

NOMOS

Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale



C. SBAILÒ, *Europe's Call to Arms. Philosophical Roots and Public Law Profiles of the Confrontation with the Monster of the 21st Century: Westernization without Democratization*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2023, pp. 171*

L'Europa sta affrontando e continuerà ad affrontare nel futuro sfide inedite per varietà e complessità, e deve attrezzarsi con strumenti innovativi se intende superare tali confronti con successo: in stretta sintesi, potrebbe riassumersi così la tesi che *Ciro Sbailò*, ordinario di Diritto Pubblico Comparato presso l'*Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT)*, sostiene nel suo ultimo libro. Un testo inizialmente pensato come specifico strumento di studio per gli iscritti alla facoltà di Scienze della Politica e delle Dinamiche Psico-Sociali della UNINT, ma che ben presto ha assunto la funzione più ampia di raccogliere in forma monografica una serie di riflessioni che l'A. ha condotto in tempi recenti sul rapporto tra diritto comparato ed analisi filosofica, utilizzato come cartina di tornasole alla cui luce analizzare le problematicità dei rapporti geopolitici attuali e futuri, non solo europei ma globali. La scelta di una casa editrice di rango europeo, come la tedesca NOMOS di Baden-Baden, come pure il ricorso alla lingua inglese per la scrittura, confermano l'impressione che il testo punti a fornire elementi di riflessione ed analisi non soltanto ad un pubblico italiano, ma invece auspichi a stimolare un confronto su tematiche di fondamentale importanza per il Vecchio Continente per un pubblico europeo, a cui evidentemente si rivolge.

I fondamenti del pensiero politico occidentale diventano così gli strumenti con cui guardare alle sfide della geopolitica, per definirne un'interpretazione al contempo elaborata nel solco dell'analisi giuridica, in una chiave eminentemente comparata: una prospettiva, quella della comparazione, che travalica il solo contesto giuridico, per estendersi anche alla dimensione del pensiero filosofico-politico, dalla quale peraltro il percorso di studi dell'A. prese avvio e che ritorna sistematicamente nel corso del corso del Volume in oggetto.

Uno dei problemi più pressanti dell'Europa di oggi, ovvero la tutela della sua sicurezza, deve oggi confrontarsi con due lacune da colmare: quella esistente tra lo sviluppo tecnologico e quello degli strumenti politici e giuridici necessari per la gestione della sfera pubblica, da un lato, e quella tra il cd. Processo di "Occidentalizzazione" e quello di democratizzazione dall'altra. Il primo "gap" si concretizza in tutta la sua evidenza nella crescita esponenziale delle cd. "Tecnoscienze", un fenomeno che va oltre la mera applicazione dei progressi scientifici alla scienza, come dimostrano ad es. gli attacchi informatici a cui sono sottoposti ormai da anni su scala globale soggetti pubblici e privati,

* Contributo sottoposto a *peer review*.

dietro ai quali diritto e politica spesso arrancano nel tentativo di contrastare la vulnerabilità dello spazio che dovrebbero proteggere. Il secondo scarto riguarda il paradosso di una diffusione sistematica del modo di vivere occidentale, appunto la cd. *Westernization*, anche al di fuori del mondo occidentale, a cui tuttavia si accompagna spesso una recessione dei valori democratici di cui l'Occidente storicamente tende a farsi portavoce, con svariati Paesi di recente democratizzazione spesso caratterizzati da transizioni verso assetti autocratici ed illiberali.

A questi fenomeni l'Occidente tenta di reagire, sia in termini politico-giuridici che strategici, e tuttavia per il momento questa reazione è stata declinata in massima parte all'interno del quadro difensivo occidentale per eccellenza, che è quello della NATO: un assetto che aveva una sua ragion d'essere nell'ottica uscita dal secondo conflitto mondiale, e che conserva ancora una sua utilità, ma che d'altro canto, osserva l'A., rischia di non saper individuare le risposte adeguate in un contesto geopolitico ormai differente da quello sorto nel 1945. L'Europa, e soprattutto l'Unione Europea, dovrebbero allora sviluppare strumenti propri di azione e reazione, che sappiano rispondere alle accuse di nichilismo, ovvero di perdita di centralità dell'essere umano, dello Stato di diritto e del complesso di valori su cui il processo di integrazione europeo è sorto e si è sviluppato: la difesa dei confini europei andrebbe pertanto articolata appunto nell'ottica della tutela della vita e della dignità umana, due degli elementi fondanti delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri su cui si basa l'ormai pluridecennale *acquis communautaire* dell'Unione.

Ad essere chiamato in causa è in primo luogo il giuspubblicista che, si legge nel capitolo introduttivo del Volume, dovrebbe rispondere al citato problema del nichilismo giuridico che rischia di affliggere l'UE riprendendo la dimensione trascendente del paradigma costituzionale europeo, e verificare che esistano ancora le condizioni per la sua applicabilità nel contesto europeo attuale.

Nel primo capitolo torna la questione del rapporto tra nichilismo giuridico e sviluppo del paradigma libertario, evidenziando il passaggio dall'approccio tipico della presa di potere della classe borghese, che coincide con una assolutizzazione dello spazio pubblico e di esercizio del potere politico, a quello proprio della contemporaneità, basato su una concezione della Storia non più come univoca ed oggettiva, ma come prodotto di una costruzione ermeneutica che riconosce il relativismo della tradizione culturale occidentale (Dilthey risponde così a Spengler), in cui l'Europa si inserisce come frattura rispetto ai tratti del mondo antico. La cd. "Crisi dell'Occidente", è la tesi dell'A., non va intesa come catastrofe irreversibile, ma piuttosto come evoluzione del ruolo che l'Occidente ha svolto nel generale processo di diffusione della democrazia: ad essere sotto attacco, quindi, non è solo la primazia della cultura occidentale, ma anche la stessa preminenza geopolitica della potenza dell'Occidente, che però, osserva l'A., sta facendo "il suo lavoro".

L'Occidentalizzazione del mondo trova allora una peculiare interpretazione nell'analisi di E. Severino, già ampiamente analizzata dall'A. in varie sedi (v. ad es. *Perché l'Europa è condannata a vincere. Premessa allo studio delle ricadute del pensiero di Emanuele Severino nella dottrina giuspubblicistica*, in DPCE Online 4/2020, e *Sul sentiero della notte – La πόλις, Introduzione alle imminenti sfide del diritto pubblico*, Pacini giuridica 2020): un'interpretazione che considera la cd. *Westernization* non come fenomeno sociale o culturale, realizzato sulla base di azioni strategiche poste in essere dalle potenze occidentali, ma come destino politico che coinvolge l'intera umanità, trascendendo la mera dimensione sociale e culturale.

In questo iter di secolarizzazione di diritto e politica, assume un ruolo sempre più preponderante la Tecnica, la cui applicazione alla sfera giuridica (che l'A. definisce

“tecnicizzazione del diritto”) andrebbe considerata non come un fenomeno separato dalla norma giuridica, ma piuttosto come l'emersione del senso più proprio dell'esperienza giuridica: una dicotomia in cui al “nichilismo giuridico” di N. Irti, per il quale la Tecnica da sola sarebbe inadeguata a fornire risposte a questioni di carattere giuridico, e che pertanto andrebbe regolata appunto dal diritto, E. Severino risponde che “la Tecnica è destinata a divenire il principio regolatore di ogni materia, la volontà che disciplina ogni altra volontà”; per E. Severino, e per l'A. che ne condivide la visione, la Tecnica rappresenta lo strumento con cui raggiungere ogni obiettivo, dunque la precondizione all'esercizio stesso dell'attività scientifica.

In questo contesto apparentemente disorientante, il diritto comparato può fornire un approccio utile a risolvere certe dicotomie, in quanto collegando metodo e scienza, richiama la vera natura della Tecnica e realizza una “proceduralizzazione della scienza” con cui osservare l'attuale processo di occidentalizzazione, grazie alla pluralità dei modelli elaborati dalla cultura giuridica occidentale. In altre parole, secondo l'A. la Tecnica non è un soggetto antitetico al diritto, ma è invece l'elemento che, informando di sé la norma, consente la giuridicizzazione dello spazio pubblico. A chi prospetta in questo iter un rischio di neutralizzazione del diritto, di indifferenza della norma per i valori, l'A. risponde che la Tecnica - lungi dal configurarsi come neutra - in verità contiene al suo interno i valori propri dell'Occidente, e pertanto il suddetto processo di tecnicizzazione della sfera pubblica rappresenterebbe, in questa visione epistemologica, un sostegno alla diffusione dei valori occidentali. Quale ruolo resti all'Europa in questo scenario è spiegato al termine del primo capitolo, quando - ancora ricorrendo alle parole di E. Severino (richiamate dal suo *Il tramonto della politica*, Rizzoli 2017) - si evidenzia come sarebbe necessario tenere insieme sia il potere che l'uso della tecnica, per limitare il potere con il potere, ed usare in senso costruttivo il nichilismo che, se in mani sbagliate, rischia di produrre effetti devastanti per l'umanità ma di cui proprio l'Europa, che del nichilismo giuridico è la patria, ha la responsabilità di tutelare l'egemonia affinché espliciti appieno la sua funzione di controllo del potere.

Nel secondo capitolo, più breve del primo, al netto delle parziali sovrapposizioni, si analizzano le differenze tra integrazione, inclusione e assimilazione: un'analisi che respinge il cd. Mito del Relativismo, dovuto tra l'altro alla moltiplicazione delle fonti di legittimazione del potere politico, come accade ad es. nel rapporto tra Stati membri ed Unione Europea, nel quale si rischia il sorgere conflitti anche di carattere giuridico. La questione trova un punto di caduta nella natura politica della disciplina della cittadinanza, la quale, scrive l'A., consiste nell'identificare sia la comunità che deve essere integrata che le condizioni al cui adempimento è subordinata l'integrazione. Occorre allora definire quale sia il progetto politico che il modello di integrazione adottato in un certo contesto giuridico intende perseguire, ovvero, detto altrimenti, quale sia la finalità sottesa al modello di cittadinanza in uso.

Il terzo capitolo ritorna sul tema della problematica relazione tra Occidentalizzazione e Democratizzazione: due fenomeni comunemente intesi come complementari, ma che invece in tempi recenti si sono dimostrati spesso disgiunti tra loro. Soprattutto, osserva l'A., in questa dicotomia resta centrale il ruolo dell'Europa, che dovrebbe conservare e rafforzare il suo ruolo di potenza paladina del costituzionalismo: le feroci repressioni delle proteste dei cittadini cinesi contrari al mantenimento delle draconiane misure di contenimento del Covid-19 della primavera del 2022, o le macroscopiche violazioni dei diritti umani dei cittadini ucraini da parte della Federazione russa a seguito dell'invasione militare del febbraio 2022, si accompagnano alle debolezze dei processi decisionali opachi, privi di

informazione e legittimazione democratica, in uso a Pechino come a Mosca. L'Europa, e l'Unione Europea in particolare, rappresenta un modello alternativo a tali autocrazie ed invisibile a leader non democratici come Putin, ma - ammonisce l'A. - ciò non cancella l'attuale intrinseca debolezza di un'UE in termini sia politici che militari, a cui andrebbe posto un rimedio proprio al fine di dotarsi degli strumenti adeguati per rispondere a pericoli che, altrimenti, minacciano di divenire sempre più aggressivi e pericolosi per la stabilità dell'assetto europeo.

È per tali ragioni che il capitolo conclusivo del Volume si dedica al tema della realizzazione di un effettivo sistema di difesa europeo, ancor più necessario da quando l'unipolarismo fondato sugli Stati Uniti è finito con il tramonto degli equilibri sorti con la Guerra Fredda. Il problema, per l'Europa, è che il processo di integrazione non produce un assetto difensivo dotato di una reale sfera di sovranità comune, né tanto meno una politica estera o difensiva propria dell'Unione. La difesa europea è di fatto affidata alla NATO, sebbene questa sia orientata, per ragioni comprensibili, secondo gli obiettivi e gli interessi propri dell'agenda statunitense. Il risultato, per l'Europa, è quello di avere tra l'altro un'organizzazione difensiva che considera cruciale l'area dell'Indo-Pacifico, e solamente periferica la zona del cd. Euro-Mediterraneo, che invece è cruciale per gli interessi europei: un'alleanza, quella del Nordatlantico, che presenta valori ed interessi comuni con l'UE, ma non le stesse priorità.

L'UE dovrebbe allora reagire a questa problematica creando una propria struttura organizzativa a scopo difensivo, ma per farlo occorrerebbe una mutua cessione di quote di sovranità dai singoli Stati Membri ad apparati difensivi comuni: una condizione inderogabile e tuttavia di difficile realizzazione, in un'Unione in cui Paesi che lo compongono spesso perseguono priorità difensive differenti, come il Mediterraneo centrale per l'Italia e il quadrante nord-orientale del Continente per la Polonia. L'A. osserva come, in realtà, tali differenziazioni potrebbero anche rappresentare un elemento di forza e non di debolezza per un sistema europeo di difesa comune, a patto però che sorga uno spazio pubblico europeo condiviso, ed è questo l'ostacolo maggiore da superare.

Finora, il sistema di difesa dell'UE è rimasto ancorato al paradigma Westfaliano, al punto da far parlare di un processo di "ri-nazionalizzazione" della difesa in Europa: persino le tipologie di aiuto da fornire in caso di attacco del territorio di uno Stato membro da parte degli altri sono soggette alla valutazione discrezionale delle singole istituzioni nazionali dei 27 (v. Artt. 42 TUE e 222 TFUE), un sistema difensivo ben diverso da quello presupposto dall'Art. 5 del Trattato NATO, secondo il quale un attacco ad uno dei membri esige una risposta congiunta di tutti gli altri Alleati con tempistiche e metodi stabiliti dai leader dell'Alleanza stessa. Ancora, l'UE non dispone di una forza armata permanente, capace di intervenire anche al di fuori dei confini dell'Unione in caso di necessità. A questa frammentarietà politica ed istituzionale, peraltro, corrisponde di contro una considerevole capacità di spesa in ambito militare: se l'UE fosse uno Stato unitario, osserva l'A., occuperebbe la seconda posizione nel mondo in termini di investimenti nel settore degli armamenti dopo gli USA, ma la ripartizione su scala nazionale riduce considerevolmente il peso strategico di questo impegno economico, ed esclude al contempo la possibilità di realizzare economie di scala che migliorerebbero l'efficienza complessiva del settore. Lo stesso gap tra USA e UE si ravvisa in termini di ricerca in ambito militare, anch'essa gestita secondo logiche di competenza esclusiva degli Stati.

Il paradigma difensivo europeo andrebbe allora ripensato, sia costruendo un assetto dotato di sovranità propria per quanto attiene al settore, con conseguente cessione

congiunta e paritetica di poteri da parte degli Stati membri, ma anche il rapporto tra UE e USA dovrebbe essere rivisto. Posto che gli interessi strategici di Washington sono, per varie e note ragioni, come detto concentrate in aree esterne a perimetro europeo, sarebbe opportuno che un eventuale sistema difensivo europeo, non antitetico ma complementare alla NATO, fosse messo in condizione di operare direttamente in aree di primario interesse europeo, come ad es. quella del Mediterraneo, sfruttando le competenze di carattere strategico, politico, diplomatico e/o militare che negli anni singoli Stati membri hanno accumulato in questo settore. Perché ciò sia possibile, ribadisce l'A., si rende necessario un processo di politicizzazione dello spazio pubblico europeo, ed il conseguente abbandono del solo modello Westfaliano.

Certamente, sono già noti modelli di cooperazione bilaterale tra Stati membri che prevedono anche iniziative di politiche di difesa comuni: è il caso del Trattato di Aquisgrana del 2019 tra Francia e Germania, o del Trattato del Quirinale del 2021 tra Francia e Italia, peraltro entrambi intesi come forme di costruzione di una strategia europea autonoma nel settore della difesa ma “a consolidamento del pilastro europeo della NATO”.

Persino le difficoltà sorte dalla Pandemia non hanno fatto abbandonare il tipico approccio Westfaliano alla questione della condivisione di informazioni strategiche, in verità indispensabile non solo per un efficace contenimento di un virus pandemico, ma anche per es. per una efficiente risposta alle minacce terroristiche. Invece, una reale struttura di intelligence europea sarebbe fondamentale, a patto però che non ci si limiti a raccogliere informazioni, ma che si crei anche una governance comune che condivida la responsabilità per la gestione di quei dati, ciò che - di nuovo - presuppone una cessione di quote di sovranità degli Stati membri all'Unione.

Le minacce attuali alla sicurezza, si tratti di terrorismo islamico transnazionale, crisi pandemiche o attacchi di cyberterroristi, richiederebbero secondo l'A. un approccio olistico o ibrido, incentrato su tipologie di azione differenziate, fatte di contrattacchi, infiltrazioni ed azioni preventive, con una strategia “ad assetto variabile”, che però può funzionare solo se condotta all'interno di un'area politica comune, dove non soltanto le informazioni, ma anche gli obiettivi, gli strumenti ed i piani di intervento siano oggetto di condivisione.

Per poter competere con un tale complesso di minacce, però, non basta un'integrazione “verticale” tra i governi degli Stati membri, ma è necessaria anche un'integrazione “orizzontale” tra sfera pubblica e privata nell'ambito europeo, sull'onda del sistema adottato dagli USA. Per questo, conclude l'A., è fondamentale attuare due passaggi: in primo luogo, l'abbandono di un sistema difensivo incentrato sul solo “soft power”, volendo intendere con ciò un approccio basato in primo luogo su azione diplomatica ed intelligence, ma inserendo la politica europea in un più ampio contesto fatto anche di “hard power”, ovvero di un sistema di difesa (ed armamenti) comune; in secondo luogo, distinguere tra interessi e valori, senza disconoscere il vincolo che li lega gli uni agli altri, come ad es. nel caso di una missione militare che può avere senza dubbio finalità umanitarie, ma che dovrebbe in ogni caso tenere conto anche degli interessi dell'Unione in gioco nel contesto specifico in questione di volta in volta.

Questo, che è il punto di approdo dell'intera costruzione argomentativa del Volume in commento, appare in ultimo anche il passaggio più complesso da realizzare. L'Europa dovrebbe farsi portatrice di un coacervo di interessi propri, e dotarsi per questo di strumenti ed apparati condivisi su cui instaurare una reale politica estera e di difesa comune, restando il più possibile fedele al coacervo di diritti, principi e valori che caratterizzano il patrimonio condiviso in termini costituzionali e normativi dell'Unione Europea. In questo senso,

l'appuntamento elettorale del prossimo giugno 2024 si configura più che mai come una potenziale cesura tra l'Europa che è, e quella che potrebbe essere, ed il Volume di *Ciro Sbailò* arriva allora al momento giusto per fornire elementi preziosi di analisi e riflessione su quelli che saranno verosimilmente alcuni dei temi portanti della campagna elettorale europea, e ancor più dell'UE del prossimo futuro.

Andrea De Petris