

# SCIENZA & POLITICA

## per una storia delle dottrine



### Il diritto ad avere diritti europei. Importanza e problemi dell'azione comune contro i deficit sistemici

The Right to Have European Rights.  
Importance and Problems of a Common Action  
Against Systemic Deficiencies

*Armin von Bogdandy*

*Michael Ioannidis*

Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law,  
Heidelberg

bogdandy@mpil.de

ioannidis@mpil.de

#### ABSTRACT

Attorno al concetto di diritto ad avere diritti quale elemento cardine per il progetto dell'Unione Europea, l'articolo analizza le tensioni ed i problemi ai quali quest'idea è oggi sottoposta. Per fare ciò viene proposta la questione del deficit sistemico e vengono individuate le modalità attraverso le quali poterlo identificare. In secondo luogo si mostra, attraverso l'esempio dell'esperienza greca, quali siano le possibili modalità di azione comune per muoversi verso la soluzione di deficit sistemici. Infine vengono analizzate le modalità per poter valutare queste tipologie di intervento ed i rischi ad esse sottesi.

**PAROLE CHIAVE:** UE; Diritto; Deficit Sistemico; Azioni Comuni; Valutazione

\*\*\*\*\*

This article examines the current problems and tensions that characterize the idea of the right to have rights, considered as a cornerstone of the European Union's project. The systemic deficit matter is discussed as the main issue to grasp the entirety of the previous concept, and some systemic deficit profiles are identified. Moreover through the example of the Greek experience the article shows a possible way of common action to solve the systemic deficit. Finally, the authors talk about how to evaluate these kinds of interventions and what are their risks.

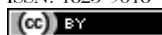
**KEYWORDS:** EU; Rights; Systemic Deficiency; Common Actions; Evaluation.

Testo presentato nella sede del Parlamento italiano nell'ambito della conferenza su Il valore dell'Europa, il 14 Marzo 2014. Tradotto dall'Inglese dalla Dott.ssa Federica Cristani, Università di Verona. Una versione anteriore e completa è stata pubblicata in «Common Market Law Review», 2014, pp. 59-96.

SCIENZA & POLITICA, vol. XXVI, no. 50, 2014, pp. 111-119

DOI: 10.6092/issn.1825-9618/4373

ISSN: 1825-9618



## 1. Il diritto ad avere diritti e perché esso è minacciato

Recentemente Anna Margherita Russo ha messo l'accento su un'idea importante: il diritto europeo ad avere diritti europei, non solo sulla carta, ma ad averli *effettivamente*<sup>1</sup>. Il concetto riflette felicemente cinquant'anni di integrazione europea. L'UE è infatti una comunità fondata sul diritto<sup>2</sup>, un diritto al servizio dei cittadini. Ma una tale comunità può esistere solo se il suo diritto è efficace, se governa realmente le condotte delle persone. Per raggiungere tale condizione di efficacia, la Corte di Lussemburgo si è mossa fin dai primi anni '60 nella direzione della giuridificazione del processo di integrazione<sup>3</sup>, sviluppando una giurisprudenza finalizzata a favorire l'osservanza del diritto europeo negli Stati membri, perché i cittadini ne possano usufruire.

Il diritto europeo rimane, tuttavia, privo di applicazione quando le amministrazioni o i tribunali di uno Stato membro non vogliono o non riescono ad osservare il principio dello Stato di diritto, a causa di corruzione, di deboli capacità istituzionali o di risorse insufficienti. Di conseguenza tale principio, consacrato nell'articolo 2 TUE, risulta minacciato, l'Unione come comunità di diritto vacilla, e ai cittadini europei viene negato un diritto europeo veramente fondamentale, cioè quello di avere diritti europei.

Il diritto di avere diritti oggi è espresso chiaramente nel diritto ad una buona amministrazione (articolo 41 Carta UE sui diritti fondamentali) e in quello ad un rimedio effettivo e ad un giusto processo (articolo 47 Carta UE). Si deve poi ricordare che la Corte di giustizia ha dichiarato che la cittadinanza europea è «destinata ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»<sup>4</sup> e che esiste una «sostanza» della cittadinanza dell'Unione<sup>5</sup>. Sebbene rimanga molta incertezza su cosa costituisca questa «sostanza», ad essa appartiene sicuramente la capacità di essere soggetto del, e protetto dal diritto europeo.

Il diritto europeo ad avere diritti europei risulta seriamente compromesso quando uno Stato membro è inefficiente nell'osservanza del principio dello Stato di diritto. Tali inosservanze purtroppo sono riscontrabili nella realtà. Numerosi rapporti mettono in luce serie carenze degli apparati amministrativi e giudiziari in vari Paesi europei. Queste carenze hanno acquistato una dimensione eminentemente politica. Infatti, nei due discorsi sullo «Stato dell'Unione», del 2012 e del 2013, il Presidente della Commissione ha sollecitato risposte adeguate

<sup>1</sup> A. M. RUSSO, *La cittadinanza "sostanziale" dell'UE alla luce della proposta del gruppo di Heidelberg: verso una „Reverse Solange“?*, in «Federalismi», 1/2014, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>2</sup> W. HALLSTEIN, *Der unvollendete Bundesstaat*, Düsseldorf, Econ, 1969, pp. 33 ss.; Caso 294/83, *Les Verts v. European Parliament*, [1986] ECR I 339, § 23.

<sup>3</sup> J.H.H. WEILER, *The Community System. The Dual Character of Supranationalism*, in «Yearbook of European Law», 1/1981, p. 267.

<sup>4</sup> Caso 184/99, *Grzelczyk*, [2001] ECR I-6193, §31.

<sup>5</sup> Caso 34/09, *Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi*, [2011] ECR I-1177 § 42.



in quelle situazioni dove è presente «un serio rischio sistemico per lo Stato di diritto»<sup>6</sup>. Il tema è stato oggetto di attenzione anche della Commissaria europea per la Giustizia<sup>7</sup>, della Presidenza irlandese<sup>8</sup> e dell’Agenzia dell’Unione europea per i Diritti Fondamentali<sup>9</sup>.

Un argomento ricorrente è che né le “ordinarie” procedure di infrazione né il meccanismo di cui all’art. 7 TUE sembrano adeguati a contrastare tali fenomeni. Anche questa mancanza di strumenti appropriati è sintomo di una crisi profonda dei diritti in Europa.

Di seguito affronteremo tre questioni. Innanzitutto definiremo il concetto di deficit sistemico nello Stato di diritto, che è fondamentale per comprendere meglio le situazioni di crisi. Al riguardo, conviene chiarire da subito che questo concetto comporta un maggiore livello di comunitarizzazione. In secondo luogo, illustreremo le azioni intraprese dall’Unione per contrastare tali deficit in Grecia. Quello della Grecia è infatti un caso paradigmatico: se il processo di modernizzazione istituzionale in Grecia andrà a buon fine, potremo dire di avere a disposizione strumenti consolidati per salvaguardare il diritto ad avere diritti e quindi per superare le crisi. Tale superamento è un obiettivo assolutamente possibile, ma solo se l’azione dell’UE verrà effettivamente riformata. Questo è il terzo punto che intendiamo affrontare: alcuni gravi problemi spingono nella direzione di un’Europa più democratica.

## 2. Capire meglio la crisi: Il concetto di deficit *sistemico*

### a) Che cos’è un *deficit sistemico*?

Molti attori istituzionali e corti oggi parlano di *deficit sistemico* nello Stato di diritto per descrivere un tipo particolare di violazione. Infatti, il diritto ad avere diritti europei non è messo in questione da ogni violazione del diritto europeo. Infrazioni isolate sono una caratteristica normale di ogni ordinamento e

<sup>6</sup> J. BARROSO, *Discorso sullo stato dell’Unione 2013, Sessione plenaria del Parlamento Europeo*, Strasburgo, 11 settembre 2013, 10, disponibile nel sito web: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_it.htm). Si veda anche *Discorso 2012 sullo stato dell’Unione, Sessione plenaria del Parlamento Europeo*, Strasburgo, 12 settembre 2012, 10, disponibile sul sito web: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-596\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_it.htm).

<sup>7</sup> V. REDING, *Safeguarding the Rule of law and Solving the ‘Copenhagen Dilemma’: Towards a New EU-Mechanism*, Consiglio Affari Generali, Lussemburgo, 22 aprile 2013, disponibile sul sito web [europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-348\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-348_en.htm?locale=en); *The EU and the Rule of Law – What Next?*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 4 settembre 2013, disponibile sul sito web: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-677\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm).

<sup>8</sup> Si veda la conferenza *A Europe of Equal Citizens: Equality, Fundamental Rights and the Rule of Law*, organizzata dalla Presidenza irlandese, Dublino, 9 maggio 2013-10 maggio 2013, e specialmente il discorso del Ministro della Giustizia, Uguaglianza e Difesa irlandese.

<sup>9</sup> Si veda il Symposium *Promoting the Rule of law in the EU*, organizzato dall’Agenzia dell’Unione Europea per i diritti fondamentali, tenutasi a Vienna il 7 giugno 2013. Rapporto finale disponibile sul sito web: [fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-4th-annual-symposium-report.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-4th-annual-symposium-report.pdf).

non minano i valori su cui si fonda l'ordinamento europeo (e quindi il diritto ad avere diritti). Un deficit sistemico si manifesta con carenze di altro tipo, cioè carenze che interessano il sistema giuridico nel suo complesso.

Certo, questa definizione risulta ancora molto vaga. Possiamo già parlare di *deficit sistemico* quando un singolo ufficiale è corrotto, l'amministrazione di una città è inefficace nell'eseguire la legge o quando un tribunale non emette una decisione in tempi ragionevoli? Oppure il concetto si dovrebbe utilizzare solo per situazioni estreme, ad esempio nel caso di Stati "falliti" come la Somalia, il Congo o il Sudan<sup>10</sup>?

Cosa sia un deficit sistemico lo chiarisce una riflessione sulla funzione sociale del diritto. Tale funzione consiste nell'offrire ai membri di una società le basi affidabili sulle quali organizzare la loro attività e pianificare la loro condotta<sup>11</sup>. La condotta sociale richiede la riduzione dell'incertezza. Le istituzioni sociali realizzano il loro compito di riduzione delle incertezze generando e dando supporto ad *aspettative normative*, che indichino quali condotte saranno più accettabili di altre, facendo sì che sia più semplice per i singoli agire all'interno di un ambiente sociale incerto. A differenza di quelle tradizionali, indifferenziate o autoritarie, le società di oggi, più complesse e libere, si affidano al diritto in quanto generatore di aspettative normative. Il diritto permette infatti di prevedere, con tutta probabilità, come gli altri si comporteranno nel futuro e quali decisioni possono provocare approvazione o disapprovazione sociale. Per esempio, una norma di divieto genera l'aspettativa che la condotta interdotta non si verificherà all'interno di una normale relazione sociale; in caso contrario, ci si potrà aspettare che questa deviazione possa essere segnalata alle relative istituzioni, provocando così una "disapprovazione organizzata" ed anche, possibilmente, sanzioni o forme di ristoro. I singoli possono così agire, prevedendo che alcuni sviluppi futuri siano più probabili di altri. Per usare un'espressione diversa, la funzione essenziale del diritto consiste nel generare *fiducia*.

Il diritto ovviamente può svolgere questa funzione solo quando è generalmente osservato. Tale osservanza non risulta minacciata da violazioni isolate. Anzi, nei sistemi giuridici ben collaudati, trasgressioni episodiche innescano risposte, sia sociali che istituzionali, essenziali per mantenere e perfino incrementare le aspettative normative: esse sono quindi "strumentali" a rendere effettivo il diritto.

<sup>10</sup> Questi sono i tre Stati posti ai primi posti del Failed States Index 2013, disponibile sul sito web: [fp.statesindex.org/rankings-2013-sortable](http://fp.statesindex.org/rankings-2013-sortable).

<sup>11</sup> S. ROMANO, *Diritto (funzione del)*, in S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Organi, 1953, pp. 76-81; N. LUHMANN, *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1993, pp. 150-153; J. HABERMAS, *Between Facts and Norms*, Cambridge and London, Mit Press, 1996, pp. 144 ss.



Tuttavia, se le violazioni diventano rilevanti e regolari e rimangono spesso prive di risposte sanzionatorie, questo circolo virtuoso si interrompe e si innescava una dinamica opposta. Nei sistemi in cui le istituzioni sono regolarmente considerate incapaci di reprimere le infrazioni alla legge a causa della corruzione, della mancanza di volontà, per debolezza istituzionale o ancora per la carenza delle necessarie capacità, le aspettative normative si indeboliscono. In termini più chiari: il valore dello Stato di diritto è minacciato quando un significativo numero di attori, in settori importanti della società, smette di affidarsi alle istituzioni pubbliche per pretendere, per esempio, che un contratto venga eseguito entro un termine ragionevole o che le imprese concorrenti rispettino le norme sulla tassazione, sull'impiego, o sulla protezione ambientale, o ancora che comportamenti ufficiali irregolari vengano sanzionati. Raggiunto questo limite, il sistema giuridico fallisce nell'esercitare la sua funzione principale, ovvero mantenere aspettative affidabili. Questo è un *deficit sistemico* dello Stato di diritto, in presenza del quale viene negato il diritto europeo ad avere diritti europei.

Tale *deficit* è distinto dalle semplici, episodiche violazioni del diritto. Mentre in quest'ultimo caso le aspettative, anche se disattese nel caso specifico, rimangono valide e continuano a essere rilevanti in generale, nel caso di non osservanza sistemica, al contrario, si perde la fiducia nel diritto in generale e le aspettative normative non vengono mantenute. Di conseguenza, le persone che agiscono in un contesto di deficit sistemico *modificano* le loro aspettative invece di *insistere* nelle stesse<sup>12</sup>. Sebbene delusa e probabilmente offesa, la collettività non si aspetta più l'osservanza della legge in importanti settori della società. L'insostenibilità delle aspettative, dovuta all'indebolimento dello Stato di diritto, si traduce quindi in una perdita di fiducia nelle istituzioni pubbliche. In tal modo, il diritto ad avere diritti risulta negato.

#### b) Identificazione di un deficit

La funzione basilare del diritto ci spiega cos'è un deficit sistemico. Certo, alcuni concetti utilizzati nel precedente paragrafo sono vaghi: "generalmente osservato", "significativo numero di attori", o "termine ragionevole". Il lavoro di molte istituzioni che studiano da vicino la situazione dei vari Paesi può però essere utile ad approfondire l'argomento: i rapporti della Commissione EU, del Consiglio di Europa, della Banca Mondiale, di *Transparency International*, per

<sup>12</sup> Questo significa che le aspettative cessano di essere normative. Le aspettative normative sono distinte da quelle cognitive in quanto, in caso di delusione, la persona che le detiene non le modifica, ma le mantiene. Cfr. N. LUHMANN, *Ausdifferenzierung des Rechts*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1981, pp. 115-116.

citarne solo alcuni. Naturalmente, rapporti che criticano le carenze nel rispetto dello Stato di diritto esistono per tutti gli Stati membri<sup>13</sup>. Tuttavia, tutti tali rapporti identificano un gruppo di Stati membri nei quali le fragilità istituzionali non si concentrano in specifici ambiti, ma rappresentano delle vere e proprie carenze strutturali e persistenti; carenze, in quanto tali, sistemiche.

Per esempio, il progetto *Worldwide Governance Indicators* (WGI) sostenuto dalla Banca Mondiale, vede alcuni Stati membri considerevolmente al di sotto della media in termini di efficacia dell'azione di governo, di controllo della corruzione e di rispetto del principio dello Stato di diritto<sup>14</sup>. La debolezza delle istituzioni giudiziarie di alcuni Stati membri emerge anche dalle statistiche del Consiglio d'Europa (CoE). La Corte Europea dei Diritti Umani ha analizzato da vicino gli elementi che danno luogo alla violazione del principio dello Stato di diritto, ad esempio procedimenti giudiziari domestici proporzionatamente lunghi e ritardi dell'amministrazione nel dare esecuzione alle decisioni finali<sup>15</sup>.

### 3. L'azione comune contro i deficit sistemic

Secondo gli indicatori internazionali ed europei, alcuni Stati membri mostrano deficit sistemic sia all'interno delle istituzioni giudiziarie sia nell'apparato amministrativo. Se in seguito si farà riferimento al solo caso greco, ciò non significa che negli altri Stati membri non vi siano problemi. Per esempio, la Corte costituzionale federale tedesca ha individuato deficit strutturali in alcuni apparati amministrativi tedeschi<sup>16</sup>. Una serie di indicatori, rapporti e statistiche evidenziano però che i deficit in alcuni Stati membri, tra cui la Grecia, sono particolarmente gravi.

Sempre più spesso le istituzioni dell'Unione sono del parere che i deficit sistemic non possano essere tollerati. Ma cosa può fare l'Unione per contrastarli? Come detto, né le "ordinarie" procedure di infrazione, né il meccanismo di cui all'articolo 7 TUE sembrano strumenti adatti ad affrontare tali fenomeni. A fronte di ciò, in concomitanza con la concessione dell'aiuto finanziario, è stata formulata alla Repubblica Ellenica una serie di richieste relative alla modernizzazione dell'apparato statale e sono stati elaborati nuovi strumenti di azione. È questa una tecnica alla quale spesso ricorrono i prestatori internazionali per

<sup>13</sup> Si veda il report preparato per la Commissione Europea da E. DUBOIS, C. SCHURRER, M. VELICONGNA, *The Functioning of Judicial Systems and the Situation of the Economy in the European Union Member States*, disponibile sul sito web: [ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepej\\_study\\_justice\\_scoreboard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepej_study_justice_scoreboard_en.pdf).

<sup>14</sup> Cfr. l'analisi della rilevanza degli indicatori WGI per gli Stati membri dell'UE di B. SISSENIH, *Weak States, weak societies: Europe's east-west gap*, in «Acta Politica», 2010, pp. 11, 22, 19-23. Tabelle aggiornate sono disponibili sul sito web: [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org).

<sup>15</sup> La differenza fra questo concetto e il nostro "deficit sistemico" è in larga parte terminologica, sebbene si debba considerare che il primo si basa sul diritto del Consiglio d'Europa e la CEDU, mentre il nostro concetto appartiene al diritto dell'UE.

<sup>16</sup> BVerfGE 84, 239; 110, 94.



indurre i Paesi riceventi a rafforzare l'effettività del principio dello Stato di diritto<sup>17</sup>. Si cerca in tal modo di favorire una crescita sostenibile<sup>18</sup>. Nel caso della Grecia infatti l'erogazione dei finanziamenti avviene solo dopo che la *troika* ha accertato che queste richieste siano state implementate.

Per fare alcuni esempi. Considerando il deficit sistemico dell'apparato giudiziario della Grecia un fattore determinante dell'instabilità economica dello Stato, i prestatori hanno richiesto la produzione delle statistiche giudiziarie, lo sviluppo di strumenti di *e-justice*, la riduzione dell'arretrato giudiziario specie in materia fiscale, la promozione di forme di mediazione e la revisione del Codice di Procedura Civile<sup>19</sup>. Questi obiettivi sono stati anche quantificati, in modo da favorire un rigoroso monitoraggio dei progressi in materia. Obiettivi analoghi sono stati posti anche per la riforma della pubblica amministrazione.

Oltre all'imposizione di condizioni volte all'adozione di riforme che possano rafforzare lo Stato di diritto, l'UE ha anche individuato uno specifico meccanismo finalizzato a supportare in modo attivo il *capacity building* in Grecia: la cosiddetta *Task Force for Greece* (TFGR), una sottodivisione della Commissione UE. In base ad accordi con i prestatori internazionali, si è chiesto alla Grecia di avvalersi in settori prioritari dell'assistenza tecnica offerta dagli altri Stati membri dell'UE, dalla Commissione europea, dal FMI o da altre organizzazioni<sup>20</sup>.

Rafforzare lo Stato di diritto utilizzando le condizioni contenute nei programmi di aggiustamento economico ha un impatto significativo nell'incoraggiare un cambiamento in senso positivo. Con particolare riferimento alla situazione greca, la nostra impressione generale è che non ci siano ragioni di pessimismo; vi sono infatti numerosi indizi che dimostrano come soprattutto sistemi di pressione ed assistenza tecnica possano aiutare a modernizzare le istituzioni deboli (come nel caso dell'amministrazione fiscale). In questo senso, la Grecia presenta un laboratorio importante, certamente pesante per molti dei suoi cittadini, ma anche molto istruttivo.

<sup>17</sup> Per una rassegna della letteratura rilevante si vedano D. TRUBEK, *The 'Rule of law' in Development Assistance: Past, Present, and Future*, in D.M. TRUBEK e A. SANTOS (eds), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 74.

<sup>18</sup> IMF, *Review of the Fund's Experience in Governance Issues* (IMF, 2001), 6.

<sup>19</sup> Commissione europea, D.G. per gli Affari economici e finanziari, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*, marzo 2012, Occasional Papers 94, disponibile sul sito web: [ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp94\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf), 81.

<sup>20</sup> Commissione europea, D.G. per gli Affari economici e finanziari, nota 150, p. 131.

#### 4. Valutazione normativa e politica

##### a) Problemi costituzionali

La sfida complessiva in questo senso è duplice. Da un lato, l'Unione ha bisogno di strumenti adeguati e flessibili per rispondere a situazioni nelle quali le basi fondamentali dell'ordinamento europeo sono in pericolo. La necessità di agire risulta dal suo ruolo di garante dell'ordine collettivo, dalla sua responsabilità verso i cittadini europei e tutti gli individui che vivono nello spazio giuridico europeo, e dalla stretta interdipendenza delle stesse realtà politiche europee. D'altro lato, non è possibile giustificare ogni tipo di reazione alle crisi. In particolare, nessuna misura dovrebbe mettere in discussione la legalità costituzionale o tradire il progetto costituzionale europeo.

Da questo si può dedurre che, innanzitutto, le misure che incentivano la modernizzazione dovrebbero evitare di portare a un'Unione con tratti egemonici, quanto piuttosto dovrebbero puntare allo sviluppo democratico dell'Unione stessa<sup>21</sup>. Inoltre il diritto comparato insegna che è fondamentale assicurare che le risposte alle crisi costituzionali rimangano soggette ai principi costituzionali. Per questo motivo, vi è una profonda preoccupazione per il fatto che una parte delle risposte ai deficit sistemici rimanga al di fuori del quadro costituzionale dell'Unione. Il Meccanismo Europeo di Stabilità e le condizionalità sono strumenti internazionali. Sebbene vi siano collegamenti giuridici ed istituzionali, questi dispositivi non sono disciplinati dai Trattati e dai loro principi fondamentali. Se è vero che la Corte di giustizia ha ritenuto questi strumenti compatibili con la struttura costituzionale dei Trattati<sup>22</sup>, la comparazione costituzionale conferma l'importanza di una loro formale introduzione nell'ordinamento europeo conformemente al progetto complessivo delineato dagli articoli 1-19 TUE.

Le misure di aiuto che spingono la Grecia a sviluppare le istituzioni conformemente al principio dello Stato di diritto pongono importanti questioni anche da un punto di vista democratico<sup>23</sup>. Si pensi alla poca chiarezza nella divisione delle responsabilità tra Commissione, Banca Centrale e FMI. Questo dato è importante perché incide direttamente sulla trasparenza di importanti scelte strategiche. Inoltre il limitato controllo parlamentare, sia nazionale che europeo, rappresenta un altro aspetto fortemente critico. Non basta ad assicurare la legalità costituzionale di questo sistema il fatto che le condizionalità siano state

<sup>21</sup> Per un "manifesto", si veda J. HABERMAS, *Im Sog der Technokratie: Ein Plädoyer für europäische Solidarität*, in J. HABERMAS, *Im Sog der Technokratie - Kleine politische Schriften XII*, Berlin, Suhrkamp, 2013, p. 82.

<sup>22</sup> Caso 370/12 *Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland and The Attorney General*.

<sup>23</sup> In dettaglio E. CHITI - P.G. TEIXEIRA, *The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis*, in «Common Market Law Review», 50,3/2013, p. 683.





formalmente approvate dal Parlamento greco, se non altro in considerazione della grande discrezionalità, a livello esecutivo, rimesso allo staff delle istituzioni europee e internazionali coinvolte. Il contorto ambiente regolamentare fatto di rapporti, valutazioni e obiettivi rende difficile individuare l'esatta allocazione del potere e delle connesse responsabilità. Tutti gli elementi che caratterizzano il principio democratico europeo, ed espressi negli articoli da 9 a 12 del TEU, la cittadinanza, la rappresentanza democratica, la trasparenza, la partecipazione, la deliberazione sembrano rimanere senza grande impatto in questo settore di pure grandissima importanza.

b) Un'idea che divide?

Il diritto ad avere diritti è minacciato in alcuni Stati membri a causa di deficit sistemici e molti attori sono alla ricerca di come affrontare tali situazioni. Si ha bisogno di strumenti efficaci, ma non solo di questo. Vi è anche la necessità di elaborare concetti che consentano di capire, sistematizzare, valutare. In questo senso, i concetti di *deficit sistemico* e di *diritto ad avere diritti* aiutano a identificare i fenomeni, a sistematizzare i rispettivi strumenti e a valutare le risposte.

Nonostante tutto rimane un dubbio forte. Affermare che le istituzioni amministrative e giudiziarie in alcuni Stati membri sono sistematicamente carenti e che quindi che vi sono "membri deboli" dell'Unione, è sicuramente un fatto problematico che merita un'attenta riflessione. È opportuno utilizzare un tale concetto? All'interno di un'Unione in cui già regna la sfiducia reciproca e rinascono i nazionalismi, dipingere alcune istituzioni nazionali in questa maniera può approfondire divisioni già esistenti. Al tempo stesso, non è possibile ignorare i problemi e una precondizione per affrontarli è certamente quella di definirli chiaramente. In tal modo si comprende, e con questo concludiamo, che non si tratta unicamente della stabilizzazione dell'UE o dell'area Euro. Il concetto di deficit sistemico difende innanzitutto il diritto fondamentale di ogni soggetto nello spazio giuridico europeo di avere diritti europei. È questa l'Unione che dobbiamo aiutare a crescere.