

**L'EUROPA, L'ECONOMIA GLOBALE E L'IMPERO:
LA COSTITUZIONE EUROPEA TRA TRATTATO
INTERNAZIONALE
E PATTO COSTITUZIONALE.**

(nota per il Gruppo di lavoro "Diritto privato europeo" – versione del 30 giugno 2005)

di Mario Barcellona

1.- A breve, i cittadini degli stati-membri dell'Unione saranno chiamati a votare i referendum sul progetto di costituzione europea varato dalla Commissione ed approvato dal Consiglio.

Quest'appuntamento è solitamente presentato come un passaggio decisivo nella costruzione europea.

Ma molti sono, però, quelli che si dicono non in grado di chiarire cosa, in effetti, venga sottoposto al voto dei cittadini: se un trattato internazionale o una vera e propria costituzione.

Appena tre anni fa è stata pubblicata una ricerca della Fondazione Basso condotta da insigni costituzionalisti e teorici della politica, che, significativamente, è intitolata "Una costituzione senza Stato".

L'aveva premuta un'altra ricerca, curata tra gli altri da Gustavo Zagrebelsky, anch'essa dal titolo molto significativo: "Il futuro della costituzione".

Quello tracciato da queste ricerche rimane, ancora, il quadro entro il quale, ed a partire dal quale, appare opportuno interrogarsi, anche oggi, su "che cosa" i cittadini dell'Unione saranno chiamati ad esprimere il loro voto.

2.- Gli esiti di tale ricerca si ritrovano mirabilmente sintetizzati nei saggi di Dieter Grimm e di Jurgen Habermas.

La diagnosi, che Grimm propone, per mettere in discussione la stessa concepibilità di una costituzione europea si dimostra assolutamente lucida e realistica.

L'attuale situazione dell'Unione è segnata da una grave contraddizione:

- da un lato, essa si presenta come una organizzazione fondata su trattati di diritto internazionale, e perciò per definizione non è uno stato né è assimilabile ad una formazione statale;
- dall'altro, Commissione e Consiglio producono con crescente intensità un diritto europeo vincolante per tutti gli stati-membri, ossia esercitano una funzione legislativa che, invece, è prerogativa propria ed esclusiva di uno stato;
- da ciò deriva un gravissimo deficit democratico, che costituisce il vero grande problema delle istituzioni europee.

La via, che per ovviare a questo deficit democratico già allora si delineava, era quella della formazione di una costituzione europea, ossia di una legge fondamentale concepita come principio fondativo di una formazione statale, come fonte di legittimazione di ogni potere pubblico, politico e normativo, esercitato dall'Unione.

A questa, che allora era già un progetto ampiamente istruito, Grimm muove una critica radicale: una prospettiva statale o para-statale non colmerebbe ma aggraverebbe il deficit democratico dell'Unione.

Neanche un Parlamento europeo che acquisisse totale rappresentatività e pieni poteri legislativi ed una Commissione che riassume i poteri di un vero esecutivo sarebbero in grado – precisava Grimm - di attivare un autentico processo democratico europeo.

Al superamento del deficit democratico che affligge le istituzioni europee osterebbe, infatti, la mancanza di un “popolo europeo”, ossia la mancanza delle stesse precondizioni del processo democratico.

Il processo democratico non richiede soltanto i tradizionali dispositivi di formazione della rappresentanza parlamentare, ma suppone, ancor prima, una “sfera pubblica” e una “cultura politica condivisa” atte a dar senso ai sistemi elettorali di formazione della volontà politica.

L'estensione a livello soprannazionale dei dispositivi della rappresentanza parlamentare non potrebbero garantire, perciò, alcuna qualità democratica delle decisioni, almeno finché non si sia costituita una “sfera pubblica” europea e non si sia formata una “cultura politica” altrettanto autenticamente e propriamente europea.

In assenza di una “lingua comune” e, soprattutto, in assenza di partiti politici integralmente europei un'opinione pubblica effettivamente europea rimane inconcepibile e i processi decisionali soprannazionali, ancorché rivestiti, della forma della democrazia parlamentare, sarebbero destinati ad “autonomizzarsi” vieppiù dai singoli processi nazionali di formazione della volontà politica.

Una fondazione costituzionale delle istituzioni europee, dunque, a misura che ne favorisce l’“autonomizzazione” dai luoghi nazionali della politica, incrementerebbe il deficit democratico dell'Unione invece che ridurlo.

Mentre, il mantenimento del *status quo* dei diritti statuali esistenti permetterebbe almeno di “congelare” tale deficit democratico.

3.- Il progetto di costituzione europea, su cui si effettuerebbero a breve i referendum, non supera alcuna di queste obiezioni.

Esso rimane lontano dall'attuare coerentemente l'opzione per la rappresentatività delle istituzioni europee e per la democraticità dei suoi processi legislativi:

- il Parlamento risulta ancora costretto a condividere con il Consiglio dei Ministri il potere legislativo;
- la Commissione è ancora privata di una integrale investitura democratica e, in ogni caso, rimane ben lungi dal dar vita ad un vero e proprio

esecutivo soprannazionale, a misura che resta demandata al Consiglio europeo la formazione degli orientamenti e delle priorità politiche dell'Unione.

Ma quel che è più grave è che la permanenza di un intreccio così spinto tra rappresentanza nazionale e rappresentatività soprannazionale si presta ad operare come un moltiplicatore del deficit democratico.

Si potrebbe pensare che l'ancoraggio alle opinioni pubbliche ed alle volontà politiche nazionali possa valere ad immunizzare le istituzioni europee da rischio di autonomizzazione dei processi decisionali soprannazionali.

In realtà, l'autonomizzazione avviene già per il solo fatto della imputazione delle decisioni europee ad un organismo collegiale soprannazionale: tale imputazione, infatti, esonera i rappresentanti nazionali dalla responsabilità politica diretta e rompe lo schema tradizionale del mandato politico.

Allo stesso tempo, però, la permanenza delle logiche politiche nazionali preclude la formazione di quella "sfera pubblica" e di quella "cultura politica" autenticamente europee che sole potrebbero attivare il processo democratico.

Un esempio eloquente di ciò è offerto dalla possibilità che il medesimo partito politico nazionale si collochi su fronti diversi rispettivamente nel proprio parlamento nazionale e nel parlamento europeo. Finché questo può accadere parlare di una "sfera pubblica" e di una "cultura politica" europee è semplicemente non serio.

Dunque, l'attuale progetto di costituzione europea non sembra superare alcuna delle obiezioni che si muovono alla costituzionalizzazione dell'Europa.

Nonostante l'enfasi ufficiale e gli entusiasmi spesso sinceri, quello che ci si appresta a votare rimarrebbe un semplice trattato internazionale destinato a lasciare insoluti i problemi democratici che affliggono la costruzione europea.

4.- A queste, tutt'altro che infondate, ragioni di scetticismo Habermas oppone una differente analisi politica e una differente teoria dei processi politici.

Intanto, la conservazione dello *status quo* non vale a "congelare" l'attuale livello del deficit democratico, poiché le competenze dell'Unione si accrescono di giorno in giorno: lo *status quo* non impedisce che la forbice tra l'autorità sempre più estesa degli organismi europei e la loro carante legittimazione democratica si accresca sempre di più.

Ma l'estinzione dell'efficacia democratica dei livelli nazionali procede, ancor prima e più in profondità, dal processo di globalizzazione e denazionalizzazione dell'economia: di fronte all'internazionalizzazione dei flussi finanziari, alla globalizzazione del mercato del lavoro, ecc. gli stati nazionali vedono esaurite le loro risorse di direzione politica e ridotta a simulacro la loro sovranità.

Solo strutture di carattere interregionale, pertanto, possono ritenersi in grado di condizionare il sistema globale a partire da una prospettiva di "politica interna a livello mondiale".

Solo da questa prospettiva, più precisamente, si può provare a salvare lo stato sociale europeo e si può tentare di evitare “un terzo mondo che nasce all’interno del primo”.

Ma la necessità della costruzione europea non vale ancora a garantirne la democraticità: in fondo, potrebbe sembrare non molto sensato adoperarsi per la formazione di una struttura interregionale come unico possibile baluardo dello stato sociale, se poi una tale struttura rimanesse impermeabile alle istanze ed ai processi politici che soli potrebbero orientarla in senso sociale.

Ma a questa perplessità si è ritenuto di poter opporre il carattere produttivo dello “spirito repubblicano” insito nelle forme e nelle procedure dello stato costituzionale.

La forma costituzionale- si è detto – sarebbe istitutiva essa stessa di “un nuovo livello di coesione sociale”: non dal popolo come “unità primordiale” verrebbero i presupposti del processo democratico, ma da quel “contesto intersoggettivamente condiviso di un’intesa possibile” che le stesse procedure della democrazia parlamentare di per loro sarebbero in grado di istituire.

D’altronde, questa formazione della coscienza civica, dello status di cittadinanza come esito della pratica delle forme e delle procedure della democrazia parlamentare, invece che come “discendenza etnica” o “retaggio ereditato”, non solo sarebbe possibile, ma è anche necessario in generale per società come quelle europee contrassegnate dal pluralismo non solo ideologico ma ormai anche culturale, etnico e religioso.

5.- Dunque, l’autocomprensione etico-politica dei cittadini, il loro reciproco riconoscimento come membri di una comunità politica non più come “*a priori* storico culturale” bensì come esito di un “processo circolare che muove dalla istituzionalizzazione giuridica della comunicazione civica”.

Se questo fosse vero, la questione si porrebbe nei seguenti termini: la costituzione, sulla quale i cittadini degli stati-membri dell’Unione saranno tra breve chiamati a pronunciarsi, può assolvere a questo compito storico, può attivare quel circolo virtuoso che si assume metta capo alla formazione di una cittadinanza europea?

L’ottimismo giuridico-istituzionale, che sembra ispirare questa prospettiva, in realtà, non sembra facile da condividere.

Quest’ottimismo, in fin dei conti, muove da un’antica premessa idealistica: quella per cui il diritto precede la società ed è in grado di promuoverne la formazione.

Quest’idea incappa in due ordini di obiezioni, rispettivamente di ordine storico e di ordine teorico.

Sul piano storico quest’idea si dimostra contro-fattuale.

Storicamente, le società si sono sempre auto-istituite a partire da prassi collettive che hanno prodotto le loro forme giuridico-politiche.

Dichiarazioni dei diritti, codici e costituzioni si sono sempre formati a partire da deliberazioni sociali di un orizzonte di senso, sicché, da sempre, l’esser

soci ha preceduto il divenire *cives*: il sentimento dell'appartenenza ad una comunità si dà nella prassi materiale dell'agire comune e nella immaginazione di un orizzonte collettivo che includono quel senso nucleare da cui si originano le istituzioni giuridico-politiche di una società.

Dunque, storicamente non sono state le istituzioni politico-giuridiche a produrre la società ma, semmai, è stata la società a produrre le proprie istituzioni politico-giuridiche.

Ma quest'esperienza storica ha anche, dalla sua, decisive ragioni teoriche.

Secondo questa tesi, l'efficacia "inducente" delle istituzioni giuridico-politiche, dei procedimenti costituzionali della democrazia rappresentativa istituirebbero, di per loro, quel "contesto condiviso per un'intesa possibile" che varrebbe a produrre una comunicazione politica.

In realtà, non è possibile istituire il "contesto di un'intesa possibile" senza un'intesa che lo preceda e che determini le ragioni, lo spazio e le prospettive dell'"intesa possibile".

Un'"intesa possibile" presuppone che, prim'ancora, si condividano le ragioni per intendersi ed il *ventaglio di opzioni* su cui provare ad intendersi, ossia, presuppone già un'intesa di fondo, un'intesa fondamentale. Solo in quanto si dia già una tale intesa fondamentale sulle ragioni dello stare insieme è, infatti, concepibile che si convengano procedure per ulteriori possibili intese che determinino le opzioni lasciate aperte.

Anche da questo punto di vista, perciò, deve riconoscersi che le procedure costituzionali della democrazia rappresentativa non precedono ma, necessariamente, seguono un'intesa fondamentale, un patto che sancisca le ragioni dell'intendersi e le sue prospettive.

6.- Ciò che vi è da chiedersi, allora, è se la costituzione, sulla quale tra breve saremo chiamati a pronunciarci, abbia qualcosa a che vedere con questa intesa fondamentale.

E' stato, di recente, osservato che non vi sarebbero molte ragioni perché il cittadino di uno stato-membro dell'Unione approvi una costituzione che in niente si presenta più avanzata di quella che già regge il suo paese.

Ed in effetti, basta raffrontare il progetto di costituzione europea con la nostra carta costituzionale per accorgersi immediatamente che capitoli fondamentali come quelli del rapporto tra stato e mercato e tra impresa e lavoro ricevono, nel testo europeo, approfondimenti di gran lunga meno significativi di quelli contenuti nella costituzione italiana.

Perché, allora, italiani, francesi, tedeschi ecc. dovrebbero approvare una costituzione che non solo dà loro meno di quel che già hanno in forza delle loro costituzioni nazionali ma che, addirittura, rischia di mettere in discussione ciò che già queste costituzioni hanno dato loro?

La risposta a quest'interrogativo di fondo potrebbe sembrare abbastanza semplice: perché gli stati nazionali non riescono più a garantire ai loro cittadini

quanto le rispettive costituzioni loro prima offrivano nell'immediato e in prospettiva.

La ragione dell'intendersi, il patto fondamentale che la costituzione europea dovrebbe sancire si potrebbe, allora, immaginare consista proprio nell'istituzione di un spazio politico soprannazionale entro il quale sia possibile salvare il compromesso sociale sancito nelle costituzioni nazionali del vecchio continente.

Il fatto è, però, che il progetto di costituzione europea, su cui a breve si voterà, non lascia intravedere molto di una simile intesa.

I compromessi sociali sanciti dalle costituzioni nazionali si fondano, essenzialmente, su di un triplice compromesso: tra stato e mercato, tra impresa e lavoro e, prim'ancora, tra individualismo e socialità.

Questo triplice compromesso si articola, in esse, nella previsione, accanto ai tradizionali diritti individuali, dei nuovi diritti sociali, nella conseguente legittimazione delle rispettive istanze antagonistiche e nell'assunzione dei dispositivi della democrazia parlamentare e della politica a "luoghi" della loro necessaria mediazione.

Dopo le enunciazioni generali degli artt. 1/2, 1/3 e 1/4, forse alquanto generiche ma comunque da non sottovalutare, il progetto di costituzione europea si limita, con l'art. 1/7, a rinviare ai diritti, alle libertà ed ai principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali del 2000, che in essa viene così inglobata.

La Carta dei diritti, però, contiene sì un capo IV intitolato alla solidarietà, ma i diritti che vi si contemplan e le declamazioni precedenti degli artt. 15 (sulla libertà professionale ed il diritto di lavorare), 16 (sulla libertà d'impresa) e 17 (sul diritto di proprietà) appaiono distanti, francamente molto distanti, dai principi recati, ad es., dal titolo III della costituzione italiana del 1948 e, soprattutto, dal "principio fondamentale" sancito dal 2° comma del suo art. 3 (sulla c.d. eguaglianza sostanziale) che, con tutta evidenza, li regge.

Nel testo di costituzione europea, su cui presto si voterà, non vi è traccia, dunque, di alcuna determinazione che istituisca una tensione tra stato e mercato, che segnali i termini di un'"intesa possibile" tra economia e politica, e perciò tra individualismo e socialità

Nessuno, tuttavia, – almeno io credo – sarebbe disposto a sostenere che, al contrario, il patto sociale, la ragione dell'intendersi, che il progetto di costituzione europea sancisce, consista proprio nell'abbandono, nella decadenza del compromesso sociale che ha retto le nazioni europee dalla fine della seconda guerra mondiale.

Ma questo significa che, almeno su questo piano, il progetto di costituzione europea non esibisce la condivisione di una ragione per intendersi, non sancisce – come sarebbe, invece, proprio di un testo costituzionale – i termini di un'"intesa possibile", di un "patto (necessariamente) aperto", i cui autori sociali si riconoscono reciprocamente, si garantiscono i rispettivi presidi e determinano le condizioni del loro futuro confronto.

Più eloquente è, di certo, il testo di costituzione europea sul piano dei diritti individuali, civili e politici: l'art. 1/2, intitolato ai "Valori dell'Unione", proclama, infatti, la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto ed il rispetto dei diritti umani.

Nessuno può pensare che queste siano cose da poco. Ma non per questo è lecito ritenere che tali valori possano integrare quell'intesa, quel patto che consente di riconoscere in un testo normativo un autentico vincolo costituzionale, un vincolo che sancisce l'istituzione di una comunicazione civica.

Più precisamente, la proclamazione di tali valori ha integrato fino in fondo il patto sociale che ha dato ingresso alla stessa Modernità. Ma questo è potuto avvenire poiché, all'inizio della Modernità, la libertà e l'uguaglianza, e i diritti individuali che vi davano corpo, sovvertivano l'*Ancient Régime* e istituivano una nuova forma universale delle relazioni tra gli uomini, integravano un nuovo progetto di società, che nasceva da una nuova prassi sociale e che introduceva un nuovo senso nucleare.

Dopo oltre due secoli dalla loro entrata sulla scena della Storia, i diritti fondamentali, civili e politici, permangono il fondamento irrinunciabile delle società occidentali ma non possono più ritenersi il luogo di aggregazione di una nuova intesa costituzionale.

Nessuno può, allora, seriamente sostenere che i cittadini degli stati-membri dell'Unione abbiano trovato una nuova ragione di intendersi nel riconoscimento reciproco dei diritti fondamentali: anche perché non ci può essere patto, intesa nella mera condivisione di ciò che viene ormai concepito come un patrimonio inalienabile e ritenuto – a torto o a ragione – non più a rischio di essere minacciato.

Neanche su questo piano, dunque, può configurarsi, alla base della costituzione europea, quel "contesto condiviso per un'intesa possibile" atto a dar corpo al processo democratico ed a superare il deficit che su questo terreno minaccia sempre più le decisioni dell'Unione.

7.- Tutto ciò significa che la costituzione europea e le procedure democratiche, che essa in qualche modo – e non certo il migliore – sancisce, non possono costituire l'inizio, o un nuovo inizio, di una formazione politica soprannazionale e che non è da esse che ci si può attendere la costruzione di una "sfera pubblica politica" che consenta di trascendere i limiti delle tradizionali sfere nazionali e mobiliti i cittadini dell'Europa per "prendere contemporaneamente posizione" sui temi della loro esistenza.

Ciò non significa affatto, però, che non si diano ragioni per intendersi, ragioni per uno stare insieme politico dei cittadini del vecchio continente.

Le ragioni di un'intesa possono provenire o dalla determinazione di perseguire un progetto o dalla necessità di fronteggiare una minaccia.

Probabilmente non si può imputare, oggi, all'Europa un progetto, almeno un progetto esplicitamente condiviso. Ma sicuramente le si può riferire una minaccia, che attraversa i popoli dell'Unione e che ne interpella le coscienze.

Questa minaccia investe tanto il piano delle loro condizioni materiali di esistenza che il piano della loro situazione spirituale.

Sul primo piano, la minaccia proviene dai processi di globalizzazione dell'economia e dall'inesorabile erosione, che essi comportano, delle condizioni materiali di esistenza dei popoli dell'Unione.

Come si è visto, non si può certo ritenere che la difesa dello Stato sociale sia, esplicitamente e senza riserve, assunta ad obiettivo dell'Unione. Anzi, la filosofia, secondo la quale questa si è mossa fino ad oggi, rimane ancora la filosofia del Mercato comune e della Comunità economica, che assume il dispiegamento della concorrenza, l'eliminazione degli aiuti di stato e la ritirata della presenza pubblica nell'economia ad obiettivi fondamentali delle istituzioni europee. E questa filosofia, nel nome dell'efficienza, persegue la sistematica sostituzione degli apparati pubblici di sicurezza sociale degli stati nazionali con i dispositivi di mercato.

Nonostante questo, sembra rimasta ferma nei cittadini dell'Unione l'esigenza di preservare le condizioni di una scelta possibile, di distinguere dalla contingenza dei *trends* politici nazionali un quadro di principi e valori che consenta ancora di ascrivere al pubblico i problemi della sicurezza sociale.

Ma la conservazione di questo quadro di principi e valori dipende, per l'appunto, solo dalla costruzione di una struttura politica soprannazionale in grado di fronteggiare il nuovo potere economico globale.

In questa direzione, se il globale è l'economico, l'Europa è la politica, sicché lo stare insieme dei popoli europei trae senso dall'esigenza di conservare le condizioni di una diarchia di politica ed economia.

Ma questa esigenza di mantenere le condizioni di scelte possibili introduce anche alla seconda delle ragioni che si danno per lo stare insieme dei popoli europei.

La globalizzazione – come si sa – non designa un dispositivo anonimo e impersonale. In realtà, l'economia mondiale o – meglio – la mondializzazione dell'economia e dei mercati si regge sulla costituzione di una struttura che, non a torto, è stata definita imperiale.

E come l'economia globale tende a distruggere la sovranità economica degli stati nazionali così il potere imperiale assottiglia sempre più i margini della loro sovranità politica.

Non solo le decisioni politiche sull'economia ma anche quelle sulla guerra e sulla pace ed in genere sui rapporti con ciò che non è l'occidente del mondo incidono ormai direttamente sulle condizioni di esistenza e sugli stili di vita delle grandi province dell'impero: la formazione di una struttura imperiale ha reso "interna" la vecchia politica "estera".

Gli stati nazionali non sono più in grado di opporre alcuna resistenza a tali decisioni ed il loro declino travolge la sovranità dei loro popoli.

L'asimmetria radicale tra la legittimazione anche democratica di chi dalla capitale dell'impero ha il potere di decidere ed i processi democratici dei singoli

stati nazionali istituisce un deficit democratico che, ormai, inquieta le coscienze degli europei.

Ai cittadini degli stati del vecchio continente per ricostituire le condizioni della loro (perduta) sovranità non si dà, allora, che di ridislocarla ad un livello soprannazionale, onde, ancora una volta, riaprire quel policentrismo che soltanto può riconciliare decisione e democrazia.

La ragione dell'intendersi dei popoli dell'Europa è, allora, essenzialmente quella di ripristinare le condizioni dell'autodeterminazione individuale e collettiva.

Ma le ragioni non bastano perché l'Europa si costituisca in soggetto politico e perché quella che ci accingiamo ad approvare si trasformi da mero trattato internazionale in autentica costituzione dei popoli europei.

E' anche necessaria una prassi sociale e politica che esperisca queste ragioni e le porti alla coscienza di un'intesa e all'evidenza della comunicazione civica.