



Costituzione europea e democrazia pluralista nella globalizzazione

Francisco Balaguer Callejón*

1. Quo vadis Europa, Quo vadis Italia?

Vorrei, innanzitutto, ringraziare Antonio Cantaro per questo invito.

Non è la prima volta che mi trovo ad Urbino (è già la terza volta) ed è sempre un piacere tornare in una città così bella, con tutta la storia e tutta la bellezza dei suoi monumenti: il nostro patrimonio europeo! Quando parliamo dell'Europa, parliamo del destino dell'Europa, e dunque parliamo anche della storia e della cultura dell'Europa.

Io vorrei cominciare facendo una domanda ai giovani. Sicuramente quando loro pensano al titolo di questo Convegno *Quo vadis Europa?*, ovvero quale è il destino dell'Europa, pensano ad una cosa lontana: l'Europa non è per loro come l'Italia. Come per me la Spagna: nel senso che tutti noi pensiamo che sono gli Stati membri dell'Europa lo spazio e il luogo dove possiamo prendere una decisione.

Quo vadis Italia? Quo vadis Spagna? sembrano a noi domande più "sensate", dal momento che pensiamo di avere la capacità di decidere quale è il destino dell'Italia, mentre sentiamo di non avere la capacità di decidere quale è il destino dell'Europa. Sentiamo, piuttosto, che si tratta di una questione da decidere tra gli stati, dunque attraverso l'Italia, attraverso il governo italiano, attraverso lo stato italiano. Ma se non immaginiamo l'Europa come lo spazio in cui *noi stessi* possiamo decidere, noi non abbiamo ancora interiorizzato l'idea di Europa.

2. La distribuzione del potere economico nell'epoca della globalizzazione

Tutto questo, innanzitutto, ha a che vedere con il modello di costruzione dell'Europa, un modello finora costruito alle spalle del diritto costituzionale e, quindi, alle spalle di una vera identità costituzionale europea. Ma riguarda anche il processo di globalizzazione, un processo che ci restituisce un'altra verità: che noi in realtà non abbiamo neppure la capacità di decidere sul destino del nostro paese di appartenenza.

Oggi, pertanto, la realtà si presenta paradossale. Se abbiamo qualche capacità di decidere sul destino dell'Italia è attraverso l'Europa, mai direttamente. E questo perché se pensiamo alla distribuzione del potere economico negli ultimi anni e all'evoluzione

* Francisco Balaguer Callejón è Cattedratico di Diritto costituzionale nell'Università di Granada.

del potere economico mondiale, sappiamo che l'Italia purtroppo non ha una grande capacità di decisione nel contesto della globalizzazione, come d'altro canto anche la Germania, il Regno Unito, la Francia, la Spagna.

Ricordo che nel 2006, il Rapporto del *PricewaterhouseCoopers* sosteneva che la Cina sarebbe stata la prima potenza mondiale nel 2050. Due anni dopo, nel 2008, un nuovo Rapporto del *PricewaterhouseCoopers* sosteneva che la Cina sarebbe stata la prima potenza mondiale nel 2035, riducendo dunque, dopo soli due anni, di 15 anni la proiezione sul primato mondiale della Cina. Successivamente, nel 2011 in un rapporto analogo si affermava che la Cina sarebbe stata la prima potenza mondiale nel 2020. Due anni dopo, il Rapporto dell'Ocse sosteneva che la Cina sarebbe stata la prima potenza mondiale nel 2016.

Proprio in questi giorni, sui giornali spagnoli era scritto che già oggi la Cina è la prima potenza mondiale. Ma, più in generale, è la complessiva distribuzione del potere economico mondiale che rende evidente la sofferenza dei singoli Stati membri dell'Unione europea. Dopo la Cina la seconda potenza mondiale sarà l'India, la terza gli Stati Uniti. Questi tre paesi concentrano oggi il 40% del prodotto interno lordo mondiale ma concentreranno, in futuro, il 50% del prodotto interno lordo mondiale. Si registra, pertanto, una forte concentrazione del potere economico in tre sole economie.

Il Brasile, che diverrà in pochi anni la quarta potenza mondiale, potrà vantare il 25% del prodotto interno lordo degli Stati Uniti. Ciò significa che esistono tre grandi potenze mondiali e, accanto ad esse, singoli paesi, come il Brasile, che pur essendo un grande paese, avrà circa il 10% del prodotto interno lordo della prima potenza mondiale, la Cina. La Germania che è stata per molto tempo la terza potenza mondiale si avvia ad essere l'ottava o la nona, poiché prima della Germania ci saranno in futuro il Messico, il Brasile, la Russia, l'Indonesia ed altri paesi.

Che vuol dire questo? Vuol dire che nemmeno la Germania che adesso è la grande potenza dell'Europa (al momento la quinta potenza mondiale) avrà ben presto una capacità di decidere il suo destino nel contesto della globalizzazione. Solo l'Europa può, insomma, nell'epoca della globalizzazione decidere il futuro degli italiani, dei tedeschi, degli spagnoli.

Non è più possibile pensare, come si è fatto fino adesso, che il destino dell'Italia sia nelle nostre mani mentre il destino dell'Europa no. È tutto il contrario, il destino dell'Italia sarà nelle nostre mani se il destino dell'Europa è nelle nostre mani.

3. Alle spalle del diritto costituzionale

Tutto questo pone un problema metodologico. Noi non possiamo pensare al diritto costituzionale europeo come qualcosa che è al di là del nostro diritto costituzionale. E qui viene in rilievo la proposta di Peter Häberle delle cosiddette costituzioni parziali.

In tale prospettiva, ad esempio, la Costituzione italiana rappresenta oggi solo una parte del diritto costituzionale italiano, dal momento che una parte del diritto costituzionale italiano è oggi di matrice europea. Simile fenomeno di integrazione costituzionale non creerebbe, in fondo, particolari problemi, se il diritto costituzionale europeo fosse un diritto democratico, se fosse un diritto costruito dal punto di vista del diritto costituzionale, nell'ottica della limitazione e legittimazione del potere (europeo). Invece gli Stati membri hanno controllato fino adesso tutta la costruzione europea, con la pretesa di mantenere intatta la propria sovranità attraverso le istituzioni europee.

Nella costituzione normativa, invece, non v'è sovrano. Come diceva Martin Kriele, infatti, la costituzione normativa è la costituzione che stabilisce i limiti e i confini di tutti i poteri pubblici. È invece accaduto che attraverso il trasferimento delle competenze dal piano interno a quello sopranazionale gli Stati membri sono riusciti a realizzare un obiettivo ambito, in fondo, da ogni potere politico, vale a dire l'esercizio del potere senza responsabilità, senza i controlli costituzionali. Sono riusciti, cioè, a trasferire un potere che era sottoposto a controllo costituzionale democratico all'interno dell'ordinamento costituzionale (quello degli Stati membri), in uno spazio politico, all'Europa, che non è ancora uno spazio costituzionale democratico.

In questo modo l'Europa è diventata per molti anni quello che adesso si chiama una *bad bank*. Ricordo la riconversione industriale degli anni ottanta. Tutti i politici degli Stati membri andavano a Bruxelles, prendevano le decisioni e poi venivano nei nostri paesi e dicevano: “no, questa non è colpa nostra ma è colpa dell'Europa”.

Simili deviazioni sono state rese possibili proprio attraverso una costruzione politica dell'Europa alle spalle del diritto costituzionale. Se pensiamo, infatti, a quali sono le funzioni del diritto costituzionale nella storia, abbiamo anzitutto il modello francese, che dice che la costituzione, il costituzionalismo, serve al controllo del potere e alla garanzia dei diritti. E abbiamo, in secondo luogo, il modello tedesco che dice che il diritto costituzionale serve anche per canalizzare e articolare conflitti politici e sociali.

Dunque, il diritto costituzionale possiede queste tre funzioni: la prima funzione è il controllo del potere, la seconda la garanzia dei diritti, la terza l'articolazione dei conflitti politici e sociali. Tutto questo non è stato possibile in Europa. Dopo il Trattato di Lisbona, si può affermare che la situazione è in parte diversa, almeno per quanto riguarda la garanzia dei diritti. Non si può dire la stessa cosa dell'esercizio della responsabilità politica, poiché il controllo del potere non è possibile a livello interno, e neppure a livello europeo, in quanto continua a non esistere uno spazio pubblico europeo, dove c'è una maggioranza di un segno politico e una minoranza di segno politico opposto.

4. Alle spalle della democrazia pluralista

Problemi e conflitti, sul piano interno, vengono di regola risolti attraverso il dibattito pubblico tra la maggioranza, che governa dopo un processo elettorale, e l'opposizione che ha un programma politico contrario a quello della maggioranza. In Europa, questo ancora non accade ma, a ben vedere, accade sempre meno anche nei nostri paesi, dal momento che tutti i partiti devono, per il bene del paese e la rapida uscita dalla crisi, appoggiare il governo nell'attuazione delle politiche europee (un argomento che abbiamo ascoltato molte volte), situando tale adempimento al di là della naturale dialettica politica.

Ma al di là dei partiti, al di là della democrazia pluralistica non c'è democrazia.

Quando dunque, ad esempio, i governi nazionali hanno affermato: “Andiamo a difendere l'interesse nazionale di fronte all'Europa”, quello che in realtà hanno fatto è stato nascondere il conflitto politico. E questo conflitto politico nascosto si è trasformato da un conflitto democratico in un conflitto che non è democratico, un conflitto nazionale di fronte all'Europa.

Questo, ovviamente, ha anche una influenza molto importante sulla costruzione dell'identità europea, dal momento che noi non possiamo costruire una identità europea

attraverso un modello in cui il conflitto politico è articolato ancora nei termini di un conflitto tra interessi nazionali di fronte all'Europa. La sospensione della democrazia interna e pluralistica di fronte alle questioni europee è anche un problema dal punto di vista della costruzione dell'Europa. Nessuno pensa all'Europa, tutti pensano all'interesse degli italiani in Europa, dei tedeschi in Europa, l'interesse degli spagnoli in Europa e nessuno pensa agli interessi dell'Europa.

5. Democrazia in *standby*: l'interpretazione economica della costituzione

Abbiamo, dunque, una costruzione sbagliata del modello europeo, perché è una costruzione fatta alle spalle del diritto costituzionale: naturalmente, e in un tempo di crisi, ciò è un problema molto serio, perché non si tratta più soltanto di una diminuzione della democrazia interna attraverso la costruzione europea. La crisi sembra, infatti, aver determinato una vera e propria sospensione della democrazia, della costituzione normativa, del diritto costituzionale interno.

Le costituzioni normative nei nostri paesi sono come in *standby*. Abbiamo sospeso i diritti sociali, abbiamo sospeso l'autonomia territoriale, abbiamo sospeso la democrazia pluralistica, abbiamo sospeso tutte le condizioni che identificavano le nostre costituzioni. Si è imposta una interpretazione economica della costituzione perché, quale che sia il risultato delle elezioni, le politiche vengono imposte "dal di fuori". Ma ogni politica imposta è contraria alla democrazia pluralistica, in quanto dà vita ad una democrazia concepita come prodotto e non come processo.

Fino adesso la democrazia nei nostri paesi è stato un processo democratico, adesso è un prodotto che viene imposto da fuori. La costituzione economica prima era una parte della costituzione. Adesso sta prevalendo una concezione globale della costituzione. Il principio del pareggio di bilancio è oggi diventato una sorta di costituzione dentro la costituzione.

Questa concezione economica non permette la realizzazione delle funzioni del diritto costituzionale perché non ci sono i diritti come prima, non c'è la democrazia pluralistica come prima, non c'è la normatività della costituzione come prima. E, ovviamente, in questo senso c'è un'interpretazione che va contro l'idea di costituzione, la cultura costituzionale che noi abbiamo avuto fino adesso non solo in Italia ma anche in tutta Europa.

6. Interpretazioni costituzionali della crisi

Naturalmente è possibile tentare una interpretazione costituzionale della crisi. Noi dobbiamo – si è qui fatto riferimento al Portogallo – stabilire nuovamente la capacità di mediazione della costituzione.

In Portogallo, infatti, il Tribunale costituzionale ha chiaramente affermato la necessità di una mediazione costituzionale delle politiche europee e della loro incidenza sulle politiche interne. Le richieste dell'Europa devono, in altre parole, essere applicate all'interno del quadro costituzionale, attraverso l'interpretazione costituzionale.

Possiamo e dobbiamo recuperare, in altre parole, la capacità della costituzione di canalizzare, articolare i conflitti sociali e politici. Ma ciò vuol dire recuperare la normatività della costituzione, recuperare anche quelle norme della costituzione che adesso sono in *standby* sia sul piano dell'autonomia territoriale sia sul piano dei diritti sociali.

Quella che propongo è, pertanto, un'interpretazione costituzionale della crisi economica non solo sul piano interno ma anche su quello europeo. L'Europa sta attuando politiche di gestione della crisi che non sono compatibili con il quadro normativo dell'Europa, con l'idea di Europa come una comunità di diritto.

Ricordiamo tutti le lettere del Presidente della Banca centrale europea al Presidente del Consiglio italiano in agosto 2011 e al Presidente del governo spagnolo che hanno provocato alla fine le dimissioni del Presidente del Consiglio italiano e la riforma costituzionale in Spagna (anche se questa richiesta, come si è appreso in seguito, non era presente in modo esplicito nella lettera al Presidente del governo spagnolo). Queste lettere travalicavano le competenze dell'Unione europea. L'Unione europea, infatti, non possiede alcuna competenza che la autorizzi ad imporre ad un paese politiche di riforma come le privatizzazioni, o la riforma del mercato del lavoro o addirittura una riforma costituzionale (tanto più che, all'epoca delle due lettere richiamate, il Fiscal compact non era ancora nemmeno in vigore).

7. In che senso non abbiamo bisogno di un popolo europeo

Lo scenario sin qui tracciato fornisce numerosi motivi di riflessione sul futuro dell'Europa, anche se ciò – come ho detto – non significa auspicare meno Europa, perché con meno Europa non si arriva da nessuna parte, in tempo di globalizzazione.

Per quanto mi riguarda, la soluzione resta quella di uno stato federale per l'Europa, una vera federazione europea, una vera democrazia europea, una costruzione pluralistica dell'Europa. Per questa finalità, per il futuro dell'Europa noi non abbiamo bisogno di un popolo europeo. Noi abbiamo oggi una società che è multiculturale, nel senso che ci sono sempre più persone che non sono originariamente italiane, oppure tedesche o spagnole, che sono una parte della nostra società, che lo sono dal punto di vista costituzionale. Abbiamo una pluralità d'interessi che hanno un'espressione propria attraverso il quale il processo politico arriva ad un punto di dibattito, di conflitto o di consenso.

Questo è il diritto costituzionale.

Noi abbiamo bisogno di una democrazia pluralistica e abbiamo bisogno per questo di uno spazio pubblico e pluralistico nell'Europa. La democrazia pluralistica, lo spazio pubblico pluralistico in Europa e uno stato federale europeo sono strumenti più che sufficienti per la costruzione del futuro dell'Europa.