

7 marzo 2007

L'Europa del XXI secolo nella visione di governo delle istituzioni comunitarie

di Luciano Patruno

1. «Le categorie del capitalismo – mercato, competizione, efficienza, professionalità, rendimento ed altre», ha osservato Irti, «sono ormai categorie di un unico pensare: esse invadono i campi più diversi, dai servizi pubblici alla vita domestica, dalla scuola alla sanità, dalle iniziative culturali alle pratiche religiose. Il mondo, che ci sta intorno e in cui trasciniamo la nostra esistenza, ci appare, e vuole apparire, come un'immensa e unica impresa»[\[1\]](#).

A rendere stabili e permanenti tali categorie è, essenzialmente, la “tecnica” «nella sua attitudine a utilizzare il mondo, a manipolare la natura organica e inorganica, a perseguire, secondo leggi e procedure, infiniti scopi»[\[2\]](#).

Senza andare troppo lontano, si può ragionevolmente ritenere che oggi l'immagine più vicina a un'idea di società caratterizzata dal reciproco alimentarsi e sostenersi di questi due dominî sia quella della «società della conoscenza» vagheggiata dalle istituzioni comunitarie nella c.d. Strategia di Lisbona[\[3\]](#).

In questo tipo di società, la strumentalità economica delle norme – delle quali si stimano costi e benefici – è il motivo dominante. Il rapporto costo-efficacia è il metro di misura metapolitico delle norme. Il diritto, nella società europea del sapere, è, prevalentemente, diritto “tecnico”. Tra i suoi compiti principali vi sono la protezione dei diritti inerenti alla proprietà intellettuale e la regolazione del circuito di conoscenze derivante dalle nuove tecnologie informatiche. Da qui discende, per gradi, tutto il resto. Un ‘resto’ però che, in questo modo, cambia di significato e di importanza.

Basti pensare, ad esempio, che nella *knowledge society* europea anche i sistemi educativi e scolastici sono orientati al mercato: essi devono preparare ed educare non tanto a definire e a classificare, quanto a decidere; non tanto a elaborare categorie logiche, quanto a risolvere casi[\[4\]](#).

Compiti, quelli del sistema giuridico, di supporto del mercato, delle sue esigenze di profitto e di riproducibilità tecnica.

Non sorprende, dunque, che sia la tecno-economia[\[5\]](#) – associabile per metonimia al corretto

funzionamento del Mercato Unico Europeo – la visione, l’utopia, il progetto universale delle istituzioni comunitarie per il XXI secolo.

Il Mercato Unico è l’esempio più innovativo di normazione della società. Un *exemplum* che le istituzioni di governo dell’Unione intendono proporre al mondo intero. Se l’Europa illuminista del XVIII secolo ebbe pretese universalistiche riguardo ai diritti dell’uomo, l’Europa funzionalista del XXI secolo sembra avere pretese universalistiche riguardo ai diritti del mercato.

2. Per avere ulteriore conferma di ciò è sufficiente scorrere l’ultimo documento redatto dalla Commissione europea (COM 2007, 60, del 21.2.2007) in vista del Consiglio di primavera del 2007.

http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/com_2007_0060_fr.pdf

Un documento, quest’ultimo, particolarmente significativo, non solo perché si inserisce nel contesto della celebrazione dei cinquant’anni dalla nascita della Comunità europea, ma soprattutto perché esprime l’indirizzo politico[6] di un eurosistema il cui obiettivo principale resta, per questi anni a venire, l’approvazione della c.d. costituzione europea.

E di tale “costituzione”, probabilmente, poco e male si comprenderebbe se si omettesse l’analisi di questi documenti, di questo che viene convenzionalmente definito *soft law* comunitario[7], ma che, in fin dei conti, appare tutt’altro che un diritto mite e malleabile. Se non altro perché in esso, di solito, si ravvisa una volontà politica quasi mai negoziata all’interno di procedure rappresentative parlamentari, una volontà frutto, per lo più, di decisioni unilaterali provenienti da istituzioni di amministrazione e di *governance* della Comunità, che rappresentano, al tempo stesso, Esecutivi personalizzati e interessi sociali altamente frazionati.

C’è dunque una ragione, per così dire, strutturale, che induce a soffermarsi su questa tipologia di documenti. Essa deriva dal fatto che, in questo particolare frangente storico, ci si trova di fronte ad una situazione paradossale così riassumibile: non è la c.d. costituzione europea – come invece fu per le costituzioni europee del secondo dopoguerra – a contenere un programma da attuare, ma essa stessa rappresenta il momento di attuazione di un programma deciso fuori dalla Convenzione che l’ha creata, in un altro documento normativo (i Trattati stipulati dagli Stati membri) che ben può funzionare, senza soluzione di continuità, come costituzione fattuale (“economica” si è spesso ripetuto) dell’Unione europea. In altre parole: allo stato attuale non sembra esserci la necessaria frattura politica tra apparato di governo comunitario e “costituzione europea”; la c.d. costituzione europea non trascende l’organizzazione amministrativa di quell’apparato, ma ne rappresenta soltanto una parziale articolazione. Ciò significa che è dalle specifiche manifestazioni di volontà politica delle istituzioni di governo comunitarie e non da un progetto normativo dotato di superiore legalità costituzionale che si devono trarre conclusioni sul futuro progetto di società europea. E quella parziale volontà politica – per ora – è tutto ciò che si può tentare di indagare.

Tale volontà, peraltro, si costruisce e si legittima attraverso procedure del tutto autoreferenziali, spesso ignote ai cittadini europei, procedure ormai considerate *standard* nel modello di *governance* europea. Il percorso che si segue, di solito, è il seguente. Si procede a dei sondaggi (normalmente Eurobarometro); si ricava da essi un modello, un’idea di com’è la realtà sulla quale si intende intervenire; si dichiara di “lanciare un ampio dibattito” su quel modello con una formula di questo tipo: «la consultazione non è rivolta unicamente alle organizzazioni con sede a Bruxelles; è previsto infatti il coinvolgimento di organismi locali e nazionali, di enti politici e di gruppi di riflessione in tutta Europa. Durante la fase di consultazione, chiunque abbia interesse per i temi trattati è invitato a partecipare al dibattito (o ad esplicitare le proprie opinioni)»; si traggono, infine, le conclusioni che, di solito, sono contenute in un altro documento della Commissione o della Presidenza, conclusioni che confermano l’idea di partenza ma che, dopo il “lancio dell’ampio dibattito”, possono dirsi legittimate democraticamente.

Anche questo documento, come i precedenti, non sfugge a questa logica. Esso rappresenta la base di discussione delle decisioni del Consiglio europeo; costituisce l'idea politica di base degli organi di governo della Comunità. Ciò significa che ammetterà varianti, ma, indubbiamente, non di essere messo in discussione nella sua idea di base, stante l'omogeneità tecno-politica degli organi di governo chiamati a discuterlo (esecutivi degli Stati membri, esecutivo della Comunità)[8]. Anch'esso reca in appendice le risultanze di un sondaggio Eurobarometro dal quale emerge che i cittadini europei sono contenti della loro vita, anche se preoccupati del futuro (come dire tutto e niente). Tale documento, inoltre, fa parte di un ampio dibattito sul "benessere sociale" "lanciato" dalla Commissione e al quale chiunque abbia interesse a dire qualcosa è chiamato a partecipare. In questo senso il documento va integrato con un altro documento di riferimento a cura dell'Ufficio dei consiglieri per le politiche europee (c.d. BEPA, Bureau of European Policy Advisers) dal titolo "La realtà sociale europea" a cura di R. Liddle e F. Lerais (Così il Comunicato stampa della Commissione europea del 26.2.2007 IP/07/244). Peraltro, precisa la Commissione riguardo agli esiti del dibattito, che non si è «alla ricerca di pareri su una serie di proposte o di orientamenti politici. Le conclusioni politiche potranno essere tratte solo in un secondo momento, con il concorso degli Stati membri» (Comunicato stampa di cui sopra). Così il cerchio si chiude.

3. Il documento della Commissione, dunque.

Esso ben sintetizza l'indirizzo politico comunitario sull'Europa del XXI secolo; attesta come le istituzioni europee siano intenzionate a restare pragmatiche e dinamiche seguendo la logica pragmatica e dinamica del «mercato», a restare incompiute al pari del «mercato», a non avere né termine né fine, ad essere, cioè, eterne e perenni come il «mercato»: «le marché unique est dynamique, évolue constamment et s'adapte à de nouvelles réalités. Il ne sera donc jamais "achevé" ni "terminé"»[9]. Più brutalmente: la Commissione ci ricorda che il governo dell'Unione europea non si regge sul consenso dei cittadini, ma sulla legittimazione, quasi "meccanica", dell'ordine giuridico ed economico del mercato. La sua stessa durata dipende dal corretto funzionamento del mercato.

Ecco l'incipit del documento: «Il mercato unico è uno dei successi concreti dell'Unione europea. Grazie ad esso, le persone hanno il diritto di vivere, di lavorare, di studiare o di andare in pensione in un altro paese dell'Unione europea. I consumatori beneficiano di norme di qualità e di sicurezza superiori e di una più vasta scelta di prodotti e di servizi a prezzi minimi. Le imprese hanno la possibilità di esercitare attività avvalendosi di regole comuni e hanno accesso ad un mercato interno di 500 milioni di consumatori. L'Europa nel suo insieme beneficia di una società più aperta e di un'economia più concorrenziale, dove si creano nuove opportunità, in cui i diritti sociali sono rispettati e dove sono garantiti dei livelli elevati di salute, sicurezza e protezione dell'ambiente»[10].

«Nel mondo», continua la Commissione, «il mercato unico è diventato, con l'euro, il simbolo della volontà degli Stati membri dell'UE di cooperare in conformità al primato del diritto, come anche nel rispetto e nella fiducia reciproci. L'UE ha così mostrato la strada da seguire adottando norme che si sono spesso imposte a livello mondiale e dimostrando che dei mercati aperti e concorrenziali sono compatibili con delle norme sociali, ambientali e sanitarie di qualità elevata»[11].

Il «mercato unico», per la Commissione, è il modo di costruire "unità politica" e "coesione sociale". Un modo che si avvale di «realizzazioni concrete», secondo l'insegnamento di Robert Schumann che appare in epigrafe al documento («*l'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes...*»). Qui la strada indicata dai Padri fondatori della Comunità economica europea non viene abbandonata, ma, se possibile, percorsa con maggiore intensità.

Per chi aspira ad un'Europa politica questo è un'ulteriore brusco risveglio, proprio perché *politica* (la Commissione, come si è visto, parla del 'mercato' come simbolo della *volontà* degli Stati membri) è la

decisione di continuare l'integrazione attraverso l'unicità del mercato, strumento e fine dell'Unione.

Una visione d'insieme perciò c'è (come, peraltro, attesta il titolo del secondo paragrafo del documento: «Une vision pour le XXI siècle»), ed essa è una visione concreta, economica, incrementale, che, però, date le sue caratteristiche di calcolabile e oggettiva funzionalità, sembra sfuggire a una precisa volontà politica, all'imposizione giuridica di un progetto di società.

In questo senso, la Commissione europea non poteva essere più chiara, anche con riferimento ai possibili significati e compiti da attribuire ad una futura costituzione europea. È come se stesse dicendo: anche ammettendo che le costituzioni del XX secolo siano state «costituzioni politiche»[\[12\]](#), costituzioni, in ultima analisi, normative, capaci, per propria forza, di «*constituer* l'unione sociale»[\[13\]](#), occorre invece prendere atto che la costituzione europea del XXI secolo non potrà non essere una costituzione «tecnico-economica». Perché sono le sue norme, le norme che compongono il «quadro regolamentare generale» ad essere norme tecniche ed economiche. Il loro carattere *costitutivo* sta in ciò: che da esse deve derivare tutto ciò che, secondo una diversa concezione della società, tecnico ed economico non dovrebbe essere (o dovrebbe essere solo in termini strumentali), vale a dire la coesione sociale, la qualità della vita, la scelta lavorativa, la realizzazione personale, l'interesse pubblico, la mobilità sociale, le cure sanitarie, etc..

4. «Il mercato unico dell'UE», continua la Commissione, «offre agli Europei una base solida sulla quale essi possono appoggiarsi per adattarsi» alle «realità che cambiano»[\[14\]](#). Tali 'realità' sono la globalizzazione, l'avvento dell'economia della conoscenza, l'invecchiamento della popolazione, i cambiamenti climatici. «Per conservare tutta la sua pertinenza e continuare a contribuire alla crescita economica e alla coesione sociale, il mercato unico deve però evolvere e adattarsi. Deve posizionarsi stimolando l'elaborazione di regole e norme di qualità che serviranno da modello alle norme mondiali, al fine di consentire a cittadini e alle imprese europee di trarre vantaggio dalle opportunità della globalizzazione»[\[15\]](#).

«L'Europa del XXI secolo», secondo la Commissione, «è inseparabile dall'economia mondiale. La sua prosperità scaturisce, e continuerà a scaturire, dallo smantellamento degli ostacoli agli scambi e dalla creazione di mercati aperti. Questa apertura è stata resa possibile ed è stata facilitata da un quadro regolamentare solido. *I principi del mercato unico non sono in discussione*. La sfida del XXI secolo consiste nell'adattarne l'applicazione: si tratta di assicurare il mantenimento del quadro regolamentare appropriato, di sorvegliare che i mercati funzionino correttamente, di promuovere la competitività e di reagire in maniera adeguata al dinamismo e al cambiamento che deriva direttamente dall'impegno dell'Europa nell'economia mondiale. L'obiettivo del mercato unico del XXI secolo è dunque di fare in modo che i mercati funzionino meglio nell'interesse dei cittadini, dei consumatori e delle imprese europee, nonché di promuovere un'Europa più competitiva e duratura»[\[16\]](#).

Le norme contenute attualmente nei Trattati, così come le norme della costituzione che si vuole tentare nuovamente di ratificare, hanno il compito di sostenere il mercato[\[17\]](#). È in questa direzione che procede la volontà degli Stati membri, la loro ultima scelta politico-legislativa. Gli Stati assumono decisioni, dunque, «affinché non fallisca il “mercato” come progetto complessivo di conformazione della società»[\[18\]](#).

In quest'ottica, Stato interventista, Stato regolatore, Stato mediatore, Stato astensionista sono, forse, categorie giuspubblicistiche solo parzialmente adeguate a descrivere il ruolo dei pubblici poteri rispetto all'unità di potere che l'idea del mercato reca con sé e che riesce a promuovere[\[19\]](#). Si tratta, infatti, di categorie idonee a descrivere un certo atteggiamento dello Stato rispetto ai processi economici, intesi nell'accezione consueta di processi di produzione e di scambio di beni. Ma il mercato evocato dalla Commissione sembra voler significare qualcosa di più. Sembra voler indicare il termine generale di riferimento sul quale calibrare la normatività delle regole comuni della società. Lo Stato, in questa

impostazione, svolge un ruolo *protettivo* del mercato, del suo corretto svolgersi, affinché nessun corpo normativo estraneo (ivi comprese le costituzioni nazionali ancora basate su una logica normativa opposta, quella dello Stato sociale, concetto diverso da quello di un'economia sociale di mercato^[20]) possa perturbare quelle *performances* economiche necessarie a generare il bene comune europeo.

Con altri termini: gli Stati membri devono sostenere il mercato con norme che siano ricalcate sulle sue stesse dinamiche intrinseche (norme che - fermandosi all'essenziale - antepongano la scelta del profitto individuale al profitto pubblico, la scelta della proprietà privata alla proprietà pubblica). Ciò in quanto è al mercato che si attribuisce (per volontà politica degli Stati membri) lo svolgimento di una funzione sociale, una funzione redistributiva e allocativa, una funzione simbolica, una funzione di riconoscimento, una funzione culturale, una funzione migliorativa della qualità della vita, una funzione di superiore legalità giuridica, una funzione di semplificazione delle procedure amministrative, una funzione di accesso alla società della conoscenza, una funzione di innovazione, una funzione di giustizia sociale e così via.

Insomma, è seguendo le regole del «mercato» che si possono svolgere tutte quelle funzioni costitutive dell'unione sociale riservate, fino a poco tempo fa, all'ambito delle norme costituzionali nazionali.

Ciò che muta non è però poco. Muta la fonte di legittimazione: da una parte c'è il mercato unico voluto dai governi degli Stati membri e implementato dalle regole giuridiche prodotte dagli organi di amministrazione comunitaria, dall'altra parte ci sono le costituzioni nazionali espressione della sovranità popolare, esercitata nelle forme e nei limiti di quelle costituzioni, tramite – in teoria - organi rappresentativi interni al circuito democratico. Organi chiamati, ad oggi, solo a ricevere notizia di decisioni assunte altrove.

Se così è, davvero è lecito attendersi da questa o quell'altra Presidenza europea un cambiamento di rotta? Davvero l'esito di elezioni politiche in questo o quel paese europeo potrà avere una qualche influenza sui principi attuali della “comunitarietà”?

[1] N. Irti, *L'essenza tecnica del diritto (terzo dialogo con Emanuele Severino)* (2003), in ID., *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 31.

[2] *Ibidem*, ivi.

[3] Si veda, in proposito, il *Contributo della Commissione europea al Consiglio straordinario di Lisbona del 23-24 marzo 2000* (DOC/00/7 del 28 febbraio 2000).

[4] Si legga di DOC/00/7 del 28 febbraio 2000 il paragrafo dedicato a “Istruzione e formazione”, p. 22 ss..

[5] L'espressione è di N. Irti e si ritrova in gran parte dei suoi ultimi scritti. Si rimanda, in particolare, ai saggi contenuti in ID., *Il salvagente della forma*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

[6] Un indirizzo politico cui G. Ferrara, *Commissione europea e indirizzo politico*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 3-4 2005, p. 1068, ha dato il nome suggestivo di «comunitarietà»: è proprio la Commissione, scrive l'A., «l'istituzione che di tale categoria potrà vantare la primigenia manifestazione soggettiva e funzionale. Potrà vantarla per il ruolo che, in base ai trattati ed ai contenuti che li hanno caratterizzati, essa ha svolto come promotrice e produttrice di comunitarietà, esercitando la

più intensa funzione dinamica, quella costruttrice e via via sempre più incrementante dell'ordinamento».

[7] Sulle caratteristiche peculiari del *soft law* comunitario si veda F. Bilancia, *Sul concetto di legge politica: una prospettiva d'analisi*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. I, "Vincoli alla funzione legislativa", Milano, Giuffrè, 1999, pp. 226 ss.; ID., *L'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2002, nella parte del volume dedicata al *Dizionario*, pp. 37 ss.; e, da ultimo, M. Luciani, *Gli atti comunitari e i loro effetti sull'integrazione europea* (versione parziale e provvisoria), Relazione presentata al Convegno Annuale dei Costituzionalisti tenutosi a Catania il 14-15 ottobre 2005.

[8] Come ha di recente ribadito P.P. Portinaro, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 208-209, «ad essere sfidato» dalle istanze di produzione del diritto comunitario «non è soltanto il principio di legittimità democratico. È anche il principio della divisione dei poteri che costituisce il presupposto costituzionale di ogni Stato di diritto, in quanto il potere legislativo è sottratto, per sue quote rilevanti, alle assemblee legislative nazionali democraticamente legittimate, per essere avvocato dalle istanze a cui è attribuita la *governance* dell'insieme (entro le quali prevalgono logiche tecno-burocratiche); mentre a decidere sulla priorità del diritto comunitario sul diritto nazionale, e ad operare quindi come istanze che esercitano un potere legislativo negativo, assurgono organi di tipo giudiziario, quali le Corti costituzionali e la Corte di giustizia europea».

[9] *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Un marché unique pour les citoyens*, Rapport intermédiaire au Conseil de printemps 2007, COM (2007) 60, del 21.2. 2007.

[10] COM (2007) 60, del 21.2. 2007, p. 3.

[11] COM (2007) 60, del 21.2. 2007, p. 3.

[12] Nel senso di costituzioni capaci di «produrre una certa politica, la politica costituzionale», M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello stato e costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, tomo II, p. 882.

[13] M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1994, p. 17.

[14] COM (2007) 60, del 21.2. 2007, p. 4.

[15] COM (2007) 60, del 21.2. 2007, p. 4.

[16] COM (2007) 60, del 21.2. 2007, p. 4-5 (corsivo aggiunto).

[17] La «struttura normativa della Comunità», scrive G. Ferrara, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 1999. La costituzione europea*, Atti del Convegno Annuale tenutosi a Perugia il 7-8-9 ottobre 1999, Padova, Cedam, 2000, p. 492, viene «qualificata» dalla «determinazione» del fine specifico dei Trattati comunitari: il fine di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Né sembra che, fino ad oggi, questa interpretazione abbia trovato sostanziali smentite. Poco o nulla si è fatto perché «le istituzioni di amministrazione o *governance* dell'Ue» potessero essere «sostenute da un sistema politico» che fosse «efficace strumento dei diritti di partecipazione delle identità politiche», portando così argomenti idonei a ridiscutere «l'idea che il vero sostegno dell'Ue sia il consenso delle cerchie minori e dei gruppi di interesse», M. Dogliani, *Può la costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, in *Democrazia e diritto*, n. 2 2003, p. 89.

[18] Sia consentito rinviare a L. Patruno, *Il modello istituzionale europeo e l'idea di costituzione*,

Torino, Giappichelli, 2006, p. 206.

[19] L'unità della legislazione comunitaria non si ricava da un criterio costituzionale superiore di natura non economica, ma da un'unità di potere data dall'«immane alleanza fra tecnica e capitalismo», dall'«insoddisfatta e inappagata volontà di profitto. Non c'è davvero contrasto fra tale volontà e le forme di razionalismo giuridico, adottate in 'direttive' e 'regolamenti'. Norme, de-localizzate e de-storicizzate, volte a promuovere e agevolare il *funzionamento* del mercato. La razionalità è ormai scelta dei mezzi più idonei a raggiungere lo scopo: e qui lo scopo è produzione e scambio privi di differenze», N. Irti, *Esercizi di lettura sul nichilismo giuridico*, in ID., *Nichilismo giuridico*, cit., p. 102. Questa nuova 'unità di potere' viene individuata da G. Azzariti, *La costituzione materiale e le forze politiche «dominanti»*, in A. Catalani e S. Labriola (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Milano, Giuffrè, 2001, p.300, in una rete di soggetti (istituzionali ed extraistituzionali) che comprende: «l'*impresa*, che certamente condiziona tramite l'ideologia del mercato l'ordine costituzionale; poi i *media*, e in particolare le nuove imprese medianiche, che giungono ad imporre i modelli culturali che si pongono alla base dei comportamenti politici e condizionano la determinazione delle politiche e l'individuazione dei fini politici; infine le *autorità* e i *poteri tecnici*, che ormai si pongono come limiti al conseguimento dei fini politici fondamentali e che – anzi – sono da essi stessi determinati»; nonché quelle influenti «organizzazioni estranee al circuito della rappresentanza democratica, ma dotate di una *nuova sovranità* come il FMI, il WTO, la BCE, etc.».

[20] Cfr. sul punto, la recente analisi di A. Algostino, *Democrazia sociale e libero mercato: Costituzione italiana versus "costituzione europea"?*, in *Costituzionalismo.it* (21/02/2007). L'A. si chiede se i principi del Stato sociale e, più intensamente, della democrazia sociale - principi ancora contenuti nelle costituzioni nazionali - possano ritenersi superati «solo in ragione della *vis espansiva* (conquistatrice) della legge del mercato», p. 12.