

# *Suicidio, assassinio e vitalità dell'Europa*

di Dian Schefold\*



**Sommario:** § 1. – Il mito del suicidio. § 2. – Costituzione europea? § 3. – Hugo Preuß e il sistema multilivello. § 4. – L’influsso sulla Legge Fondamentale tedesca. § 5. – Verso una società europea. § 6. – Il *deficit* di democrazia. § 7. – “Integrazione negativa” e politica. § 8. – Democrazia degli Stati membri? § 9. – Conclusione.

AGOSTINO CARRINO, *Il suicidio dell'Europa. Stati nazionali, sovranità, "grandi spazi"*, Modena, Mucchi, 2016, pp. 156.

## § 1. – *Il mito del suicidio*

Il mito ci insegna che Europa, figlia del re Agenore di Fenizia, fu rapita da Zeus in forma di toro e portata a Creta. Lì il Dio le si palesò come tale<sup>1</sup> e dal loro incontro nacquero tre figli: Mino, Rhadamanthys e Sarpedon<sup>2</sup>. Stante però la narrazione ottocentesca di Gustav Schwab, basata su fonti della tarda antichità, Europa si vergognò della perdita della sua innocenza e pensò di suicidarsi<sup>3</sup>.

Il pensiero del suicidio dell'Europa ha, pertanto, la sua giustificazione storica o almeno mitica e può essere visto come la spada di Damocle che pende anche sull'Unione europea. Oltre ai pericoli insiti nel rapimento, quelli ora forse simbolizzati piuttosto da un toro oltre Atlantico, si può pensare a una perdita di innocenza causata da una costruzione sopranazionale ibrida, che fuoriesce dalle forme di unioni di Stati legittimate dalla storia, toglie le radici democratiche degli Stati membri e impone una struttura burocratica odiosa ai popoli.

\* Università degli Studi di Brema.

<sup>1</sup> OVIDIO, *Metamorfosi*, libro III, verso 1/2.

<sup>2</sup> H. HUNGER, *Lexikon der griechischen und römischen Mythologie*, Vienna, Brüder Hollinek, 1959, V ed., 111 ss.

<sup>3</sup> G. SCHWAB, *Europa*, in *Die schönsten Sagen des klassischen Altertums* (1837), Basilea, Amerbach, 1948, vol. 1, 45.

È questo il filone del libro di Agostino Carrino, un lavoro molto dettagliato e fondato su una discussione delle-idee guida sia dello Stato nazionale, sia dell'Unione europea. Appare senz'altro convincente la tesi per cui un'Unione formata a fini economici e con una Commissione costituita prevalentemente con un tale orientamento sarebbe nel mirino degli interessi economici e pertanto spesso loro preda, in un processo di globalizzazione che, lasciando il potere d'indirizzo alle forze economiche, lo toglie agli Stati. Non v'è dubbio che un governo dell'economia sarebbe necessario per organizzare la moneta comune, ma nei fatti questa attribuzione di potere non solo non viene assicurata, ma viene addirittura bloccata dagli interessi dei mercati e dell'economia globalizzata. Soltanto gli Stati potrebbero opporsi, ma la loro cooperazione, sia nel Consiglio europeo, sia tramite accordi ulteriori, serve anzitutto agli Stati economicamente forti e alla loro economia, aumentando in tal modo le disuguaglianze fra i membri dell'Unione; la coesione economico-sociale viene distrutta e sostituita con un'egemonia dello Stato economicamente più potente, la Germania.

Questa, però, se da un lato viene guardata con occhio critico per via del suo ruolo dominante, serve, dall'altro lato, come conferma di un concetto di Stato adeguato, dal momento che la Corte costituzionale tedesca pretende di esercitare un controllo dei poteri dell'Unione, invocando la prevalenza dei diritti fondamentali, della Legge Fondamentale, della democrazia parlamentare e del diritto elettorale, anzi della sovranità tedesca nella sua qualifica fondata nell'art. 79 III° co. della Legge Fondamentale, insomma dell'identità costituzionale tedesca. Con la sua giurisprudenza, prima sulla protezione dei diritti fondamentali garantiti nella Carta tedesca<sup>4</sup>, poi sui Trattati di Maastricht<sup>5</sup> e di Lisbona<sup>6</sup>, poi sugli aiuti finanziari nell'ambito della crisi economica in Grecia e negli altri Stati in difficoltà<sup>7</sup> e - ultimamente - sul mandato di cattura europeo<sup>8</sup>, la Corte pretende di avere l'"ultima parola" nel dialogo con i poteri europei e mette in questione la prevalenza dell'applicazione del diritto dell'Unione. Così, la Germania può essere qualificata come Stato nazionale funzionante che contesta l'Europa burocratica orientata verso la globalizzazione. L'Europa che vuole sopravvivere deve appoggiarsi su Stati sovrani, non su un'Unione burocratica.

<sup>4</sup> BVerfGE 37,271, tuttavia relativizzata, ma non abbandonata in BVerfGE 73,339.

<sup>5</sup> BVerfGE 89,155.

<sup>6</sup> BVerfGE 123,267.

<sup>7</sup> Fra l'altro, BVerfGE 129,124; 132,195; 135,317. Vedi D. SCHEFOLD, *Integrazione europea e sovranità*, in *Nuove Autonomie*, 2012, 181 ss.

<sup>8</sup> BVerfGE 140, 317.

## § 2. – Costituzione europea?

Neanche l'idea di una costituzione europea può essere offerta come uscita dall'Unione imperfetta, dal momento che mancano il potere costituente e l'unità nazionale, mentre il naufragio del "Trattato sulla Costituzione europea" dimostra che il concetto di una tale costituzione era contraddittorio. Perciò, qualificare ora i trattati, sulla base di Lisbona, come costituzione non risolve la contraddizione. L'oggetto di un "patriottismo costituzionale" non esiste. La richiesta di patriottismo può creare soltanto finzioni per nascondere la costruzione teorica e autoritaria, per niente democratica, dell'Unione europea. L'Europa, su questa via, si sta suicidando.

L'argomentazione del libro ha un fascino e dà da riflettere, anche perché è fondata su citazioni dottrinarie ampie e ricche. Si possono menzionare, oltre le fonti giurisprudenziali tedesche precitate, anche voci recenti della dottrina germanica<sup>9</sup>, in gran parte riconducibili ai punti di vista elaborati da Dieter Grimm<sup>10</sup>; l'articolata e fondata elaborazione rappresenta senza dubbio un arricchimento del dibattito.

Nondimeno, rimane da chiedersi se Carrino tenga sufficientemente conto del carattere multilivello, non di tutti, ma di gran parte degli ordinamenti attuali. In quest'ambito, sono citate opere di Paolo Grossi per l'Italia, di Ingolf Pernice per la Germania<sup>11</sup> – due voci molto differenti. Pernice può essere interpretato come portavoce di una teoria pura del diritto che considera l'ordinamento giuridico e pertanto anche costituzionale a gradi, sulla falsariga di Kelsen, ma del pari come portavoce di una teoria dell'integrazione, sulle orme di Rudolf Smend<sup>12</sup>. Per Grossi invece, la formazione di enti collettivi non è limitata a ordinamenti con potere statale, sovrano, ma si estende a un pluralismo di formazioni sociali molto più ampio, che ha come risultato l'Europa con la sua costituzione<sup>13</sup>. È caratteristico il fatto che Grossi tenga conto dei corporativismi europei e del loro influsso sulla costituzione di Weimar<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Vedi, fra l'altro, J. GYGIEL, *Es lebe die Nation! Weshalb die Rückkehr der Nationalstaaten in Europa keine Tragödie, sondern ein Segen ist*, IPG (Fondazione Friedrich Ebert) del 31-10-2016.

<sup>10</sup> D. GRIMM, *Braucht Europa eine Verfassung?*, München, Beck, 1995 (anche in *Juristenzeitung*, 1995, 581 ss.); *Die Zukunft der Verfassung*, Berlin, Suhrkamp, 2012, e molte pubblicazioni successive, di recente: *Europa ja – aber welches?*, München, Beck, 2016. Per le basi teoriche vedi anche D. GRIMM, *Souveränität: Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs*, Berlin, Berlin University Press, 2009.

<sup>11</sup> A. CARRINO, *Il suicidio dell'Europa*, cit., 129 ss., con riferimento a I. PERNICE, *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 53; P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2015.

<sup>12</sup> Vedi, da un lato, A. CARRINO, *op. cit.*, 129, dall'altro lato D. TSATSOS, *Die Europäische Unionsgrundordnung*, in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1995, 290, nota 11, 292, nota 40, con riferimento a I. PERNICE, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 120 (1995), 100 ss.

<sup>13</sup> P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2008, e le conclusioni, 253 ss.

<sup>14</sup> *Ivi*, 223 ss., 232 ss.

### § 3. – *Hugo Preuß e il sistema multilivello*

In quest'ambito, sarebbe stato normale accennare all'influsso di Hugo Preuß su questa costituzione, e sarebbe stato naturale anzitutto per Agostino Carrino che, in un suo saggio recente<sup>15</sup>, ha trattato quest'autore. Infatti, Preuß, già nel suo primo libro, ha contestato il concetto dello Stato sovrano<sup>16</sup>. Esso corrisponderebbe al modello della monarchia assoluta che, non limitando il potere del monarca, gli concederebbe sia un potere sovrano sui sudditi all'interno, sia un potere sovrano nei confronti degli altri Stati. Riconsiderando invece i concetti nelle condizioni dello Stato costituzionale, occorre riconoscere agli elementi dello Stato federale, così come alla Federazione il carattere di enti territoriali (*Gebietskörperschaft*), e del pari agli enti comunali. Tutti sono enti collettivi (*Gesamtperson*), composti di enti più piccoli, dall'individuo passando verso l'alto attraverso le formazioni sociali, che sono membri (*Gliedperson*) dell'ente collettivo più ampio. Essi formano così un sistema multilivello, e nessun livello può pretendere a una sovranità. I poteri dei singoli livelli si svolgono in un processo di formazione dei diritti di ogni livello, spesso in concorrenza, ma con formazione del diritto nello sviluppo delle formazioni sociali coinvolte.

Basandosi su un tale modo di vedere, Preuß non si ferma al modello dello Stato articolato su una pluralità di membri al suo interno, ma considera anche lo Stato come persona-membro (*Gliedperson*) di una comunità di Stati, che si presenta come ente collettivo internazionale, come soggetto del diritto internazionale pubblico<sup>17</sup>. Questa conseguenza, brevemente discussa nel libro menzionato, è sviluppata e largamente motivata in scritti successivi. Già due anni più tardi, nel 1891, Preuß pubblica un saggio che descrive l'intreccio fra gli Stati dell'epoca, le necessità e i primi passi di collaborazione con forza vincolante per gli Stati, e, opponendosi ai negatori del diritto internazionale pubblico, ancora frequenti in quell'epoca, apre la prospettiva di un sistema mondiale sempre più consistente<sup>18</sup>.

Un tale approccio, in parte rintracciabile anche in scritti successivi<sup>19</sup>, determina tutta l'opera di Preuß, e anzitutto la Costituzione di

<sup>15</sup> A. CARRINO, *Hugo Preuß. Dalla Costituzione bismarckiana alla Weimarer Reichsverfassung*, in *Lo Stato*, 1/2013, 271 ss.

<sup>16</sup> H. PREUSS, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin, Springer, 1889. Una limitazione comparabile della sovranità anche in A. CARRINO, *Il suicidio dell'Europa*, cit., 100.

<sup>17</sup> H. PREUSS, *Gemeinde, Staat, Reich*, cit., 255 ss.

<sup>18</sup> H. PREUSS, *Das Völkerrecht im Dienste des Wirtschaftslebens* (1891), ora in IDEM, *Gesammelte Schriften*, vol. 2, hrsg. von C. Müller und D. Schefold, Tübingen, Mohr Siebeck, 2009, 426 ss.; vedi la mia *Einleitung*, in *Questo volume*, 10 ss., specialmente 17, 22, 29 ss.

<sup>19</sup> Vedi anzitutto nelle *Gesammelte Schriften*, cit., vol. 2, n. 48, vol. 3 (hrsg. von D. Lehnert, C. Müller e D. Schefold), Tübingen, Mohr Siebeck, 2015, n. 39.

Weimar. Nel suo disegno originario, Preuß, enunciando la sovranità popolare (§ 2, 1° co.), sulla base della sua costituzione ne sancisce l'esercizio, nelle questioni relative al *Reich*, tramite gli organi in essa previsti, nelle questioni relative ai *Länder* sulla base delle loro costituzioni da parte dei loro organi (§ 2, 2° co.), e il riconoscimento del diritto internazionale pubblico vigente come parte del diritto del *Reich* (§ 2, 3° co.)<sup>20</sup>. Nei dibattiti sulla costituzione, questa formulazione fu modificata e ripartita negli artt. 1, 2° co., 4 e 5, ma la sostanza rimase la stessa. Nella motivazione, riassunta da Preuß nel frammento del libro pubblicato dopo la sua morte, Preuß non soltanto sottolinea il legame tra i principi menzionati, ma commenta largamente il significato del diritto internazionale pubblico per lo Stato nazionale democratico, il quale non vuole chiudersi sulla nazione, ma inserirsi in un sistema di diritto internazionale pubblico vincolante, in un ente collettivo internazionale<sup>21</sup>. La dichiarazione di fede in favore della pace, decisiva per Preuß già durante la prima guerra mondiale, deve determinare del pari la convivenza degli Stati, e comprendere questa come formazione sociale soprastatale.

#### § 4. - *L'influsso sulla Legge Fondamentale tedesca*

È questa la base della attuale Legge Fondamentale tedesca. Questa riprende, da un lato, nell'art. 25, il principio dell'art. 4 della Costituzione di Weimar, e lo inserisce, in maniera simile all'art. 11 della Costituzione italiana, già nel preambolo, allo scopo di «servire la pace del mondo quale membro con pari diritti di un'Europa unita». Inoltre, già l'originario art. 24 LF legittima il trasferimento di poteri a organizzazioni internazionali. Perciò le tracce del modello di Preuß, con l'ordinamento internazionale come persona collettiva con diritti propri, possono essere trovate nella costituzione tedesca attuale. In questo senso, la Legge Fondamentale è aperta all'unificazione europea e al riconoscimento dell'Unione europea come ente collettivo su un livello più ampio, che racchiude gli Stati come membri.

Nondimeno, occorre ammettere che nella Legge Fondamentale, tramite la revisione della costituzione del 21.12.1992, è stato inserito il

<sup>20</sup> Vorentwurf/Entwurf I der WRV, in *Gesammelte Schriften*, cit., vol. 3, n. 23, 533: § 2:

(1) *Alle Staatsgewalt liegt beim deutschen Volke.*

(2) *Sie wird in den Reichsangelegenheiten durch die auf Grund der Reichsverfassung bestehenden Organe ausgeübt, in den Landesangelegenheiten durch die deutschen Freistaaten nach Maßgabe ihrer Landesverfassungen.*

(3) *Das Reich anerkennt das geltende Völkerrecht als bindenden Bestandteil seines eigenen Rechtes an.*

<sup>21</sup> H. PREUSS, in *Reich und Länder* (1928), ora in *Gesammelte Schriften*, cit., vol. 3, 299 ss. (352-362), e la mia *Einleitung*, 56-58.

nuovo art. 23 che, nel 1° comma, sancisce una disciplina speciale per l'Unione europea, con certe condizioni, requisiti e limiti dell'adesione tedesca all'Unione. Questa disposizione, concretizzando per il caso speciale la regola generale dell'art. 24, 1° co., si basa sull'idea di trasferimento di singoli poteri e se ne può dedurre che l'Unione europea non è altro che un'unione di Stati (*Staatenverbund*). È questo il modo di vedere che determina la recente giurisprudenza costituzionale tedesca<sup>22</sup>. La legittimazione democratica, basata sul diritto elettorale tedesco, permette di trasferire singoli poteri all'Unione, ma poteri necessariamente limitati, prima secondo i criteri dell'art. 23, 1° co., e poi per riservare il diritto di decisione nelle questioni essenziali al Parlamento tedesco come custode della democrazia.

Con una tale argomentazione, la legittimazione democratica del potere europeo non è presa in considerazione o, almeno, viene qualificata come secondaria. La Corte costituzionale tedesca, per questa via, si riserva il diritto di controllo sulla legittimazione democratica del potere europeo. Le tracce dell'influsso di Preuß sono cancellate<sup>23</sup>. Va detto che il modo di vedere di Carrino corrisponde allo stato del dibattito tedesco, ma è strano che, nella sua visione, la giurisprudenza costituzionale tedesca serva come difesa della democrazia, mentre la giurisprudenza europea è criticata come potere non democratico. Inoltre, l'argomentazione mi sembra trascurare la genesi menzionata della disciplina costituzionale e, del pari, la realtà della formazione dell'Unione europea.

## § 5. – Verso una società europea

Per tener conto di quest'obiezione, conviene ricordare lo sviluppo delle idee di Preuß, basato sull'osservazione della cooperazione internazionale di fatto. In questa via, si può tener conto dell'intreccio in Europa che si manifesta ora nell'Unione europea. Questa – oppure i predecessori, la Comunità Economica Europea con le altre Comunità europee collegate – si è formata, nel secondo dopoguerra, dopo le esperienze terribili di due guerre, del nazionalismo sfrenato e del totalitarismo. Essa era, senza dubbio, all'inizio uno strumento di cooperazione settoriale, nei campi del carbone e dell'acciaio, poi dell'energia nucleare e dell'economia. I padri di questa cooperazione hanno però,

<sup>22</sup> BVerfGE 89, 155 ss., 123, 267 ss.; cfr. le citazioni *supra*, nn. 4-8.

<sup>23</sup> Ho criticato quest'approccio in un saggio su *L'omogeneità nei sistemi multilevel. Cenni sull'attualità di Hugo Preuss tra sviluppo storico, vecchie analisi e nuova terminologia*, prima pubblicato in *Giornale di Storia Costituzionale* 19, I, 2010, 141 ss., poi aggiornato e ampliato in tedesco: *Zur Homogenität im Mehrebenensystem*, in *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, 60, 2012, 49 ss.



fin dall'inizio, seguito il programma di un'integrazione graduale, e hanno avuto in mente l'unione politica europea fino al concetto della Federazione europea<sup>24</sup>. Il concetto dell'«unione sempre più stretta dei popoli europei» (art. 1, II° co. TUE), ancorata nei trattati dal Trattato di Maastricht (1992) in poi, non è altro che una conferma e la garanzia di un processo risalente alle origini. Questo processo, è vero, è stato sopravanzato da una politica, che si può, con Carrino, qualificare burocratica o tecnocratica, da parte della Commissione e della Corte di Giustizia europea, ma si tratta di un processo programmato dai trattati e dai padri dell'unificazione europea.

L'altra faccia della medaglia è, però, dalle origini in poi, uno sviluppo continuo in direzione di un'europeizzazione dei modi e delle condizioni di vita. Confrontando l'Europa di oggi con gli Stati chiusi prima dell'esistenza della Comunità Economica Europea, il cambiamento è evidente. Partendo dalla libertà di circolazione con i viaggi liberi e sempre meno limitati, attraverso il mercato unico e le libertà di circolazione, lo stile di vita – evidente nell'offerta dei negozi alimentari – si sta uniformando<sup>25</sup>. Lo sviluppo culmina con l'Euro e lo spazio libero di circolazione secondo l'accordo di Schengen. Certo, questi successi sono stati problematizzati, criticati e, in parte, ridotti fino a dei tentati assassinii conseguenza di fenomeni di crisi e di reazione nazionalista, tentativi che, nella situazione attuale, sembrano prevalere; ma è del pari vero che tali contro-movimenti hanno accompagnato l'unificazione europea in tutto il suo sviluppo<sup>26</sup>. Il cammino è lungo, contestabile e contestato, ma la direzione è determinata e nutrita dalla vitalità dell'Europa.

## § 6. – *Il deficit di democrazia*

Dove si trova però la legittimità democratica, base dello Stato nazionale, e minacciata da organi europei come la Commissione e la Corte di Giustizia, che sono scarsamente, anzi per niente legittimati dalla democrazia statale? Non si può contestare il *deficit* democratico dell'Unione europea, articolato da Carrino con argomenti pertinenti. Il

<sup>24</sup> Vedi, per tutti, il primo presidente della Commissione europea, W. HALLSTEIN, *Der unvollendete Bundesstaat*, Düsseldorf, Econ, 1969, e per l'importanza del suo lavoro, I. PIELA, *Walter Hallstein – Jurist und gestaltender Europapolitiker der ersten Stunde*, Berlin, Berliner Wissenschafts, 2012, con cenni importanti anche su Altiero Spinelli (63, 109) e l'influsso italiano.

<sup>25</sup> Vedi, fra gli studi di storia sociale, fra l'altro H. KAEUBLE, *Die soziale Integration Europas*, in *Wirtschaftliche und soziale Integration in historischer Sicht*, Stuttgart, Franz Steiner, 1996, 304 ss., e di recente R. HOHLS, H. KAEUBLE (Hrsgg.), *Geschichte der europäischen Integration bis 1989*, Stuttgart, Steiner, 2016. Per l'analisi politica, rimane sempre importante la visione di C.J. FRIEDRICH, *Europa – Nation im Werden?*, Darmstadt, Europa-Union, 1972.

<sup>26</sup> Caratteristico in questo senso il bilancio fatto da C.J. FRIEDRICH, *Europa*, cit., 239 ss.

*deficit* è, in parte, conseguenza necessaria della base dell'Unione in trattati, prodotti della politica estera degli Stati membri. Gli accordi necessari a questo scopo non possono essere determinati in misura eguale dai processi democratici e parlamentari come leggi parlamentari, ma devono essere negoziati dai Governi che si appoggiano sul loro "*federative power*" (John Locke).

Carrino - seguendo l'argomentazione della Corte costituzionale tedesca - fa discendere da questa situazione la limitazione necessaria dei poteri europei. Per garantire la democrazia nazionale e per evitare «il suicidio dell'Europa», l'Unione europea non deve diventare troppo potente; il cammino verso lo Stato federale deve rimanere sbarrato. Senza dubbio, tale argomentazione ha un fascino e un influsso grande, dovuto anche all'autorità della Corte costituzionale tedesca. Mi sembra però che essa trascuri il ruolo dell'ente collettivo su un livello indipendente quale l'abbiamo ritrovato nell'argomentazione di Hugo Preuß. L'Unione come ente può legittimarsi in modo proprio, indipendente dagli Stati membri, e lo sviluppo europeo descritto testimonia una tale legittimazione, che si articola, inoltre, anche nella giurisprudenza costante della Corte di Giustizia sul carattere indipendente dell'ordinamento europeo. Certo, la legittimazione democratica dell'Unione effettuata dalla democrazia negli Stati membri resta debole: essa trova espressione nella legittimazione democratica dei capi dei Governi o di Stato, ma una legittimazione per il singolo Stato e spesso indiretta, non certo la legittimazione di una democrazia europea; per quanto siano previste decisioni a maggioranza anche la rappresentanza del singolo Stato è oscurata.

Perciò la questione della legittimazione democratica propria dell'Unione è essenziale. Se una tale legittimazione manca o è insufficiente, l'Unione, infatti, dovrà rinunciare a poteri importanti, oppure, se li utilizza, sarà un pericolo per una *governance* democratica e causa di un distacco tra il potere pubblico e il cittadino.

Non si può però negare che la problematica è stata vista e trattata nello sviluppo dell'unificazione europea fin dall'inizio. Già dagli anni Settanta del secolo scorso, l'elezione diretta del Parlamento europeo è stata un passo importante verso una legittimazione democratica propria degli organi; con le revisioni dei trattati, questa legittimazione è stata ampliata e migliorata. Nel passato recente, il Trattato di Lisbona ha introdotto e riassunto i principi democratici dell'Unione (artt. 9-12 TUE), fra cui la cittadinanza dell'Unione, l'iniziativa dei cittadini e la partecipazione dei Parlamenti nazionali. Il Parlamento europeo è stato rinforzato, con poteri allargati, anche in materia di iniziativa parlamentare e di bilancio preventivo; il Parlamento ha poteri per quanto riguarda l'elezione del Presidente della Commissione e può anche



dichiarare la sfiducia verso la Commissione. È vero che, anche con queste riforme, restano certi *deficit* del potere parlamentare, in parti insuperabili se si vuole mantenere la legittimazione democratica attraverso le democrazie nazionali nel Consiglio europeo. Intanto, la legittimazione democratica dell'Unione è duplice, basata, da un lato, sulle istituzioni democratiche dell'Unione, dall'altro lato, sugli Stati membri, ma, come negli Stati federali, l'una legittimazione non esclude l'altra.

Tuttavia, sembra urgente riempire lacune ovvie, anzitutto creare una disciplina europea per l'elezione del Parlamento, come prevista a partire dal 1975, ma finora non attuata<sup>27</sup>. Lo stesso vale per i partiti politici<sup>28</sup>. Intanto, queste basi nei trattati ci sono (art. 10, anzitutto 4° co. TUE, artt. 223, 224 TFUE), ma non hanno svolto, finora, il loro ruolo. Soltanto in un tale ambito l'opinione pubblica europea può assolvere ai suoi compiti come base di una democrazia europea. È vero che questi problemi sono ulteriormente aggravati dalla questione delle lingue, ma quest'ultima questione non è per nulla ignota laddove si tratta di pluralismo e dove sono presenti minoranze; per di più, a causa dei movimenti migratori il concetto di popolo non può più essere definito separando la lingua originaria di uno Stato e le lingue straniere (oppure le razze, le religioni ecc.). Ora, come questa problematica non può essere risolta alzando barriere che separano le lingue, così neanche l'Europa può accettare di essere divisa secondo frontiere linguistiche, ma deve orientarsi secondo modelli analoghi a quello della Svizzera, la cui popolazione parla quattro lingue<sup>29</sup>, un modello che ha contribuito alla disciplina delle minoranze linguistiche anche in Italia.

È in conseguenza di tali passi verso la riduzione del *deficit* di democrazia che un mutamento della forma di governo europea può essere reso possibile. Così come nello sviluppo del costituzionalismo ottocentesco verso il governo parlamentare, l'influsso pratico del Parlamento europeo dipende dall'effettività della sua legittimazione democratica, dal che consegue la valutazione del peso del Consiglio europeo. Non si tratta, almeno non in prima linea, di riforme istituzionali necessarie, ma conviene tener conto dello sviluppo politico dei singoli poteri e dell'impatto di tali sviluppi sulla forma di governo. Del pari, per le modificazioni dei trattati, disciplinate dall'art. 48 TUE, si può pensare di tener conto dei fattori politici coinvolti, anche se non disciplinati nei trattati. In questo senso, già per l'elaborazione della Carta dei diritti e poi del Trattato sulla Costituzione europea sono state convocate del-

<sup>27</sup> In questo senso anche D. GRIMM, *Europa ja – aber welches?*, cit., 133 ss. (143).

<sup>28</sup> Fondamentale in questo senso anche D.TH. TSATSOS, G. DEINZER (Hrsgg.), *Europäische Politische Parteien*, Baden-Baden, Nomos, 1998, con documentazione ampia; vedi anche T. PAPADOPOULOU, *Politische Parteien auf europäischer Ebene*, Baden-Baden, Nomos, 1999.

<sup>29</sup> Vedi l'art. 4 della Costituzione Federale del 18-4-1999, completato dagli art. 175, IV° co., e 188, IV° co.

le “Convenzioni”, anche prima della disciplina *ex art. 48, III° co. TUE*. In maniera simile, può essere ragionevole far approvare i disegni di modificazione dei trattati stipulati dai Governi tramite un *referendum* consultivo a livello europeo, prima di iniziare il procedimento di ratifica negli Stati. Per questa via la legittimazione democratica sarebbe europea, si potrebbe rinunciare alla modificazione in caso di rigetto e i *referendum* nazionali – spesso causa di confusione tra problemi nazionali e problemi europei – non avrebbero più senso.

### § 7. – “Integrazione negativa” e politica

Rimane però l’obiezione secondo cui l’attività della Commissione e della Corte di Giustizia europea può senz’altro, basandosi sui trattati, eliminare gli ostacoli al mercato comune in favore delle libertà economiche che lo rendono possibile, provvedendo, su questa via, a un’integrazione negativa dell’Unione; obiezione per cui, però, una politica, un’integrazione positiva, necessita del consenso degli Stati membri, cosa molto più difficile da raggiungere<sup>30</sup>. Ne consegue un orientamento liberale, forse neo-liberale dell’Unione, che fa perdere forza agli obiettivi di politica sociale e di coordinamento economico. La problematica, trattata anche da Carrino, è reale e richiede l’attenzione della politica. Tuttavia, essa viene ridimensionata da disposizioni e finalità dei trattati in favore della solidarietà, dei diritti sociali e di una politica economica coordinata, disposizioni e finalità non dissimili da quelle delle costituzioni nazionali. Perciò, la problematica somiglia molto a quella degli Stati membri relativamente a tutti quei provvedimenti posti qui a garanzia dei diritti economici, soprattutto dell’iniziativa privata, o che aggravano il procedimento legislativo, o con maggioranze assolute o qualificate, o con sistemi bicamerali, o ancora con la partecipazione di enti federati. Su tutti e due i livelli, l’attività sociale dello Stato richiede una discussione più ampia della garanzia semplice delle libertà. Come gli Stati, anche l’Unione europea deve sviluppare il principio di solidarietà, bene ancorato nei trattati e nella Carta dei diritti, ma, purtroppo<sup>31</sup>, con un *deficit* di implementazione nella prassi. Il dibattito sul sistema sociale ed economico non finisce ai confini degli Stati, ma continua, ed è necessario, anche a livello europeo<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> In questo senso anzitutto D. GRIMM, *Europa ja – aber welches?*, cit., 109 ss.

<sup>31</sup> Mi pare ovvio che in questo punto la Germania deve imparare e svilupparsi.

<sup>32</sup> Ho tentato di descrivere questa problematica in D. SCHEFOLD, *Zwischen Preisstabilität und gesamtwirtschaftlichem Gleichgewicht*, in *Demokratie in Staat und Wirtschaft*, Festschrift für Ekkehart Stein, Tübingen, Mohr Siebeck, 2002, 201 ss. (214).

## § 8. – *Democrazia degli Stati membri?*

In definitiva, il *deficit* di democrazia dell'Unione europea non dovrebbe essere visto come fenomeno isolato, ma come un problema di democrazia che interessa tanto l'Unione quanto gli Stati membri. Infatti, può apparire abbastanza strano che la Corte costituzionale della Germania, che, a livello federale, ha respinto finora ogni richiesta di democrazia diretta – promessa dall'art. 20, 2° co. LF! –, lamenti il *deficit* di democrazia europeo, che è mitigato dall'iniziativa dei cittadini europei in base all'art. 11, 4° co. TUE. Riguardo al diritto elettorale italiano, criticato anche dalla Corte costituzionale italiana<sup>33</sup>, lo sviluppo dal “*porcellum*” all’*italicum*” è tutt'altro che convincente, e il risultato del 4 dicembre 2016 conferma la necessità di continuare la discussione.

Si potrebbe continuare un tal elenco per tutti gli Stati membri. La democrazia è sempre un compito, con concretizzazioni da adattare alla situazione esistente, e occorre tener conto del fatto che tanti Stati, segnati sia da tradizioni monarchiche, sia da totalitarismi, sono alla ricerca di una forma di governo compatibile con il principio democratico, ma del pari con i bisogni di un Governo stabile. Inoltre, disuguaglianze della rappresentanza, certo sempre problematiche come nel caso dell'art. 14, 2° co., proposizioni 2 e 3 TUE, sono caratteristiche degli Stati federali e dei sistemi multilivello, e per niente sconosciute anche in Germania, ove i poteri e le competenze del *Bundesrat* relativizzano l'eguaglianza di rappresentanza parlamentare in favore del principio federativo – e somigliano, pertanto, alla posizione del Consiglio europeo che rappresenta gli Stati membri accanto ai popoli europei (oppure al popolo europeo, vedi art. 10, 2° co. TUE). Mi pare adeguato vedere in questa rappresentanza doppia non il suicidio, ma piuttosto un elemento di vitalità dell'Europa, anche se questa racchiude gli sviluppi necessari per adempiere i compiti europei.

## § 9. – *Conclusioni*

Questa valutazione è senz'altro ottimista, e capisco le obiezioni di disinteresse, di scetticismo, anche di ostilità nei confronti dell'idea europea. Le riflessioni qui enunciate vanno in senso opposto a una tendenza che, forse, viene espressa bene dal titolo del libro di Carrino. Nondimeno, gli avvertimenti di una crisi dell'Europa sono stati, dagli anni Cinquanta in poi, costantemente ripetuti, ed è piuttosto la vitali-

<sup>33</sup> Sent. 1 del 2014, vedi – fra tante voci critiche – F. POLITI, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2015, IV ed., 185 ss. (188 ss.); A. PACE, *Modifica illegittima o eversione costituzionale?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2016, 100 ss.

tà dello spirito europeo che ha spesso sorpreso gli osservatori. Essa è stata sostenuta, è vero, dall'azione continua della Commissione e della Corte di Giustizia, un'azione questa che non è stata soltanto oggetto di critiche, ma anche di contrasto alla burocrazia.

La de-politicizzazione e la negazione del valore dell'ordinamento sociale, invece, non si indirizzano soltanto contro l'Europa, ma costituiscono un fenomeno presente anche in tanti strati e ceti dei popoli. Questi, messi a confronto con i problemi necessariamente complessi degli Stati attuali, non vogliono più assumersi responsabilità per le soluzioni dei problemi comuni, ma si allontanano dalla politica, fuggono e cercano la salvezza nella xenofobia, nelle discriminazioni oppure in ideologie o fedi fondamentalistiche.

Così l'alternativa non è fra burocrazia europea e democrazia nazionale, certamente importante – in questo non c'è nessun dissenso con Carrino –, ma fra ordinamento multilivello – e pertanto necessariamente complesso –, da un lato, e semplificazione, ai danni di un trattamento serio dei problemi, dall'altro. La democrazia moderna non impone più al cittadino l'identificazione con una comunità piccola, perfetta e totale com'è stata descritta da Rousseau, ma mette a confronto il cittadino con organismi sociali agenti su una pluralità di livelli, e, perciò, con un pluralismo politico. Mantenere l'integrazione dell'individuo in tali condizioni è un compito delicato e difficile, ma del pari condizione e garanzia della partecipazione democratica e della libertà individuale.

### *Abstract*

The Author criticizes the recent work by Agostino Carrino on the European Union, drawing specially on Hugo Preuß' refusal of sovereignty and the concept of multilevel constitution. Democracy can be reached also on the European level, not only in the boundaries of the national States.