

Volk, patriottismo parlamentare e sovranità Osservazioni sulla “Lissabon-Entscheidung” della Corte Costituzionale tedesca

di Nicola Verola

Che il Trattato di Lisbona fosse destinato ad una navigazione perigliosa lo si sapeva fin dall’inizio. Pochi avrebbero però immaginato che uno dei capi più difficili da doppiare sarebbe stato dalle parti di Karlsruhe. Nella cittadina del Baden-Wurtemberg siede in effetti quella che viene spesso definita la “terza Camera” del legislativo tedesco¹: il Bundesverfassungsgericht, che proprio nel luglio scorso si è espresso sulla compatibilità del Trattato con la Costituzione federale².

All’atto pratico, la Corte ha confermato la costituzionalità del Trattato di Lisbona limitandosi a chiedere alcune modifiche delle leggi di ratifica, volte soprattutto ad assicurare un maggiore coinvolgimento del Parlamento tedesco nei dossiers europei. Bundestag e Bundesrat hanno provveduto in poche settimane, bloccando sul nascere le illazioni sulle sorti del Trattato. Ciò non autorizza, tuttavia, a concludere con il classico “tutto è bene quel che finisce bene”, perché gli argomenti utilizzati dalla Corte nello spianare la strada alla ratifica lasceranno, verosimilmente, pesanti strascichi.

Il ragionamento alla base della Lissabon-Entscheidung segue sostanzialmente due binari: da un lato, l’esame della conformità dell’ordinamento UE ai requisiti di democraticità sanciti dal Grundgesetz; dall’altro, l’analisi del rapporto fra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali.

Sotto il primo profilo, il Bundesverfassungsgericht riprende gli argomenti che aveva già sviluppato in occasione della sentenza sul Trattato di Maastricht³: la democrazia, sostiene la Corte, richieda un popolo (Staatsvolk) che sia in grado di esercitare i propri diritti democratici; poiché l’Unione Europea non dispone di un “popolo europeo” le istituzioni europee non sono – e non possono essere – pienamente democratiche, ergo, le uniche istituzioni in grado di assicurare la piena autodeterminazione dei popoli europei restano quelle nazionali, il cui ruolo va assolutamente preservato. La linea argomentativa è conosciuta. Nuova è però la durezza dei toni. Toni che, almeno finora, avevano contraddistinto soprattutto posizioni apertamente euroscettiche.

Ancora più pesante della *pars destruens* è poi la piroetta logica con cui la Corte passa alla *pars construens*, “assolvendo” l’Unione dalle sue pecche. Il ragionamento è che sulle carenze della democrazia europea si può transigere in quanto la UE è, ed è

¹ *Judgment days*, in «The Economist», march 28th, 2009, p. 33

² BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1 - 421) . Vedila in http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Documenti/Corte-cost/Bundesverfassungsgericht_30_06_09_TED.pdf

³ Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht BverfG, vol 89, Sentenza del 12 ottobre 1993

destinata a rimanere, un'unione di Stati sovrani (Staatenverbund), che può esercitare soltanto le competenze esplicitamente conferite dagli Stati membri, secondo il principio delle competenze enumerate (*“Prinzip der begrenzten Einzelermaechtigung”*). Le deficienze della UE sono quindi accettabili proprio in virtù del carattere irrevocabilmente limitato dei suoi poteri. Tanto più che le deleghe di sovranità sono reversibili e vincolate al rispetto delle “identità costituzionali” degli Stati membri; rispetto che la Corte costituzionale stessa si riserva di verificare in qualsiasi momento.

L'impianto della Sentenza riprende molti dei concetti già sviluppati dalla Bundesverfassungsgericht nella sentenza su Maastricht⁴ e, ancora prima, nella cosiddetta giurisprudenza *“solange”*⁵. Rispetto ai precedenti, il Lissabon-Entscheidung presenta però una particolarità: di quelle sentenze, soprattutto di quella su Maastricht, era sempre possibile dare una lettura progressiva; la denuncia delle deficienze della UE poteva essere interpretata come un invito a fare di più, ad emendare il “deficit democratico” dell'Unione favorendone un'evoluzione in senso compiutamente federalista. Nel caso della sentenza su Lisbona, la chiave di lettura è invece inequivocabilmente conservativa: per la Corte, siamo arrivati chiaramente ad un “punto di arrivo” del processo di integrazione⁶ e non c'è nessuna alternativa di stampo federale che consenta di emendare il deficit democratico dell'Unione. Neanche se lo volessero le autorità tedesche potrebbero autonomamente decidere ulteriori cessioni di sovranità, perché queste cessioni si concretizzerebbero in una violazione dei diritti democratici sanciti dalla Costituzione tedesca⁷.

Dato il tenore delle argomentazioni utilizzate, c'è da attendersi che la pronuncia della Corte lasci un segno durevole sul dibattito politico europeo. Nel migliore dei casi, avrà ringalluzzito le schiere degli euro-scettici sotto tutte le latitudini; nel peggiore, avrà introdotto una durevole ipoteca nella politica europea della Germania⁸.

Eppure, ciò che colpisce nella Lissabon-Entscheidung, oltre agli aspetti di merito su cui si sono già soffermati diversi giuristi tedeschi ed europei, è il non detto. In 120 pagine fitte di argomentazioni giuridiche (il doppio della sentenza su Maastricht) la Corte ha creato un sistema a suo modo coerente, ma basato su premesse straordinariamente restrittive. Le nozioni di democrazia e di legittimità democratica vi vengono trattate come fossero degli a priori, al di fuori di qualsiasi valutazione di ordine storico; mentre le dinamiche interne dello Stato nazionale vengono esaminate come se fossero completamente impermeabili agli influssi esterni. Il risultato è un'immagine bidimensionale e un tantino sbiadita, una sorta di

⁴ Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht BverfG, vol 89, Sentenza del 12 ottobre 1993.

⁵ Dal principio, sancito dalla Corte, in base al quale la stessa Corte si sarebbe astenuta dal sindacare la normativa comunitaria fino a quando (*“Solange”*) i diritti umani avessero avuto una adeguata tutela all'interno del sistema comunitario (BVerfGE 37, 271; BVerfGE 73, 339).

⁶ Così l'ex giudice costituzionale tedesco Paul Kirchhof: *“Wir wissen jetzt wo die Reise hingehe und wo die Endbahnhof ist. Die EU darf kein Staat werden. Deutschland bleibt ein souveräner Staat”*. Intervista a P. Kirchhof, *Verinigte Staten von Europa wird es nicht geben*, in *«Allgemeine Zeitung»*, 30 giugno 2009.

⁷ Par. 226 e ss della sentenza

⁸ R. Perissich, *Svolta Gollista sul Trattato di Lisbona?*, in *«Astrid Rassegna»*, n. 14, 2009.

dagherrotipo giuridico cui manca tanto il senso del movimento quanto la profondità di campo. I due aspetti su cui ci soffermeremo nelle prossime pagine.

Una democrazia senza storia. L’ambigua partenogenesi dello “Staatsvolk”

Come si è accennato, il ragionamento della Corte prende le mosse dagli argomenti già sviluppati nella Maastricht-Entscheidung sul nesso fra StaatVolk e democrazia: il Principio di democrazia esige che ogni esercizio di diritti sovrani derivi direttamente dal “popolo dello Stato”. La formazione della volontà del popolo postula l’esistenza di un’opinione pubblica, che si forma attraverso il dibattito pubblico, l’interazione di interessi, lo scambio di idee, etc. Oggi come oggi, tali condizioni esistono solo nell’ambito dello Stato nazionale, dove il popolo può esprimersi ed influire su ciò che lo riguarda “su una base relativamente omogenea spiritualmente, socialmente e politicamente”. Partendo da queste premesse, l’Alta Corte giunge alla conclusione che l’Unione non può sostituire gli Stati nazionali e che, oltre un certo limite, non sono concepibili deleghe di sovranità perché questa sostituzione e queste deleghe comporterebbero un impoverimento democratico.

Naturalmente, la Corte appoggia le sue argomentazioni su specifiche disposizioni del Grundgesetz, in particolare sugli articoli 23.1 e 38, che definiscono i diritti democratici dei cittadini tedeschi ed il ruolo del Parlamento, e sull’art. 79.3 (la c.d. Ewigkeitklausel), che sancisce l’immodificabilità di alcune parti della Costituzione. Alla base, però, il suo argomento è schiettamente politico: non può esistere nessuna democrazia sovranazionale perché la democrazia è concepibile soltanto all’interno dello Stato nazionale⁹. Ne consegue che, per evitare “salti nel buio”, occorre tenersi ben strette le garanzie democratiche fornite dalle Costituzioni nazionali. Partendo da questo assunto è chiaro che il conferimento di competenze ad un organismo sovranazionale come l’Unione Europea deve incontrare dei limiti invalicabili e deve essere sottoposto ad un costante monitoraggio non solo da parte del Parlamento tedesco ma anche della Corte stessa.

La debolezza di questa argomentazione è che trasforma un dato storico in una verità assoluta e immutabile. Constatare che oggi non esiste uno Staatsvolk europeo è un conto, ma affermare che non potrà mai esistere è ideologico. Non si può infatti escludere a priori che all’interno di una comunità sovranazionale si realizzino quella comunanza culturale, quella circolazione di idee, quel “senso di appartenenza” e quella esperienza storica comune che, nella visione della stessa Corte, sono alla base di uno Staatsvolk. E questo per la semplice ragione che questi fattori sono il frutto di processi storici e politici, non di un ipotetico “destino di socializzazione”¹⁰. Tutti gli

⁹ “Genuine civil rights do not reach beyond national boundaries” (R. Aron, *Is Multinational Citizenship Possible?*, in «Social Research», n. 4, 1974, p. 638). Per una panoramica della visione “repubblicana” sul rapporto fra Stato e diritti civili, vedi Jean-Marc Ferry, *La Question de l’Etat Européen*, Gallimard, Paris, 2000).

¹⁰ N. Verola, *L’Europa legittima, principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Studi e ricerche scelte da Astrid, Passigli, Firenze, 2006

“Staatsvolk” europei, a cominciare da quello tedesco, sono il frutto di un lungo processo di maturazione di un’identità condivisa; un processo favorito, storicamente, dall’appartenenza ad una stessa collettività organizzata e dall’azione consapevole delle autorità pubbliche. Difficilmente qualcuno avrebbe potuto pensare, prima delle guerre napoleoniche e dell’ascesa della Prussia, che i cittadini e i sudditi delle decine di principati, repubbliche, vescovati e città libere che componevano la galassia germanica sarebbero diventati uno Staatsvolk nel senso indicato dalla Corte costituzionale tedesca. E non a caso il mito, retrospettivamente alquanto lugubre, del Volk – dell’unità organica ed originaria del popolo tedesco – nasce in epoca romantica e si sviluppa in epoca guglielmina proprio per dimostrare che queste collettività inizialmente disperse erano destinate a ritrovare la loro unità primigenia all’interno del Reich tedesco.

La Corte si guarda bene, naturalmente, dal riesumare i vecchi orpelli organicistici della teoria del Volk, ma sembra considerare gli elementi soggettivi che sono alla base dell’appartenenza ad una comunità politica (comunanza culturale “senso di appartenenza”, esperienza storica comune, “patriottismo costituzionale”, etc) alla stregua di un dato esterno e immutabile. Così facendo, rischia di tramutare lo “Staat” che precede il “Volk” in un mera imbellettatura.

Se lo si guarda in questa prospettiva, lo stesso concetto di “identità costituzionale” (*verfassungsrechtliche Identität*) elaborato dalla Corte diventa problematico. O questa nozione è sinonimo di rispetto dei principi democratici, tutela dei diritti umani, separazione dei poteri e via dicendo – nel qual caso non si vede in che cosa l’identità costituzionale tedesca si differenzerebbe da quella degli altri Stati membri della UE – oppure rileva della pura metafisica, o, se si preferisce, mitologia identitaria. Più corretto sarebbe semmai parlare di “identità costituzionale” europea. Un’identità fatta di principi e valori condivisi che definiscono, più che uno spazio costituzionale esclusivo, una sorta di “*koiné* giuridica”. E non è un caso, da questo punto di vista, che il possesso di istituzioni democratiche stabili, il rispetto dei principi dello stato di diritto, e la tutela dei diritti umani siano da sempre considerati criteri “irrinunciabili” per entrare a far parte dell’Unione Europea.

Patriottismo parlamentare e protezionismo costituzionale

Un ragionamento analogo vale anche per quanto riguarda il ruolo del Parlamento Europeo. Per la Corte, l’istituzione di Strasburgo non è autenticamente rappresentativa dei cittadini europei e non può nemmeno in prospettiva trasformarsi in un “vero” Parlamento. E questo per due ordini di ragioni: in primo luogo, perché non assicura l’eguaglianza di tutti i votanti, dato che i parlamentari dei Grandi Stati membri rappresentano diverse centinaia di migliaia di elettori, mentre quelli dei “piccoli” Stati membri ne rappresentano poche migliaia (par 284 e ss). In secondo luogo, perché il Parlamento Europeo non riesce ad assicurare un’autentica “*responsiveness*” delle istituzioni europee all’autorità popolare; non riesce a far sì, in

altri termini, che il voto degli elettori influenzi realmente le scelte adottate a livello europeo.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è stato opportunamente osservato che l'intransigenza democratica della Corte appare francamente eccessiva ad un esame comparativo. Né il Senato americano né lo Staenderat svizzero passerebbero il vaglio di democraticità cui viene sottoposto il Parlamento Europeo e anche molte “Camere basse” – a cominciare dalla House of Commons – lo farebbero soltanto a prezzo di qualche forzatura¹¹. Che ogni parlamentare debba rappresentare un numero grosso modo uguale di cittadini – ovvero, che i collegi debbano mantenere grosso modo la stessa proporzione elettori/eletti – è d'altra parte una acquisizione relativamente recente, e tutt'altro che generalizzata, del costituzionalismo¹². Appare quindi eccessivo considerare la “proporzionalità degressiva” che regola la composizione del PE come un “vizio costitutivo” irredimibile e invalidante dell'ancora embrionale democrazia europea.

All'interno dell'Assemblea di Strasburgo, i cittadini sono rappresentati in maniera non uniforme perché i Trattati non si limitano a stabilire il numero complessivo dei parlamentari che compongono l'Assemblea ma stabiliscono al tempo stesso il numero di seggi che spettano a ciascuno Stato membro. All'interno dell'Assemblea di Strasburgo, quindi, il principio di rappresentanza democratica viene “contaminato” da quello di rappresentanza degli Stati¹³. Un'ambiguità che caratterizza, specularmente, anche i meccanismi di funzionamento del Consiglio, dove il principio di rappresentanza (tendenzialmente paritetica) degli Stati membri è temperata dall'assegnazione di un “peso” diverso ai singoli Stati in funzione della loro consistenza demografica. Dipanare questo intreccio di criteri richiederebbe un riassetto degli equilibri comunitari, ed in particolare una più netta divisione dei compiti fra Consiglio e Parlamento Europeo: quest'ultimo dovrebbe farsi carico della rappresentanza dei cittadini, mentre il Consiglio dovrebbe farsi carico esclusivamente della rappresentanza degli Stati. Per ragioni che hanno poco a che fare con l'ingegneria costituzionale e molto con gli equilibri negoziali, finora questa divisione non è stata possibile. Così, tanto la composizione del Parlamento quanto le modalità decisionali del Consiglio continuano a contenere al tempo stesso elementi di rappresentanza degli Stati e dei cittadini. L'ironia della sorte è che proprio la Germania ha allontanato ulteriormente la possibilità di una divisione chiarificatrice dei ruoli chiedendo e ottenendo che il peso degli Stati membri in Consiglio fosse legato esplicitamente alla loro consistenza demografica (c.d. doppia maggioranza).

Per quanto riguarda la *responsiveness*, la Corte ha senz'altro ragione quando afferma che i cittadini europei non riescono realmente ad influenzare gli orientamenti europei attraverso il proprio voto. Il risultato è che il rafforzamento delle prerogative

¹¹ D. Halberstam e C. Möllers, *The German Constitutional Court says “Ja zu Deutschland!”*, in «German Law Journal», vol. 10, n. 8 – 1° agosto 2009.

¹² Basti pensare che per secoli la House of Commons britannica è stata caratterizzata da una forte sovra-rappresentanza dei collegi rurali rispetto a quelli urbani e che un leggero squilibrio in questo senso esiste tutt'ora.

¹³ Non a caso, per i Trattati in vigore i parlamentari europei rappresentano i popoli europei (i 27 popoli europei, quindi), e soltanto con Lisbona si dovrebbe finalmente assegnare loro il compito di rappresentare i cittadini in quanto tali.

istituzionali del Parlamento Europeo non coincide necessariamente con una democratizzazione dell'Unione. Anche in questo caso, però, al ragionamento manca la componente dinamica, il senso del movimento. Se il Parlamento, pur essendo eletto democraticamente, non è ancora in grado di assicurare un'adeguata trasmissione della volontà popolare, ciò lo si deve fondamentalmente alla mancanza di un vero e proprio discorso politico europeo. Ed un discorso politico europeo fatica ad emergere perché il dibattito politico è ancora prevalentemente “nazionalizzato”. Si svolge, cioè, all'interno dei singoli “spazi politici nazionali”. Nulla impedisce, però, di pensare che questi “spazi politici” non possano integrarsi gradualmente, rendendo possibili autentiche dinamiche di investitura e di *responsiveness* delle istituzioni europee¹⁴.

Nessuna meraviglia, partendo dalle considerazioni sopra illustrate, che ad avviso della Corte l'unico modo per ovviare al deficit democratico dell'Unione sia rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali. E' la linea che da sempre sostengono coloro che non credono nella possibilità di una democrazia sovranazionale. La posizione del Bundesverfassungsgericht presenta peraltro delle specificità. La strada percorsa dai fautori di un maggior ruolo dei Parlamenti nazionali è stata infatti, negli ultimi anni, quella di tentare di conferire loro un ruolo diretto all'interno dei processi decisionali europei. Se ne trova traccia nel protocollo sulla Sussidiarietà allegato al Trattato di Lisbona, filiazione diretta dei lavori del gruppo sul ruolo dei Parlamenti nazionali presieduto dal danese Christophersen ai tempi della Convenzione. Questo approccio tendenzialmente monistico ha una serie di svantaggi ma anche qualche vantaggio¹⁵, primo fra tutti quello di trasformare i Parlamenti in organi della UE, con i loro diritti ma anche le loro responsabilità¹⁶. La Corte recupera invece un approccio strettamente dualistico, in base al quale il ruolo dei Parlamenti è soprattutto quello di controllare il Governo e autorizzarlo, se del caso, ad assumere impegni internazionali.

Di per sé, l'impostazione è fondamentalmente corretta e non creerebbe particolari difficoltà¹⁷ se non fosse che il Bundesverfassungsgericht la porta alle estreme conseguenze. Esso stabilisce una sorta di indisponibilità alla delega degli ambiti di sovranità che riguardano “le questioni che possono influenzare in maniera significativa le condizioni di vita dei cittadini”¹⁸, affermando che il Governo federale non può, in questi ambiti, impegnare la Germania senza un esplicito mandato del

¹⁴ Un potente catalizzatore, in questo senso, sarebbe il rafforzamento del legame fiduciario fra Parlamento e Commissione. Se le elezioni al PE servissero ad eleggere il “Governo europeo” attirerebbero sicuramente una maggiore attenzione da parte degli elettori e favorirebbero la creazione di un autentico “discorso politico europeo”. Siamo ancora lontani da uno sviluppo del genere, ma non si può negare che le ultime riforme istituzionali, e lo stesso Trattato di Lisbona, indicano l'esistenza di una linea di tendenza in questo senso (N. Verola, op. cit. p. 211 e ss; vedi anche S. Hix, A. Noury, G. Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007).

¹⁵ L. Gianniti, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea* - Intervento al Convegno "Il 'dialogo' tra i Parlamenti: obiettivi e risultati" - Roma, 25 giugno 2009

¹⁶ M. Niedobitek, *The Lisbon Case of 30 June 2009 – A Comment from the European Law Perspective*, in «German Law Journal», vol. 10, n. 8, 1° agosto 2009, p. 1268.

¹⁷ Lo stesso Parlamento Europeo, d'altra parte, ha sempre raccomandato un rafforzamento del controllo dei Parlamenti nazionali sui Governi come metodo per ovviare al deficit democratico dell'Unione. Si veda la risoluzione sulle relazioni con i Parlamenti nazionali adottata dal Parlamento Europeo nel gennaio 2002 (P5_TA(2002)0058). (c.d. “Risoluzione Napolitano”).

¹⁸ “Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger...prägen” (par. 249 della Sentenza).

Parlamento e svuotando, di fatto, le cosiddette “clausole passerella” introdotte dal Trattato di Lisbona¹⁹. E’ lecito dubitare che questi “paletti” servano davvero a rendere più democratiche le procedure decisionali della UE²⁰, mentre è assolutamente certo che contribuiranno a ingessarle ulteriormente²¹.

Il sospetto, peraltro, è che alla Corte, più che il ruolo del Bundestag e del Bundesrat stia a cuore il proprio. E non a caso il vero architrave della Sentenza è la (ri)affermazione del diritto della Corte di sindacare la costituzionalità degli atti europei, persino qualora essi siano sati assunti con l’assenso del Parlamento tedesco (par. 347 e ss). Un ragionamento che si spinge, facendo leva sulla già citata *Ewigkeitklausel*, fino ad affermare che neanche il Parlamento tedesco dispone della facoltà di conferire ulteriori deleghe di sovranità alle istituzioni europee. Non senza l’autorizzazione della Corte, almeno²². Il che rappresenta in effetti un modo singolare per difendere il “*Wahlrecht*” dei cittadini tedeschi.

Il fantasma della sovranità

Il secondo limite della sentenza riguarda, per così dire, lo spazio, l’ambito territoriale di riferimento. Perché il ragionamento della Corte può funzionare soltanto se si sigillano a tenuta stagna i confini dello Stato nazionale. Se ci si colloca, in altri termini, all’interno di una concezione “westfaliana” di sovranità²³.

Per la Corte, abbiamo visto, esiste un nesso inscindibile fra democrazia e sovranità. Quest’ultima rimane, a suo avviso, l’unica garanzia del rispetto dei principi democratici, perché solo all’interno dello Stato nazionale i cittadini possono influire sulle decisioni che li riguardano. Le deleghe ad un organismo sovranazionale come l’Unione non possono quindi superare un certo limite senza violare i diritti democratici dei cittadini.

¹⁹ La “ratio” alla base delle c.d. clausola passerella è molto semplice. Dato che risulta impossibile, allo stato attuale, fare a meno del requisito dell’unanimità per la modifica dei Trattati, si è pensato quantomeno di ridurre le fasi in cui uno Stato membro può dire “no”. Da qui il venir meno del requisito della convocazione di una Conferenza Intergovernativa, di qui la sostituzione della ratifica formale con una sorta di “silenzio assenso”. L’idea, in pratica, è quella di favorire una sorta di “*dérápé* controllato” verso forme più avanzate di integrazione senza però toccare il diritto, per i singoli parlamenti di bloccare una modifica dei Trattati. Le rassicurazioni sul ruolo dei Parlamenti sono giudicate però insufficienti dalla Corte di Giustizia, che intima al Governo tedesco di chiedere una autorizzazione formale del Parlamento prima di esprimersi a favore dell’attivazione di una passerella e impone la ratifica formale di eventuali modifiche del Trattato anche nei casi in cui quest’ultimo non la prevede.

²⁰ Sulla difficoltà, per i Parlamenti nazionali, di controllare in maniera stringente la condotta dei Governi nei negoziati internazionali, e quindi, a maggior ragione, comunitari, restano valide le osservazioni a suo tempo formulate da R. Putnam (R. D. Putnam, *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, in «International Organization», n. 42, 3, Summer 1988)

²¹ M. Bothe, *Integrazione europea e patriottismo parlamentare*, www.affarinternazionali.it – 23 agosto 2009

²² Come è stato opportunamente osservato, l’effetto pratico dell’imporre una vera e propria procedura di ratifica nei casi in cui il Trattato di Lisbona si limita a chiedere una generica approvazione parlamentare è quello di sottoporre le decisioni del Parlamento tedesco al sindacato di costituzionalità della Corte (A. Manzella, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona :80 giorni dopo*, in «Astrid Rassegna», n. 17, 2009).

²³ A. Osiander, *Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth*, in «International Organization», n. 55, 2001, pp. 251-287.

E' singolare che un ragionamento di questo genere sia proferito dalla Corte costituzionale di uno Stato che proprio in virtù della integrazione atlantica ed europea ha recuperato la propria sovranità²⁴; ed è altrettanto singolare il fatto che per prevenire i rischi di "attentati" di stampo federalista alla indipendenza della Repubblica Federale venga invocata una clausola – come la "Ewigkeitklausel"²⁵ – originariamente concepita per difendere la giovane democrazia tedesca da ricadute totalitarie. Non a caso, su questi e su altri passaggi della Sentenza si sono appuntate le obiezioni di diversi commentatori. Vi è tuttavia un aspetto della Lissabon-Entscheidung che si presta ad una critica ancora più radicale: il richiamo costante e quasi ossessivo²⁶ ad una nozione di sovranità che appare, nel migliore dei casi, scarsamente al passo coi tempi.

La Corte parte dal presupposto che le autorità statali siano ancora in grado di esercitare in maniera realmente autonoma la propria autorità sul territorio dello Stato e che possano esercitare un controllo totale sulle "questioni che hanno un impatto decisivo sulla vita dei cittadini". Parte, cioè, da una concezione "wesfaliana" – della sovranità come titolarità esclusiva del diritto di esercitare l'autorità su una collettività, senza vincoli esterni e con il potere di rendere effettive le proprie decisioni. Non a caso, si rifà alla veneranda, ma non proprio recentissima, dottrina generale del diritto di George Jellinek²⁷ per ribadire che "un'autorità statale collegata ad un territorio continua ad esistere immutata al di là delle mutate condizioni della mobilità trasfrontaliera"²⁸.

L'edificio concettuale costruito in pagine e pagine di argomentazioni vacilla però pericolosamente nel momento in cui si mette in dubbio l'onnipotenza delle istituzioni nazionali. Le decisioni cui si giunge all'interno dei singoli Stati nazionali possono anche essere democratiche ma non sono necessariamente significative. Anzi, per utilizzare la terminologia della Corte, non è affatto detto che siano realmente "suscettibili di avere un impatto diretto sulle condizioni di vita dei cittadini".

La verità è che il modello "wesfaliano" di comunità internazionale è ormai ampiamente superato e che gli Stati europei, presi individualmente, hanno una limitatissima capacità di influenzare i processi globali, soprattutto in ambito economico. Capacità limitata per una questione di dimensione, innanzitutto, dato che

²⁴ Come è stato opportunamente ricordato, è solo nel contesto della solidarietà occidentale e dell'avvio del processo di integrazione che è stata possibile, nel dopoguerra, la "rinascita" democratica della Germania ed è solo in questo contesto che le ex "potenze vincitrici" e gli altri partners europei hanno potuto accettare la riunificazione dopo la caduta del muro di Berlino. "In other words, the National sovereignty that was attained in 1991 was based on Germany's commitment to and involvement in the European Union: it was an inherently relative sovereignty, a sovereignty that presumed, from the outset, some Bund-like or federalist characteristics." (S. Leibfried & K. Van Elteren, *And they shall Beat their Swords into Plowshares - The Dutsch Genesis of a European Icon and the German Fate of the Treaty of Lisbon*, in «German Law Journal», vol. 10, n. 8, p. 1303).

²⁵ La cosiddetta "clausola di immutabilità" (Ewigkeitklausel) contemplata dall'articolo 79.3, in base al quale alcune parti della Costituzione sono di fatto immutabili ("[...]Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig").

²⁶ Il termine "sovranità" ricorre ben 49 volte nella sentenza.

²⁷ Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, terza edizione, 1921, p. 394

²⁸ par. 344 della Sentenza (la traduzione è dell'a.)

nessuno di loro può realisticamente confrontarsi con colossi come gli Stati Uniti e, in futuro, la Cina o l'India; ma capacità limitata anche perché è nella natura stessa del processo di globalizzazione quella di dislocare il potere reale al di fuori della cornice tradizionale dello Stato.

L'alternativa, per gli europei, non è fra sovranazionalismo e salvaguardia della sovranità nazionale. L'alternativa è fra l'affrontare la globalizzazione in ordine sparso, e quindi subirla, o unire le forze e cercare di condizionarla. “Solo nello spazio transnazionale dell'Europa le politiche dei singoli Stati possono divenire, da oggetto minacciato, soggetto di una globalizzazione organizzata.”²⁹

Se la si guarda in questa prospettiva, la condivisione di porzioni di sovranità in ambito europeo non rappresenta una perdita di autonomia per gli Stati ma, al contrario, un guadagno. L'integrazione consiste nel sostituire un potere teoricamente assoluto (ma in realtà fittizio) di decidere con un potere relativo ma reale. Consiste, per gli Stati che vi partecipano, nel passaggio dalla capacità di adottare sovranamente decisioni sempre più irrilevanti alla capacità di contribuire alle scelte reali³⁰. Nel passare da una sorta di “autismo sovranoista” ad una forma più evoluta di “sovranità compartecipata”.

Il che smonta alla radice l'argomentazione della Corte sul nesso “inscindibile” fra sovranità e democrazia³¹. Se si hanno davvero a cuore i principi della democrazia, non serve vagheggiare un ritorno ad una sovranità assoluta di tipo “westfaliano”. Occorre semmai porsi il problema di come ricreare a livello europeo dei meccanismi di investitura democratica e di responsabilità (o di “responsività”) che consentano di raccordare direttamente le scelte adottate collettivamente a livello europeo alla volontà popolare. L'integrazione europea non è la malattia, semmai è una possibile cura contro lo svuotamento delle istituzioni democratiche ad opera del processo di globalizzazione.

Un problema di “Zeitgeist” più che un problema di “Staatsvolk”

Più che dimostrare che l'integrazione europea è giunta all'ultima stazione, la sentenza della Corte costituzionale tedesca dimostra che a giungere al termine è la strada giudiziaria all'integrazione. Ovvero, l'idea che l'ordinamento europeo possa svilupparsi “da solo” per effetto di una evoluzione della cultura giuridica e per l'azione convergente dei giudici europei e nazionali. L'ironia della sorte è che la fine di questa illusione venga decretata proprio da un Paese, come la Germania, che della

²⁹ U. Beck, *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1997.

³⁰ N. Verola, *L'Unione europea come risposta alla globalizzazione*, in «Italianieuropei», n. 2, 2003.

³¹ “Se la sovranità non è più concepita come indivisibile ma come condivisa da soggetti internazionali, se gli Stati non hanno più il controllo totale sul loro territorio e se le frontiere territoriali e politiche diventano sempre più porose e permeabili, allora i principi fondamentali della democrazia liberale – autogoverno, demos, consenso, rappresentanza e sovranità popolare – diventano problematici” (A. Mc. Grew, *Globalization and Territorial Democracy*, in A. Mc Grew (a cura di), *The Transformation of Democracy?*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p.12) (la traduzione è dell'a.)

visione di un'Unione Europea come comunità di diritto – o meglio, come comunità che evolve attraverso il diritto – ha sempre fatto un caposaldo.

Ma è poi davvero mai esistita questa via “ordinamentale” all'integrazione? Quello cui si è assistito, soprattutto nei primi anni dell'integrazione, è stato un forte attivismo della Corte di Giustizia, sostenuta dalla Commissione e dall'azione di lobbying degli attori economici europei, ma non si può dire che gli ultimi anni ne siano stati contraddistinti in maniera determinante. Le Corti costituzionali nazionali, per contro, non hanno mai spalancato del tutto le porte all'integrazione. Lo dimostra la lenta e faticosa accettazione del principio del primato del diritto comunitario e lo dimostra ancora più chiaramente il fatto che, in un modo o nell'altro, tutte le Corti hanno sempre ribadito di avere in mano una sorta di “freno di emergenza” da attivare qualora l'integrazione europea procedesse in un senso da loro non condiviso³².

Il punto è che non esiste e non è mai esistita nessuna evoluzione “autonoma” dell'ordinamento europeo che possa portare ad un autentico salto federale senza l'intervento di una chiara e forte volontà politica. E suona quasi beffarda, da questo punto di vista, l'argomentazione della Corte, che, nel sottrarre, come abbiamo visto, al Parlamento tedesco il potere di approvare deleghe di sovranità “non autorizzate” ammette, seppur a malincuore, che una libera scelta costituente del popolo tedesco potrebbe spingersi più in là. La Corte sa bene che non esiste, ora come ora, una concreta possibilità di spinte integrative “dal basso” e che anche le classi dirigenti europee sono piuttosto titubanti, incerte e divise. A ben vedere, allora, il problema della integrazione europea non è tanto lo Staatsvolk quanto lo Zeitgeist. Dopo le vicissitudini del processo costituzionale e le disillusioni del processo di allargamento ci stiamo sostanzialmente accomodando su una visione minimalista del progetto europeo: un grande mercato organizzato o una sorta di oasi protetta dalle turbolenze esterne. E la Corte Costituzionale tedesca non fa altro che registrare come un sismografo questa temperie culturale. Alla fine del processo di logoramento dell'idea europea non c'è però una Grande Svizzera o un organismo funzionale garante dell'ordine mercantile continentale. Alla fine del processo c'è l'Italia del XVI secolo. Che aveva generato ordinamenti statali straordinariamente avanzati ed orgogliosi della propria “identità costituzionale”. Ma che si preparava a finire inesorabilmente ai margini della storia.

³² Sono peraltro state sottolineate, a ragione, le differenze fra la dottrina dei “contro limiti” elaborata dalla Corte Costituzionale italiana e la “rinazionalizzazione costituzionale” imposta dal Bundesverfassungsgericht (Mario P. Chiti, *Am Deutschen Volke, Prime note sulla sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la sua attuazione in Germania*, in «Astrid Rassegna», n. 15/2009).