



LE TRASFORMAZIONI GEOPOLITICHE, L'INTEGRAZIONE EUROPEA E L'EREDITA' DEL FEDERALISMO STATUNITENSE E TEDESCO

di Fulco Lanchester*

SOMMARIO: 1- Premessa. 2 - "Einfluss ist nicht Regierung". 3 - Qualche precisazione concettuale. 4- Germania e Italia: due percorsi analoghi e divergenti. 5 - La crisi dell'europesismo continentale e la necessità del suo rilancio. 6 -Conclusioni.

1 – Premessa

L'attuale crisi dell'Eurozona sembra porre in forse la stessa idea di una Europa unita ed integrata. Sono evidenti i limiti della costruzione europea, non tanto come progetto, ma come concreta realizzazione istituzionale. La stessa recente intervista al Cancelliere Angela Merkel lo certifica, evidenziando il ritardo tra consapevolezza della gravità della situazione e soluzioni proposte¹. E' quindi opportuno ripensare ad altri simili processi ed alle strade in altri casi discusse o intraprese. Molti, infatti, paventano il futuro, ma non tengono sufficientemente conto del passato per programmarlo.

Queste brevi note vogliono rammentare in maniera sintetica sia le radici culturali ed istituzionali di problemi che oggi dobbiamo risolvere in contesti differenziati (ma sempre con gli occhi asciutti), sia l'importanza della esperienza tedesca e statunitense per l'attuale realtà europea e per la stessa dinamica politico-istituzionale italiana.

2 - "Einfluss ist nicht Regierung"

Nel 1868 Johann Caspar Bluntschli, professore di Scienze politiche nell'Università di Heidelberg, affrontò il tema della trasformazione degli Stati Uniti d'America da ordinamento con struttura confederale ad una di tipo federale. L'argomento era caldo in Germania, a seguito della costituzione del *Norddeutscher Bund* nel 1867, e lo diventò ancor di più nel 1872, in occasione della seconda edizione dell'opuscolo, poiché l'anno precedente, era stato proclamato a Versailles – a seguito del conflitto franco-prussiano- l'Impero guglielmino. Nello scritto Bluntschli, studioso zurighese ma profondamente radicato in ambito tedesco (egli aveva, infatti, studiato a Berlino ed era stato professore a Monaco sino al 1861), sottolineava le ragioni per cui il Costituente di Filadelfia aveva fatto il grande passo di trasformare la confederazione dei 13 stati nord-americani in federazione e le concentrava in sostanza nel problema della carenze istituzionali e nella ingestibilità del debito pubblico degli Stati della

* Professore ordinario di diritto costituzionale italiano e comparato – Università di Roma "La Sapienza".

¹ V. A. MERKEL, *La mia visione per l'Europa e l'Unione politica*, in *La Stampa*, 26 gennaio 2012.

Confederazione. Di fronte ad un assetto istituzionale tipico del diritto internazionale pubblico e ad un debito di proporzioni rilevanti, che stava portando a rivolgimenti sociali pericolosi per l'ordine pubblico (ad es. la *Shays' Rebellion*), la stessa autorevolezza della leadership George Washington non poteva bastare. A chi aveva richiesto il suo intervento, proprio Washington rispose icasticamente che “*influence is not government*”, sottolineando l'importanza dell'assetto istituzionale rispetto alla possibile azione personale². Di qui il ruolo fondamentale di Hamilton a Filadelfia per recuperare un compromesso che favorisse il passaggio ad una forma istituzionale, capace di permettere la sopravvivenza della struttura nord-americana.

Le parole di Washington, tradotte da Bluntschli come “*Einfluss ist nicht Regierung*” segnalano l'esigenza di un'attività di *potestas directa* rispetto a quella *indirecta*, che appunto può basarsi sull'influenza dell'autorevolezza, ma non ha capacità di *authoritative direction or control*³. Esse vennero successivamente utilizzate in ambito tedesco, prima per sottolineare la necessità di uno sviluppo costituzionale sostanzialmente federale (superando le interpretazioni confederali di alcuni ordinamenti meridionali della Germania), poi per richiedere le opportune riforme istituzionali perché il Reichstag potesse assumere un ruolo incisivo nel circuito decisionale⁴. Tutta la discussione sulle innovazioni istituzionali da introdurre all'interno dell'assetto costituzionale dell'Impero guglielmino, soprattutto nel periodo successivo alla uscita di scena di Bismarck e all'avvento del *persönliches Regiment* di Guglielmo II si incentrò, infatti, da un lato, sul rafforzamento della struttura federale, superando in maniera ufficiale la *materiale* egemonia prussiana; dall'altro, sull'istituzione di un collegamento interorganico tra Reichstag e Governo, ovvero la forma di governo parlamentare auspicata in particolare dal partito liberale. L'evoluzione istituzionale guglielmina dei primi tre lustri del secolo XX mise in evidenza come il primo profilo venne perseguito attraverso l'interpretazione evolutiva di dati istituzionali, che certificavano il ruolo prussiano e quello della *Reichsexecution*, mentre il secondo venne rinviato sino alla fine del primo conflitto mondiale e approvato più per ragioni di politica estera che per convincimento interno nell'ottobre del 1918.

Le basi monarchico-costituzionali della costruzione cesaristica bismarckiana e le persistenti incertezze istituzionali che la caratterizzavano sia al centro che in periferia si incontrarono, infatti, con le spinte social-darwinistiche presenti nel contesto interstatale europeo, portando alla conflagrazione delle due guerre mondiali.

Nel secondo dopoguerra il processo di integrazione continentale ha avuto come preciso scopo, all'interno della divisione bipolare del mondo, di evitare il ripetersi delle tragedie che avevano sconvolto il contesto europeo, costruendo un'area pacifica di sviluppo economica e politica. In essa hanno assunto un ruolo strategico sia l'ordinamento tedesco sia quello italiano, con interazioni e divergenze che corrispondono al modo con cui si è cercato di reagire alle complessive sfide interne ed internazionali.

Una simile premessa chiarisce la ragione per cui, chi osservi in modo critico la situazione europea contemporanea, può - a mio avviso- trarre alcuni ammaestramenti da una prospettiva di tipo storico-costituzionale, che, ai fini del discorso europeo, identifichi necessità che si sono già presentate in precedenza e tradizioni forti che ancora oggi influiscono sui comportamenti degli attori politici. Si tratta di tenere conto dell'unità e delle differenze che pervadono l'arena europea, che è costituita- come

² V. J.C. BLUNTSCHLI, *Die Gründung der Amerikanischen Union von 1787*, Berlin, Lüderitz, 1868, 18, che fa implicito riferimento alla lettera di Washington a Henry Lee in occasione della *Geschichte des schweizerischen Bundesrechts von den ersten ewigen Bunden bis auf die Gegenwart* (Zürich, Meyer und Zeller, 1849): "You talk, my good sir, of employing influence to appease the present tumults in Massachusetts. I know not where that influence is to be found, or, if attainable, that it would be a proper remedy for the disorders. Influence is not government. Let us have a government by which our lives, liberties, and properties will be secured, or let us know the worst at once."(v. *The Writings of George Washington*, vol.IX, Boston, Russel, 1835, 204)

³V. per la distinzione tra *potestas directa e indirecta*, nell'alveo della tradizione cattolica, C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione* (1928), Milano, Giuffrè, 1984, 109 s.

⁴ Mi riferisco ad esempio a v. H. PREUSS, *Die Organization der Reichsregierung und die Parteien*, 1890, in *Gesammelte Schriften: Erster Band-Politik und Gesellschaft im Kaiserreich*, L. Albertin-C.Müller (Hrgs), Tübingen, Mohr, 2007, 169 ss.

afferma Häberle, da una serie di costituzioni parziali capaci di formare il complesso costituzionale europeo⁵. In questa specifica prospettiva l'influenza della tradizione del federalismo statunitense sul processo di integrazione europea è certamente importante, ma sulla bilancia deve essere messo anche in evidenza il ruolo di quella tedesca nell'orientamento della dinamica complessiva dello stesso e per i singoli ordinamenti nazionali. E', quindi, necessario tenere conto sia dello sviluppo del dibattito in materia nel tempo e nello spazio; sia della dinamica istituzionale negli ordinamenti costituzionali contemporanei con particolare attenzione a quelli tedesco ed italiano.

3 - Qualche precisazione concettuale

Parto da due constatazioni. In primo luogo, è opportuno ribadire che il concetto di federalismo individua, da un lato, una concezione del mondo, dall'altro una tecnica del rapporto centro-periferia. Su questo punto non c'è molto da dire se non fare riferimento alle impostazioni teoriche prospettate ad es. da Alexandre Marc e da Mario Albertini.⁶ In secondo luogo, al di là della sua prima e compiuta espressione statunitense, risulta necessario affermare che il federalismo moderno nasce e si sviluppa in Europa proprio nell'area tedesca ove con questo termine si consideri in maniera differenziata: il settore *Niederdeutsch*; e quello *Hochdeutsch*. E', infatti, evidente che all'origine del moderno federalismo si pongono:

a. l'esperienza dei cosiddetti *Paesi Bassi* (mi riferisco in particolare all'esperienza delle Province Unite nella seconda metà del '600⁷), che coinvolge successivamente (ed in modo come ovvio diverso) anche l'area belga⁸;

b. la vicenda tedesca in senso stretto (con il succedersi, dopo il collasso del Sacro romano impero, della Confederazione del Reno, del *Deutscher Bund* nel 1815, dell'esperienza di Francoforte nel 1848-49, della costruzione guglielmina del 1871, della soluzione weimariana e poi di quella tedesco-federale del 1949)⁹;

c. il caso svizzero (almeno dal 1848); ed infine quello austriaco austriaco (dal 1919, ma non trascurando l'esperienza peculiare della duplice monarchia austro-ungarica dal 1867).

In Europa teoria e pratica del rapporto centro - periferia nascono, quindi, strettamente legati all'ambito tedesco e si sviluppano in maniera dialettica con quello anglo-americano dal XIX secolo in poi.

In terzo luogo, il federalismo moderno e contemporaneo risulta strettamente connesso sia con quell'istituzione storicamente situata denominata Stato, e , conseguentemente, con il concetto di sovranità. La sovranità descrive, come è noto, da un lato una situazione obbiettiva di indipendenza esterna e di supremazia interna e, dall'altro, individua una teoria della legittimità (ovvero una *formola politica* tra governanti e governati) relativa all'obbligo ed al comando politico, cui corrisponde la legittimazione del potere da parte dei governati. In questa prospettiva esistono teorie *numeniche* e teorie *immanentistiche della sovranità* (che non differiscono se non nominalmente da quelle della legittimità). I soggetti titolari delle stesse possono essere individuali o collettivi, mentre le teorie cui si può fare riferimento sono quelle parlamentare, nazionale, dello Stato e popolare.

Nella vicenda storica degli ultimi tre secoli il federalismo come tecnica dei rapporti tra centro e periferia si è, dunque, da un lato precisato connettendosi con la sovranità e distinguendosi in maniera

⁵ V.P.HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, 3 ss.

⁶ V.A. MARC, *Fondements du fédéralisme: destin de l'homme à venir*, Paris-Montréal, l'Harmattan, 1997 e M. ALBERTINI, *Il Federalismo e lo Stato federale, antologia e definizione*, Milano, A. Giuffrè, 1963.

⁷ V. S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Torino, Giappichelli, 1993.

⁸ V.F.DELPERÉE, *Le fédéralisme en Europe*, Paris, Puf, 2000.

⁹ V.D.GRIMM, *Deutsche Verfassungsgeschichte, 1776-1866: vom Beginn des modernen Verfassungsstaats bis zur Auflösung des Deutschen Bundes*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1988.

netta a metà '800 dalla figura della confederazione; dall'altro, si è sviluppato sia in connessione con la teoria della legittimità popolare, sia con teorie non democratiche.

Nell'ambito degli ordinamenti di lingua tedesca in senso stretto il federalismo democratico si è sviluppato dal 1848 in Svizzera (e di qui è stato ripreso in Italia ad es. da Carlo Cattaneo), mentre dopo la contraddittoria esperienza di Francoforte nella Germania guglielmina si è attuata una scissione netta tra principio di legittimità democratica e tecnica del rapporto centro-periferia.

Il dibattito tedesco del periodo imperiale (da Waitz a Laband, da Seydel a Haenel passando per Treitschke, per arrivare a Jellinek e Triepel) evidenziò, dunque, la formale possibilità di scindere, da un lato, federalismo e democrazia, dall'altro di proporre soluzioni evolutive rispetto allo stesso patto (con)federale. In questo quadro alla sovranità duale di Waitz, si contrappose quella monistico teorica di Seydel in favore dei componenti del Bund, ripresa sul lato della Federazione da Treitschke e dalla scuola giuspubblicistica imperiale sulla base dell'egemonia prussiana¹⁰. L'analisi liminare schmittiana corrispose, invece, ad un approccio sostanzialista che propendeva decisamente per il superamento delle antinomie della sovranità divisa attraverso il ricorso all'unità (statuale), incompatibile con ogni tipo di (con)federazione e basata sull'omogeneità sia sul piano personale (popolo) sia su quello del principio politico, in cui il conflitto veniva risolto dalla decisione ultima.

Allo stesso modo nell'area che ho definito come "tedesca in senso stretto" (Hochdeutsch), caratterizzata dal principio monarchico (di cui all'art. 57 Wiener Schlussakte del 1820), sia il concetto di costituzionalismo che quello di parlamentarismo potevano essere interpretati in maniera peculiare: il primo scisso da ogni connessione con il potere costituente; il secondo come mera presenza di una rappresentanza parlamentare, capace al massimo di influire sull'indirizzo politico, ma non di determinarlo.

Esistono quindi due interpretazioni fondamentali del federalismo come tecnica del rapporto centro-periferia: la prima è quella che la collega con la forma di Stato liberale - democratica; la seconda che neutralizza il principio democratico e la fa convivere con il rapporto tra più unità istituzionali in modo indifferente al principio di legittimazione democratica. Alla base della prima deve esservi l'esistenza di una unità statale caratterizzata da un elemento personale (popolo) su un territorio e con un governo limitato da una costituzione capace di garantire diritti e doveri fondamentali dei singoli e dei gruppi all'interno dell'ordinamento. La seconda interpretazione è, invece, compatibile con una visione funzionalista, in cui i singoli ed i gruppi trovano garanzia dei diritti e della partecipazione all'interno dei confini delle unità componenti una struttura istituzionale appartenente al diritto internazionale pubblico.

Storicamente l'esperienza del federalismo tedesco si è connessa, prima, al principio monarchico e poi, dopo il secondo conflitto mondiale, ha recepito la tradizione del federalismo liberale e democratico tipico dello Stato di diritto costituzionale. In questo quadro l'esperienza UE ha, invece, percorso prima la via meramente governativa e poi si è aperta quella della rappresentanza parlamentare, ma ancora oggi risente dell'incapacità di superare i *gap* di democraticità.

4 - Germania e Italia: due percorsi analoghi e divergenti

Se poi si passa al capitolo delle analogie e le differenze tra Germania ed Italia nel lungo e nel breve periodo soprattutto nel campo del rapporto centro - periferia, è evidente come in Germania il processo di formazione dello Stato nazionale si sia attuato sulla base della sostanziale continuità del principio di legittimità tradizionale e che, solo con la sconfitta militare del 1918, l'*Obrigkeitsstaat* nella versione cesaristica abbia lasciato spazio al *Volksstaat*, con la promulgazione, sulla base del potere costituente, del primo esempio di Costituzione democratico-sociale, in cui l'autonomia della periferia era stata sostanzialmente ridotta rispetto al centro.

¹⁰ V.O.BEAUD, *Théorie de la fédération*, Paris, Puf, 2007.

In Italia il processo di formazione dello Stato nazione si realizzò, invece, sulla base della rottura sostanziale della legittimità tradizionale e con il rifiuto delle istanze federalistiche (che nella versione cattaneana si svolgevano - come osservato in precedenza - in particolare all'esempio Svizzero) ed autonomistiche, considerate pericolose per la sopravvivenza dell'ordinamento, nell'ambito di uno sviluppo faticoso dello Stato liberale di diritto monoclasse allo Stato di diritto liberale e democratico.

In entrambi gli ordinamenti le conseguenze del primo conflitto mondiale, la crisi di partecipazione e la presenza di formazioni antisistema favorirono l'avvento di regimi autoritari a tendenza totalitaria (il fascismo) o totalitari *tout court* (il nazismo).

Dopo la sconfitta dell'Asse, il secondo dopoguerra ha introdotto la Germania nell'ambito dello Stato costituzionale democratico sulla base di un processo di ricostruzione istituzionale di tipo esogeno pluralistico, più accentuato di quello italiano, ma anche fortemente condizionato dalla specifica storia nazionale e dalla condizione di minorità di ordinamento diviso all'interno della contrapposizione bipolare e non sovrano sino al 1990.

La Germania è, infatti, *rinata* attraverso i *Länder* ed il suo federalismo è stato conformato dalla giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* secondo uno schema a ghiacciaio (forte strutturazione e coerenza nella parte di vertice ed intermedia; possibilità di movimento in basso). In Italia l'attuazione del regionalismo ordinario è stata prima bloccata per circa venti anni (se si esclude le regioni a statuto speciale), poi ha avuto esiti correlati con le differenti culture civiche regionali, mentre la Corte costituzionale ha tentato di fornire coerenza al disegno riformatore del Titolo V nella fase post-2001.

Nel tempo il dibattito sull'integrazione europea prescelta con decisione dalle élites postbelliche, cui fornì una spinta determinante la "situazione di potenza" e la pressione statunitense "als Schutzmacht Westeuropas"¹¹, ebbe tra i suoi motori principali proprio la Germania e l'Italia e risultò essere stato molto influenzato da quello storico tedesco (basti pensare alla ripartizione di competenze tra centro e periferia ed allo stesso concetto di sussidiarietà), con una evidente tensione tra attribuzione delle competenze su base internazionalistica e garanzie democratiche di tipo statale.

Per quanto riguarda le analogie, in sostanza i due ordinamenti sono riusciti (seppure con differenze e difficoltà) ad unire nell'ultimo cinquantennio sviluppo economico e sociale e democrazia politica, superando le difficoltà della ricostruzione economica, della contrapposizione internazionale, del terrorismo interno. Per quanto attiene alle divergenze, sinteticamente si può dire che, mentre la Germania pare divenuta un sistema democratico normale (anche se affetto da tradizionale paura dell'instabilità), quello italiano conferma, invece, di essere una democrazia a basso rendimento, incapace di superare le proprie tradizionali fratture. L'ordinamento costituzionale tedesco — a differenza di quello italiano — si è mantenuto, soprattutto, nella sostanziale continuità con le scelte operate dalla Legge fondamentale ed ha confermato la fisionomia di un sistema istituzionale strutturato e sorretto da soggetti politici essenzialmente stabili, che sono riusciti a metabolizzare la stessa riunificazione, sotto molti profili pericolosa e costosa, e — seppur tra contraddizioni e pericoli — stanno conformando lo stesso ambito europeo.

Se si volesse evidenziare il momento della divaricazione delle due esperienze istituzionali prese in esame, suggerirei ancora una crisi forte dei soggetti politicamente rilevanti, con la messa in discussione di una serie di norme, di valori e di regole del gioco e con la progressiva modifica di alcune delle strutture di autorità, ma senza che si addivenisse ad un nuovo equilibrio. Mi riferisco ovviamente al caso italiano del 1992-93 e al processo di riallineamento mancato che si è trascinato per circa quattro lustri. Ciò ha comportato la tensione tra il progetto originario dello stesso testo costituzionale e la nuova realtà, con la contrapposizione tra difensori della Carta del 1948 e soggetti che, in modo implicito, o esplicito ritengono opportuno mutarla nella parte organizzativa, se non addirittura nella parte valoriale.

In sostanza i due ordinamenti sono riusciti (seppure con differenze e difficoltà) ad unire nell'ultimo cinquantennio sviluppo economico e sociale e democrazia politica, superando le difficoltà

¹¹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 6.

della ricostruzione economica, della contrapposizione internazionale, del terrorismo interno, ma negli ultimi anni questo percorso parallelo sembra essersi bloccato. Il sistema politico- costituzionale italiano conferma, invece, di essere una democrazia a basso rendimento, incapace di superare le proprie tradizionali fratture. L'ordinamento costituzionale tedesco — a differenza di quello italiano — si è mantenuto, soprattutto, nella sostanziale continuità con le scelte operate dalla Legge fondamentale e conferma la fisionomia di un sistema istituzionale strutturato e sorretto da soggetti politici essenzialmente stabili, che sono riusciti a metabolizzare la stessa riunificazione, sotto molti profili pericolosa e costosa, e — seppur tra contraddizioni e pericoli — stanno conformando lo stesso ambito europeo. Se si volesse evidenziare il momento originario della divaricazione delle due esperienze istituzionali prese in esame, suggerirei ancora una volta di concentrare l'attenzione sullo strategico decennio 1969- 1979. Nel 1969, mentre l'ordinamento italiano iniziava la propria transizione lunga verso la dissoluzione delle forze politiche che avevano generato la Costituzione, in Germania la coalizione social-liberale condotta da Willy Brandt certificò la possibilità di un'alternanza/ alternativa ai governi CDU/CSU. Alla fine di quel decennio, nonostante entrambi gli ordinamenti fossero stati scossi dalla ventata terroristica, in Germania Dolf Sternberger poteva — appunto — rilevare la presenza di un diffuso *Verfassungspatriotismus*, mentre in Italia falliva il tentativo di integrazione del maggior partito di opposizione, su cui si era fondata — seppure in maniera contraddittoria— la strategia di applicazione della Costituzione dal 1953 in poi. Una simile divergenza si è accentuata nel tempo.

La Germania vede ancora nella Legge fondamentale l'usbergo che le ha permesso di ritornare unita, nonostante le difficoltà che una simile impresa ha comportato. La proposta, già ventilata con forza all'epoca della riunificazione¹², del leader SDP Franz Müntefering di una *neue, gesamtdeutsche Verfassung* è stata considerata solo come un *ballon d'essai* elettorale e criticata da tutte le forze politiche¹³. Essa evidenzia invero il segnale di una insoddisfazione sullo stato del federalismo(su cui sono intervenute le innovazioni costituzionali del 2006-2009) e sulla crescente divaricazione regionale, ma la reazione alla stessa certifica che attorno alla Legge fondamentale si è costituito un blocco che considera la stessa come un presidio necessario della democraticità del sistema. D'altro canto la posizione del Tribunale costituzionale federale sul processo di integrazione europea richiama nella continuità la discussione tedesca sul federalismo ed evidenzia come sia la Legge fondamentale a garantire lo stesso processo di integrazione europeo e non viceversa.

Trascurando le discussioni sull'incisività delle innovazioni — la tendenza è quella a confermare l'assetto originario, adattandolo al mutare dei tempi. La situazione italiana in materia è, invece, significativamente differente e non solo per la posizione della Corte costituzionale, che sin dagli anni Settanta ha teso ad utilizzare sempre più l'art. 11 della Cost. come valvola per favorire i processi di integrazione sovranazionale di fronte ad un ceto politico incerto nei fatti (ma non a parole). La capacità del testo costituzionale italiano di unificare l'ordinamento si è fortemente indebolita dopo il 1992/93, spiegandola necessità di alcuni autori (penso, ancora una volta, ad Elia e Onida sulla base di suggestioni di Dossetti) di radicare i valori costituzionali all'esterno dell'ordinamento italiano e di rafforzarli attraverso l'azione degli organi di controllo esterno, in funzione di garanzia e di supplenza rispetto al circuito di decisione democratica. Ne deriva una dicotomia significativa. In Italia, da un lato, la discussione sull'identità nazionale e sulla stessa unità dell'ordinamento, dall'altro differenti concezioni della democrazia (rappresentativa e carismatico-plebiscitaria in uno Stato di partiti sregolato e oramai senza partiti) e dello stesso Stato sociale rivelano problemi che rischiano, invece, di farci assomigliare di più ad esempi balcanici, evocando gli incubi di Weimar e ponendo sempre più sotto tensione lo stesso testo costituzionale.

¹² V., ad es., *Eine Verfassung für Deutschland. Manifest Text Pladoyers*, B. Guggenberger, U. Preuss, W. Ullmann (Hrgs), München-Wien, Hansen, 1991.

¹³ V. l'intervista di Franz Müntefering al *Bild am Sonntag* del 12 aprile 2009.

Al di là di ogni retorica sulla sana e robusta costituzione della Carta del 1948, esiste il concreto rischio del suo snervamento ed il pericolo che si giunga ad un punto di rottura della stessa.¹⁴ Un simile giudizio non significa abbandonare il testo, e soprattutto i valori in esso contenuti, che ci hanno introdotto all'interno dello Stato di diritto costituzionale, sibbene evidenziare le tensioni molteplici cui lo stesso è sottoposto, invitando chi di dovere a prenderlo sul serio, anche adeguandolo opportunamente, prima che sia troppo tardi. Una simile esortazione tiene conto della lezione della storia, che oramai sta relativizzando - in ambito europeo - gli assetti nazionali, senza ovviamente annullarli (il caso belga costituisce un esempio liminare, anche se significativo della tendenza in atto). Si tratta soprattutto di essere consapevoli dell'impossibilità di cullarsi nella visione confortante che il futuro degli ordinamenti continentali si giochi senza alternativa e in maniera lineare, nell'ambito di un processo epocale di deperimento dello Stato nazionale nell'area dove lo stesso è nato quattro secoli fa. Lasciarsi sviare da questa prospettiva significa non comprendere che il processo di integrazione europeo non è più assicurato dalla situazione geopolitica precedente il 1989 e che i tradizionali meccanismi automatici di salvaguardia della democrazia e dello Stato sociale non esistono più in un mondo globalizzato. Ogni ordinamento deve, infatti, collaborare e guadagnarsi ruolo e livello di partecipazione.

5 - La crisi dell'europismo continentale e la necessità del suo rilancio

Dopo il 1989, la rinascita del dibattito sulla sovranità in Germania ed in Italia, avvenuta con l'obiettivo indebolimento della spinta europeistica proprio nel momento in cui la stessa sembrava al suo apice, è frutto contraddittorio dei passi avanti effettuati dai processi di integrazione sul piano continentale, ma anche delle trasformazioni epocali dei rapporti di potenza e della specifica dinamica dei singoli sistemi politico-costituzionali. La Germania ne ha discusso in connessione al Trattato di Maastricht, sulla base della riconquistata unità nella democrazia a circa sessanta anni dal crollo weimariano¹⁵; l'Italia, che con la teoria dei "contro limiti" non si è discostata sostanzialmente dalla posizione tedesca, ha invece accentrato la sua attenzione sul profilo del rapporto con l'arena subnazionale¹⁶. Questa differente sensibilità è frutto della diversa dinamica politico-costituzionale, per cui la Germania costituisce oramai - al di là delle sue insicurezze - un ordinamento che ha raggiunto la *normalità*, mentre il sistema politico - costituzionale italiano appare - dopo la crisi di regime del 1992-93 - ancora in pieno riallineamento del sistema partitico, con effetti destrutturanti non soltanto nei confronti delle autorità e del regime, ma anche con tensioni sulla stessa tenuta della comunità politica.

Per spiegare le ragioni ed in tempi della differente evoluzione dei due ordinamenti suggerisco di analizzare con particolare attenzione il periodo strategico degli anni Sessanta (e non tanto quello degli anni Settanta), nel corso dei quali da un lato l'omogeneizzazione tendenziale del sistema tedesco avvenne attraverso la *grosse Koalition*, mentre in Italia fallì l'ipotesi integratrice del centro-sinistra, determinando l'inizio della grande transizione, che ha portato sia alla crisi di regime precedentemente ricordata (in cui sono scomparsi tutti i soggetti fondatori del patto costituzionale), sia ad un snervatura della stessa Costituzione repubblicana.

La persistente scissione tra federalismo come tecnica del rapporto tra centro e periferia (sulla base del principio di competenza e quello di sussidiarietà) e principio di legittimità democratica indebolisce, però, in maniera pericolosa la legittimazione complessiva dei singoli sistemi politico-costituzionale e della stessa costruzione europea e dei ceti politici che agiscono all'interno delle varie arene.

¹⁴ V. su questo F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, *passim*.

¹⁵ v. in particolare le sentenze del BVerfG su Maastricht e Lisbona e letteratura relativa ed in particolare i numerosi interventi di Grimm).

¹⁶ v. riforma del Titolo V e tendenze leghiste ed in particolare sent. C.Cost. 365/2007.

Parlamenti e governi nazionali non decidono più perché non possiedono più elementi costitutivi della *sovranità* tradizionale, ma la legittimità e la legittimazione si allocano ancora a livello nazionale. Ne viene fuori un affievolimento obiettivo del politico e una destrutturazione delle decisioni in cui il modello europeo di Stato sociale risulta sotto scacco a causa del processo di globalizzazione. Avere un'Unione che possiede una moneta comune anche solo per una parte dei suoi componenti senza una vera e propria politica economica e con una politica estera frantumata rende l'UE estremamente debole ed incapace di assumere i compiti che le sue potenzialità economiche richiederebbero. Simili insufficienze rischiano, da un lato, di impedire una risposta efficiente alla crisi economica globale che investe anche il contesto europeo, dall'altro di ostacolare un ruolo adeguato dell'UE nell'ambito di un contesto internazionale multipolare.

Nell'ambito di una piramide statale che si è trasformata in rete a tre dimensioni, tra Altusio e Hobbes (che rappresentano efficacemente due modelli della modernità) bisogna, dunque, decidere. E' per questo che il richiamo (ovviamente contestualizzato) al dibattito guglielmino su federalismo e sovranità risulta prezioso anche nella situazione europea contemporanea. In questa prospettiva molte responsabilità stanno in capo alla Germania, che deve rischiare di più rivestendo esplicitamente un ruolo prussiano per l'Unione nel processo di integrazione. Essa dovrebbe farlo con la collaborazione di tutti i componenti del nucleo *duro* dell'UE, unendo democrazia e costruzione di istituzioni che rafforzino il piano della competizione europea e diano capacità di decisione, rafforzando la legittimazione democratica continentale.

6 - Conclusioni

Jacques Delors ha messo più volte in evidenza come, proprio nei momenti difficili, il processo europeo abbia saputo fare un balzo in avanti¹⁷. Tuttavia, c'è anche chi paventa l'insufficienza delle leadership e la possibilità di un ripetersi di venti gelidi simili a quelli degli anni Trenta del secolo scorso. La storia, ovviamente, non si ripete, ma è certo che manca, nell'attuale momento, la completa consapevolezza di essere di fronte ad una riqualificazione epocale di quei rapporti geopolitici che negli ultimi due secoli e mezzo hanno permesso lo sviluppo economico-politico e la centralità europea e degli ordinamenti anglo-americani.

Le analisi divergenti che Francis Fukuyama ha pubblicato nell'ultimo quarto di secolo dicono della variabilità delle riflessioni e delle previsioni in materia. Nel corso del tempo si, infatti, è passati dalla *end of history* al *future of history*, ovvero da una fiducia acritica nel modello democratico alla prospettazione della sua crisi epocale sulla base della riduzione della base sociale che lo caratterizza, ovvero la classe media.¹⁸ Una simile variabilità mette in evidenza che non soltanto le situazioni cambiano, ma vi è anche una insufficienza nel metodo con cui si analizzano i fenomeni sociali ed istituzionali. In questa prospettiva è bene avere davanti a sé i fatti della storia e schemi concettuali capaci di interpretarli in maniera corretta.

I dati storico-economici di Maddison¹⁹ e le riflessioni di Morris²⁰ danno conto delle necessità che si formi un'area integrata a livello europeo che superi la condizione ibrida ed impotente delle istituzioni attualmente vigenti. Maddison sin dalla fine del secolo scorso ci aveva avvertito della dinamicità di nuovi soggetti economici e politici. Anzi aveva messo in evidenza come alcuni di questi (Cina ed India) non fossero nuovi, ma antichi messi in crisi dallo sviluppo europeo e occidentale, sulla base delle conseguenze della rivoluzione industriale. Le novità dell'ultimo decennio, monitorate per alcuni ordinamenti europei ed extra-europei nel volume, evidenziano, nella apparente continuità,

¹⁷ V. J. DELORS, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004.

¹⁸ F. FUKUYAMA, *The Future of History*, in *Foreign Affairs*, 2012, 53 ss.

¹⁹ V.A. MADDISON, *The World Economy : Historical Statistics*, Paris, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003.

²⁰ V.I. MORRIS, *Why the West Rules for Now*, London, Profile, 2011.

l'accelerazione di fenomeni di ristrutturazione di potenza, che si riflettono sugli assetti delle singole forme di Stato e di governo. Non si tratta soltanto di uno spostamento di asse economico-politico dall'Atlantico al Pacifico²¹, ma di qualcosa di più essenziale e, in precedenza, quasi indiscutibile. Ciò che sta accadendo mette infatti in discussione lo stesso modello sociale europeo (che in realtà è molto lato e di differente specificazione), ma soprattutto della stessa sostenibilità della forma di Stato e di regime di democrazia pluralistica.

In questo specifico quadro elementi del modello tedesco stanno alla base della costruzione europea, soprattutto per quanto riguarda il principio di sussidiarietà nel rapporto tra centro e periferia, nella consapevolezza che democrazia e sviluppo oramai non possano essere più assicurate a livello statale, ma sul piano continentale. Ne consegue che ciascun componente dell'Unione deve fare la sua parte. In particolare l'ordinamento politico-costituzionale italiano deve, se non risolvere, perlomeno ridurre le proprie anomalie e a questo servono le istituzioni e servono le persone. Ma è anche evidente che i problemi non sono soltanto nazionali. E` per questo che il circuito della rappresentanza democratica e quello delle garanzie devono essere riattivati, garantendosi a vicenda. In particolare, se non funziona il complesso dei meccanismi attraverso cui la domanda politica viene espressa, articolata e ridotta attraverso le procedure di decisione collettiva di tipo deliberativo ed elettivo e se il personale che agisce all'interno delle istituzioni non riesce più a rappresentare il demos politico, il pericolo di non poter affrontare in maniera efficace le sfide sistemiche aumenta sino al rischio della crisi societaria.

Si ritorna, quindi, alle osservazioni di Bluntschli sulla crisi che ha trasformato il sistema confederale americano in un ordinamento federale. La crisi del debito sovrano ricorda troppo le difficoltà della Confederazione negli anni Ottanta del secolo XVIII e la necessità di un salto di qualità nell'organizzazione istituzionale dell'ordinamento. In un sistema globalizzato riappare il tema della fiducia degli investitori, che lo stesso Necker mise al primo posto tra le cause del crollo dell'antico regime²², e la necessità di modernizzare profondamente le strutture sociali sulla base dei principi di equità, di democraticità ed di efficienza. La politica di rigore nel raggiungimento del pareggio di bilancio ricorda anche i danni che le politiche deflazionistiche possono apportare a sistemi in difficoltà. Il commissariamento di interi ordinamenti (ad es. la Grecia) stride con i presupposti delle democrazie pluraliste e rischia di delegittimare il consenso popolare, se ai sacrifici non corrisponde la consapevole condivisione.

Il rischio della crisi societaria di singoli sistemi può scatenare effetti domino incontrollabili, che devono essere evitati. La storia fornisce molti esempi e suggerisce diverse soluzioni alle difficoltà sistemiche, ma sono i soggetti politicamente rilevanti che devono comprenderne il significato, adeguando i loro comportamenti alle necessità del presente.

²¹ V. M. BALDASSARRI - P. CAPRETTA, *The World Economy towards Global Disequilibrium. American - Asian Indifference and European Fears*, London, MacMillan Palgrave, 2007, XX ss.

²² V.J. NECKER, *Dernières vues de politique et finance*, Les archives de la Révolution française, s.n.e., 1802, 380 ss.