

Europa sovrana? Intervista a Dieter Grimm

di Matteo Bozzon

13-07-2023

Pubblichiamo questa intervista con l'intento di presentare al lettore una posizione significativa all'interno della discussione sulle forme giuridiche e politiche dell'integrazione europea, sostenuta da Dieter Grimm, esponente di rilievo del dibattito tedesco sul tema, uno dei più vivi ancorché poco conosciuto in Italia. Grimm è professore emerito di Diritto pubblico della Humboldt-Universität di Berlino ed è stato giudice della Corte costituzionale della Repubblica federale tedesca. Per Laterza è recentemente uscito *Sovranità. Origine e futuro di un concetto chiave*.

In un articolo apparso sulla *Frankfurter Allgemeine Zeitung* il 13 settembre dello scorso anno dal titolo "Quale sovranità?", lei ha preso posizione rispetto alla proposta di creare una "Europa sovrana". Come è noto, tale richiesta non solo è stata posta all'ordine del giorno dal Presidente francese Emmanuel Macron fin dal suo discorso alla Sorbona nel 2017 (e ribadita nel corso della sua presidenza dell'Unione, così come, non senza polemiche, recentemente nel suo discorso al Nexus Institute dell'Aia), ma è stata fatta propria anche dal Cancelliere tedesco Olaf Scholz nel suo discorso sull'Europa presso l'Università Carolina di Praga, sullo sfondo della tragedia della guerra in Ucraina. In occasione delle celebrazioni per il 60° anniversario del Trattato dell'Eliseo a Parigi il 22 gennaio di quest'anno, l'esigenza di un'Europa sovrana è stata avanzata da entrambi all'unisono. Nel suo articolo, lei poneva l'accento sulla natura sfuggente del concetto di sovranità, da un lato, e sull'importanza di distinguere un significato giuridico e uno politico del termine, dall'altro. Può aiutarci a capire questa distinzione e per quale ragione è rilevante per il dibattito attuale?

Dieter Grimm: Ci sono in effetti due concetti di sovranità tra loro non coincidenti, uno giuridico e uno politico. Con il concetto giuridico di sovranità ci si riferisce al diritto di autodeterminazione degli Stati, sia all'interno sia verso l'esterno. All'interno, ci si riferisce anzitutto all'autonoma determinazione dell'ordinamento politico e giuridico di uno Stato; verso l'esterno, alla configurazione da parte di uno Stato, secondo la propria visione, delle relazioni con gli altri Stati e le organizzazioni internazionali. Con il concetto politico di sovranità, invece, ci si riferisce alla forza di un Paese di imporsi nel contesto internazionale, vale a dire alla capacità di far valere i propri interessi nei confronti di altre potenze. La differenza tra i due concetti è quindi quella tra "potere" nel senso di "avere il permesso di fare qualcosa" e "potere" nel senso di "avere la capacità di fare qualcosa". Il diritto di autodeterminazione spetta ugualmente a tutti gli Stati, cionondimeno i rapporti di forza tra di essi differiscono. Sotto il profilo giuridico, o si è sovrani o non lo si è; sotto il profilo politico, si può essere più o meno sovrani a seconda delle circostanze. Per chiarire ciò con un esempio: dal punto di vista giuridico, il Liechtenstein è sovrano tanto quanto lo è la Cina; tuttavia, dal punto di vista politico, il Liechtenstein può forse competere con il Principato di Monaco, non di certo con la Cina. Nei discorsi pronunciati da Macron e Scholz non è sempre chiaro a quale delle due sovranità si alluda. È probabile che per lo più si intenda la sovranità politica. Questo si può ammettere soprattutto quando è in discussione una maggiore sovranità in determinati settori: quando si richiede per l'Europa una maggiore sovranità militare, digitale, finanziaria. Nei riguardi di tali rivendicazioni non ho alcuna obiezione. Quando però si parla di sovranità dell'Unione Europea come entità politica, come affermato nell'accordo di coalizione dell'attuale governo tedesco, si intende la sovranità in senso giuridico. Ritengo che questo sia molto più problematico.

Le sue riserve e i suoi timori sono dunque relativi all'ipotesi di un trasferimento della sovranità giuridica a livello europeo: quali sarebbero le implicazioni di questo trasferimento?

Dieter Grimm: Se l'elemento distintivo della sovranità in senso giuridico è l'autodeterminazione di un'unità politica, allora, con il conseguimento della sovranità, l'Unione Europea si libererebbe dalla sua attuale dipendenza dagli Stati membri, divenendo un'entità del tutto autonoma e autosufficiente. Finora non è stato così. In tutte le questioni essenziali, non si è determinata da sé, ma è stata determinata dall'esterno - vale a dire che è stata l'opposto di un'entità sovrana. La sua esistenza, le sue finalità, il suo fondamento giuridico, la sua organizzazione e i suoi poteri sono determinati esclusivamente dagli Stati membri. L'Unione è l'oggetto, non il soggetto. In un'Europa sovrana, il rapporto sarebbe invertito: l'UE otterrebbe il diritto di autodeterminazione, mentre gli Stati membri lo perderebbero. Non solo rinuncerebbero al potere di disporre dell'Ue, ma non sarebbero più liberi di determinare i propri compiti. Non sarebbero più gli Stati membri a stabilire quali poteri trasferire all'Ue, sarebbe invece l'Europa a decidere quali poteri sottrarre agli Stati membri. In questo modo, però, l'Unione stessa diverrebbe uno Stato, indipendentemente dal fatto che si sia o meno consapevoli di ciò. Europa sovrana in senso giuridico è sinonimo di Stato europeo. La vera questione in relazione alla sovranità è pertanto se uno Stato europeo sia o meno desiderabile.

Mettendo da parte le richieste di Macron e Scholz, sul concetto di sovranità si è soffermata la Corte costituzionale federale tedesca nella nota sentenza su Lisbona: la Corte ha ribadito con forza come la Repubblica Federale avrebbe conservato la propria sovranità anche dopo la ratifica del Trattato di Lisbona. Può aiutarci a comprendere la posizione della Corte a questo proposito, soffermandosi in particolare da una parte sulla distinzione tra "sovranità" e "prerogative sovrane" e, dall'altra, sulle ragioni dell'impiego di questo concetto da parte della Corte?

Dieter Grimm: In effetti, la Corte distingue tra il trasferimento della sovranità, cioè del diritto di autodeterminazione, e il trasferimento di singole prerogative sovrane all'Unione Europea. La base giuridica è l'articolo 23 della Legge fondamentale, il quale permette il trasferimento di prerogative sovrane all'UE. Di contro, se ne deduce che la sovranità non possa essere ceduta. Secondo la Corte, questo impedimento non può essere superato con una modifica della Legge fondamentale, perché in Germania gli emendamenti costituzionali sono decisi dai rappresentanti del popolo, e non dal popolo direttamente. Tuttavia, il popolo non avrebbe autorizzato i suoi rappresentanti a rinunciare alla statualità sovrana della Germania. Questa decisione potrebbe essere presa solamente dal popolo tedesco: richiederebbe pertanto una nuova Costituzione.

Al tema della sovranità lei ha dedicato un contributo fondamentale dal titolo *Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs* ("Sovranità. Origine e futuro di un concetto chiave"), del 2009. Come specificato nella prefazione, il libro non intende ricostruire la storia della sovranità o del concetto di sovranità, ma rispondere, attraverso un approccio storicamente consapevole, alla domanda se a tale concetto corrisponda ancora un oggetto e se, all'inizio del XXI secolo, esso assolva ancora una funzione che ne giustifichi l'utilizzo. Tra le ragioni che motivano l'urgenza di riconsiderare il concetto di sovranità, lei menziona il venir meno dell'identità tra "autorità pubblica" e "potere statale", che segna la storia del concetto nel secondo Dopoguerra. Sebbene l'attuale Unione non sia uno Stato, il processo di integrazione europea ha avuto un notevole impatto sulla sovranità dei suoi membri e ha contribuito a rendere problematica la capacità del concetto di sovranità di dare ragione della realtà politica europea: come devono essere comprese le trasformazioni della sovranità degli Stati membri indotte dal diritto europeo?

Dieter Grimm: Nel suo senso originario, sovranità significava il pieno possesso dell'autorità pubblica, quindi non il possesso di alcune, singole, prerogative sovrane. Oggi questo vale solamente per gli

Stati che non sono membri dell'ONU. Tutti gli Stati appartenenti all'ONU non sono più sovrani in senso classico perché hanno ceduto prerogative sovrane, che l'ONU può ora esercitare in modo indipendente nei loro confronti, senza che gli Stati possano invocare la loro sovranità contro le sue decisioni. Successivamente si sono formate altre istituzioni sovranazionali, a cui sono state trasferite prerogative sovrane da parte degli Stati, prima fra tutte l'UE. Chi tiene fermo il concetto classico di sovranità deve quindi concludere che con il venir meno dell'identità tra "autorità pubblica" e "potere statale", che perdurava da trecento anni, è scomparsa anche la sovranità. Quando ho scritto il libro sulla sovranità, tuttavia, il mio intento era quello di dimostrare come questo concetto non sia mai stato del tutto fuori discussione. E questo già solo per il fatto che nel XVI secolo, quando si è formato, pressoché nessuna entità politica concentrava in sé le prerogative sovrane tutte insieme. Nella maggior parte delle unità politiche, esse si trovavano piuttosto ripartite tra numerosi detentori indipendenti gli uni dagli altri. Questi sistemi di governo non costituivano dunque ancora uno Stato. Il termine "Stato" come concetto per le entità politiche è emerso piuttosto solo sulla scorta della sovranità. Un'unità politica, in cui le prerogative sovrane, prima disperse, si erano condensate in un'autorità pubblica onnicomprensiva, si qualificava allora come Stato. L'idea di sovranità, tuttavia, ha dispiegato da subito un'enorme forza attrattiva. Anche entità in cui le prerogative sovrane erano ancora frammentate volevano essere uno Stato. Ma questo era possibile solo se ci si discostava dal concetto classico di sovranità. Pertanto, è sempre esistita l'idea di una sovranità parziale, divisibile o relativa. Particolari difficoltà poneva la formazione degli Stati federali, vale a dire di Stati composti di Stati. Supponendo che la sovranità potesse essere divisa, era sufficiente che lo Stato centrale e gli Stati membri possedessero il diritto di autodeterminazione nel rispettivo ambito di competenza. Se si manteneva il concetto classico di sovranità, bisognava chiarire a chi fosse attribuibile la sovranità: se spettava agli Stati membri, si parlava di confederazione di Stati; se spettava allo Stato centrale, si parlava di Stato federale. Carl Schmitt volle discostarsi da tale dicotomia con lo sviluppo del concetto di "federazione" (Bund), che si caratterizzava per il fatto di lasciare aperta la questione della sovranità - e di venir meno non appena tale questione veniva posta. Tuttavia, tale questione non può essere aggirata, perché da essa ne dipendono di ulteriori che richiedono di essere risolte. Nell'Impero tedesco, la discussione sulla sovranità, che fu condotta con grande intensità, terminò con l'affermazione di Georg Jellinek secondo cui, in uno Stato federale, sovrano è chi possiede la cosiddetta competenza sulla competenza: sovrano è dunque chi decide sulla ripartizione delle competenze tra Stato centrale e Stati membri. Questo è anche il modo in cui la Corte costituzionale federale considera oggi la questione nei confronti dell'Unione Europea, a mio parere giustamente. È vero che l'UE sopravanza tutte le altre istituzioni sovranazionali sia per numero di competenze sia per la densità della sua organizzazione. Essa fa saltare lo schema binario di confederazione di Stati e Stato federale. La questione della sovranità si pone quindi in modo nuovo in Europa. In tale situazione, molti fanno ricorso al concetto di sovranità (con)divisa. Sovranità (con)divisa, tuttavia, vuol dire pur sempre sovranità. Ritengo tuttavia che sia difficile considerare sovrana un'entità politica come l'UE che non può determinare la propria esistenza, le proprie finalità, il proprio fondamento giuridico, la propria organizzazione, i propri poteri. La sovranità continua a rimanere piuttosto nelle mani degli Stati membri. Tuttavia, si può immaginare una situazione in cui gli Stati membri abbiano ceduto così tante competenze da non potere essere più considerati sovrani. La Corte costituzionale tedesca cerca di impedire che una situazione del genere si verifichi proprio ponendo dei limiti alla cessione di competenze nell'interesse della sovranità nazionale e della democrazia.

In relazione a quest'ultimo scenario, c'è un modo per determinare in anticipo il verificarsi di uno svuotamento irreversibile della sovranità?

Dieter Grimm: Ritengo che questo sia difficile, ma non impossibile. L'opzione più semplice sarebbe

quella di individuare alcuni settori che devono necessariamente rimanere di competenza degli Stati membri, affinché possano ancora essere definiti sovrani (ad esempio, la difesa). Ma la Corte costituzionale non vuole seguire questa strada. Se si esclude ciò, l'unica opzione che resta è la ponderazione. Le competenze che rimangono allo Stato devono essere messe a confronto con quelle cedute, in termini di numero e di importanza. In questo modo sarebbe possibile stabilire da che parte pende l'ago della bilancia.

Anche in Italia ha trovato grande eco la diatriba tra lei e Jürgen Habermas risalente alla metà degli anni Novanta sulla questione se l'Europa abbia (o meno) bisogno di una costituzione. Meno noti, forse, sono gli sviluppi più recenti di tale confronto, che si condensano proprio intorno al tema della sovranità. In relazione alla configurazione assunta dall'Unione col Trattato di Lisbona, Habermas ha suggerito il concetto di sovranità (con)divisa, già ricordato, ma anche di *pouvoir constituant mixte*, (con)diviso tra i popoli degli Stati membri e i cittadini dell'Unione. Il suo intento è quello di immaginare una federazione sovranazionale non statale, in cui la democrazia sarebbe transnazionalizzata. Come valuta la proposta di Habermas? Quali punti critici e quali punti di forza presenta a suo avviso?

Dieter Grimm: La avverto: la domanda non è facile e la risposta pertanto non sarà breve. Habermas vuole dimostrare che anche un'organizzazione sovranazionale come l'Unione Europea può essere posta su una base a pieno titolo democratica. Il suo ordinamento giuridico fondamentale deve quindi avere origine dal popolo, non dagli Stati membri come è stato finora. Il popolo deve avere nelle proprie mani, per così dire, il potere costituente dell'UE (specifico "per così dire", in quanto il fondamento giuridico dell'UE non è una costituzione in senso stretto). Tuttavia, un'istituzione sovranazionale come l'Unione non conosce un "popolo" nel senso del popolo dello Stato, come quello degli Stati membri. Essa ha nondimeno dei "cittadini dell'Unione". Ecco perché Habermas propone un doppio potere costituente per l'UE: esso è formato dai cittadini dell'Unione, da un lato, e dai popoli degli Stati membri, dall'altro. Poiché, tuttavia, i cittadini dell'Unione e cittadini degli Stati sono identici, la conseguenza è che l'elettore esprime due voti: una volta in qualità di cittadino dell'Unione e una volta in qualità di cittadino dello Stato membro. Nell'attuale stato giuridico dell'Unione, cioè nel Trattato di Lisbona, il concetto dualistico di Habermas non trova alcun riscontro. Non c'è alcun potere costituente (con)diviso tra i popoli degli Stati membri e i cittadini dell'Unione. Il banco di prova è rappresentato dalla procedura di revisione del Trattato. Chi è autorizzato a modificare i trattati detiene, per così dire, il potere costituente dell'UE ed esercita, dunque, il diritto di sovranità. Il Trattato di Lisbona ha introdotto una variazione in proposito rispetto al Trattato di Maastricht, ma solo per quanto concerne l'approntamento degli emendamenti, che è affidato a una Convenzione, la quale, tuttavia, non è né eletta dai cittadini, né formata da essi. La decisione finale continua a spettare alla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, seguita dalla ratifica in base alle disposizioni delle rispettive costituzioni nazionali. Quindi, a parte alcune insignificanti questioni marginali, restano ancora gli Stati membri a decidere sulle modifiche dei trattati. I cittadini hanno voce in capitolo solo in quanto cittadini degli Stati membri, non in quanto cittadini dell'Unione - e, in quanto cittadini degli Stati membri, solo se le costituzioni nazionali prevedono l'istituto referendario per le modifiche dei trattati. Se Habermas ritenesse quindi la sua idea di un potere costituente (con)diviso tra l'UE e gli Stati membri già realizzata nel Trattato di Lisbona, si sbaglierebbe. Ma Habermas non è un giurista, è un filosofo, e pertanto ci si deve chiedere se sarebbe possibile una concezione secondo cui gli individui decidono sul fondamento giuridico dell'UE nella loro duplice veste di cittadini dello Stato e di cittadini dell'Unione. Tradotto praticamente, ciò equivarrebbe probabilmente a due referendum (uno in ciascun Stato nazionale e uno nell'Unione), i quali, ci si potrebbe figurare, si svolgerebbero in contemporanea. L'elettore dovrebbe rispondere due volte alla stessa domanda: sei d'accordo con il Trattato X? Sì o no.

Questo svela l'artificialità della costruzione. Naturalmente, l'elettore potrebbe anche votare in modo differente nei due casi: in quanto cittadino dell'Unione, con il sì; in quanto cittadino di uno Stato membro, con il no - o viceversa. Se i referendum si tenessero nello stesso momento, sarebbe improbabile, ma non sarebbe di per sé vietato. Se si svolgessero in tempi diversi, tra i due referendum potrebbero verificarsi eventi tali da indurre gli elettori a mutare la propria opinione. Con questa soluzione di compromesso, il potere costituente per l'UE sarebbe effettivamente passato ai cittadini, ma non solo ai cittadini in quanto cittadini dell'Unione, bensì anche ai cittadini in quanto cittadini dello Stato. Ci sarebbe quindi un potere costituente (con)diviso. Gli Stati avrebbero rinunciato al loro potere costituente esclusivo, l'UE non lo avrebbe ottenuto a sua volta. Indubbiamente, entrambe le parti dovrebbero essere d'accordo nel loro sì a un nuovo trattato o ad una modifica di quello in essere. Se una delle parti è per il no, la modifica non entra in vigore. Per il lato dell'Unione, regna in tal senso la chiarezza: a decidere è la maggioranza di coloro che votano o hanno diritto di voto. Ma quale è la situazione dal lato degli Stati membri? La decisione scaturisce dalla somma dei referendum nazionali, cioè dalla maggioranza complessiva dei cittadini? Oppure il Trattato fallisce già nel momento in cui un singolo referendum nazionale o un certo numero di referendum nazionali hanno esito negativo? Nel primo caso, il voto dei popoli degli Stati membri diventerebbe un secondo referendum a livello dell'Unione. L'obiettivo del potere costituente (con)diviso verrebbe mancato. Nel secondo caso, alcuni popoli degli Stati potrebbero essere messi in minoranza, quindi la loro volontà democratica nazionale sarebbe irrilevante. Il principio dello Stato verrebbe così infranto, l'uguaglianza dei due processi elettorali verrebbe meno. Il referendum nello Stato membro conterebbe meno del referendum nell'Unione. La "doppia" sovranità sarebbe quindi una sovranità "claudicante". Questo, a sua volta, richiederebbe una giustificazione, e Habermas dovrebbe prendere posizione a riguardo. Pensata fino in fondo, la sua concezione non mi sembra funzionare.

Nel suo libro *Europa ja - aber welches?* ("Europa sì - ma quale?") del 2016, lei constata una carenza di fiducia nell'Unione da parte dei suoi cittadini; al contempo sostiene la necessità dell'integrazione europea, la quale dovrebbe però prendere una strada diversa da quella attuale. A ben vedere, già nel suo noto saggio *Una costituzione per l'Europa* (*Braucht Europa eine Verfassung?*, 1995), lei sottolineava l'esigenza di sviluppare l'Unione «nella sua specificità di istituzione sovranazionale», al di là dell'imitazione del modello dello Stato nazionale. In che direzione è allora pensabile, in termini concreti e (pro)positivi, un'effettiva politicizzazione dell'Europa, che possa superare la disaffezione dei cittadini?

Dieter Grimm: Ho due proposte in merito. La prima conduce in modo indiretto ad un rafforzamento della partecipazione dei cittadini dell'Unione, la seconda in modo diretto. La prima proposta mira a frenare le conseguenze de-democratizzanti della costituzionalizzazione dei Trattati. La costituzionalizzazione dei Trattati è l'esito di due importanti sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), risalenti al 1963 e al 1964, le quali hanno conferito ai Trattati l'efficacia diretta e il primato sul diritto nazionale: in altre parole, esse hanno dato ai trattati l'effetto di una costituzione. Tuttavia, tutto ciò che è regolato sul piano costituzionale è così sottratto al processo democratico. In rapporto a ciò, le elezioni restano senza seguito. A causa del loro effetto restrittivo sulla democrazia, tuttavia, le costituzioni si limitano a regolare formalmente e materialmente il processo decisionale democratico, lasciando le decisioni stesse alla politica, che le prende in base alle preferenze espresse dagli elettori attraverso il voto. I trattati europei, invece, non sono caratterizzati da una limitazione di questo tipo. Sono loro stessi a prendere decisioni politiche. Sono pieni di materie e questioni che in qualsiasi Stato sarebbero regolate sul piano della legge ordinaria, in modo tale da poter essere modificate in qualsiasi momento con una decisione a maggioranza. Nell'UE, invece, tutte queste norme assumono il rango costituzionale dei Trattati e

sono quindi rese immuni dal processo democratico. Ciò conferisce alla CGUE una posizione del tutto peculiare: essa decide su tutto ciò che è regolato a livello dei trattati, da sola e senza possibilità di rettifica. Di conseguenza, le questioni di maggior peso politico - ad esempio, la questione di ciò che deve essere lasciato al mercato, di ciò che lo Stato deve mantenere nelle proprie mani - vengono sottratte agli organi legittimati e responsabili democraticamente, dunque anche all'influenza dei cittadini, e decise in modo non politico. Questa è una delle cause più importanti, ma al contempo più trascurate, della debolezza democratica dell'UE. Nell'interesse della democrazia, è necessario riaprire tutto questo ambito in favore delle decisioni democratiche e, quindi, all'influenza dei cittadini. Per fare questo, tuttavia, tutto ciò che per sua natura non è diritto costituzionale, bensì diritto ordinario, deve essere espunto dai trattati e abbassato al rango del cosiddetto diritto europeo "derivato". Naturalmente questo può essere fatto solo modificando i trattati: perciò non è facilmente realizzabile. La seconda proposta riguarda le elezioni del Parlamento europeo. Nella loro forma attuale, esse danno ai cittadini poche possibilità di influenzare la politica dell'Unione. Le elezioni si svolgono in base alle leggi elettorali nazionali, in modo nazionalmente frazionato; possono candidarsi solo i partiti nazionali, i quali fanno campagna elettorale su questioni nazionali. Dopo le elezioni, tuttavia, questi partiti - attualmente più di 200 - non svolgono alcun ruolo nel Parlamento europeo. Un ruolo è svolto piuttosto dai gruppi parlamentari europei, che riuniscono partiti nazionali tra loro affini, senza che questi gruppi possano essere votati a loro volta e senza che siano radicati o in contatto con alcuna società. La legittimità democratica veicolata dalle elezioni alla politica europea è quindi relativamente bassa. Ecco perché sarebbe urgente europeizzare le elezioni europee in modo che fin dall'inizio si candidino solo partiti europei, offrendo agli elettori programmi europei, sui quali poter decidere. Questa proposta non richiede alcuna modifica dei Trattati, in quanto tutti i presupposti sono già fissati in essi. È quindi più facile da realizzare rispetto alla prima.

Ma un tale sviluppo non sarebbe in un certo senso ancora una replica del modello di democrazia dello Stato nazionale? E l'idea di un tale rafforzamento della democrazia non porterebbe inevitabilmente a un conflitto tra il piano sovranazionale e nazionale?

Dieter Grimm: No, non esattamente. La proposta di riorganizzare l'Unione Europea secondo il modello statale, che molti auspicano possa porre rimedio al deficit democratico dell'Europa, è a mio avviso inappropriata. Secondo questa proposta, il Parlamento europeo verrebbe posto al centro della struttura istituzionale, la Commissione diventerebbe un governo dipendente dal Parlamento e il Consiglio, l'unica istituzione in cui sono rappresentati gli Stati membri, decadrebbe al livello di una seconda Camera del Parlamento europeo. Ciò significa che l'UE passerebbe da una legittimazione dualistica - mediata, in parte, dagli Stati membri, che sono essi stessi democratici, nel Consiglio e, in parte, attraverso il Parlamento europeo, che è eletto dai cittadini dell'Unione - a una legittimazione monistica. Finora l'UE ha attinto principalmente la propria legittimazione democratica da quella che le deriva dagli Stati membri. Questo flusso di legittimazione verrebbe ora interrotto: l'onere della legittimazione sarebbe sostenuto esclusivamente dall'elezione del Parlamento europeo. Ma è ben noto che le elezioni, pur essendo la condizione minima per una democrazia, non garantiscono da sole una democrazia sostanziale. Per poter garantire ciò, devono essere parte, a livello europeo, di una discussione permanente della società, che devono rappresentare. Questo discorso esteso a tutta l'Europa dipende a sua volta dall'esistenza di mezzi di comunicazione europei, in grado di mantenerlo in vita. Tuttavia, i presupposti per tutto questo sono straordinariamente deboli nell'UE e non possono essere prodotti nel breve periodo. Sotto il profilo democratico, senza questo presupposto, un'Unione europea organizzata secondo il modello degli Stati sarebbe quindi più debole di quella attuale.

È stato fatto notare (penso in particolare ad alcune osservazioni critiche di Christoph Möllers) che, nel suo modo di intendere il nesso tra sovranità e costituzione, la considerazione dell'elemento specificamente federale passa del tutto in secondo piano e rischia di venir riassorbito in quella contrapposizione tra Stato federale e confederazione di Stati, che, tuttavia, non è in grado di dare ragione dell'Unione come unità politica. La valorizzazione dell'elemento federale non potrebbe essere una chiave per lo sviluppo dell'integrazione nella direzione da lei suggerita?

Dieter Grimm: L'UE è un'entità federale straordinariamente innovativa, che non rientra nello schema della confederazione e dello Stato federale. Questo è ciò che ho sempre sottolineato. Ma questa struttura non è organizzata come uno Stato: è proprio qui che sta l'aspetto innovativo. Tuttavia, ciò si traduce anche in un limite per l'intensificazione dell'elemento federale (se questo va a detrimento dell'esistenza politica degli Stati membri).

Per concludere, vorrei porle una domanda ancora sul tema della democrazia europea. Quando si dibatte in merito ad essa si possono trascurare tutte quelle linee di discussione che pongono l'attenzione sulla crisi della democrazia rappresentativa a livello nazionale, come accade per lo più? E la consapevolezza di ciò può aiutare nel compito di pensare a una democrazia europea?

Dieter Grimm: No, non è possibile trascurarle. Per quale ragione proprio il Parlamento europeo dovrebbe essere immune dalle debolezze della rappresentanza parlamentare che hanno attanagliato tutti gli Stati democratici? Nonostante tutti i deficit della democrazia statale, le condizioni per la partecipazione democratica restano nondimeno ancora notevolmente più favorevoli negli Stati che nelle istituzioni sovranazionali.