

Patriottismo costituzionale e percorsi democratici nell'Unione europea *

di Massimiliano Mezzanotte
(24 giugno 2013)

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Patriottismo costituzionale, cultura politica e valori condivisi in Europa; 3. Patriottismo costituzionale e democrazia: un'endiadi? 4. Alla ricerca del sfera pubblica europea; 5. Norme europee e valori, una contrapposizione solo apparente; 6. *Constitutional patriotism* come antidoto alle tendenze centrifughe; 7. Il patriottismo procedurale, ovvero il rafforzamento dei canali democratici

1. *Introduzione*

Il patriottismo costituzionale si fonda sull'idea che l'attaccamento politico del cittadino allo Stato, si incentra sui valori recepiti in una costituzione liberal-democratica, svincolata da qualsiasi cultura nazionale¹. Eppure quest'ultima sembra essere un profilo rilevante, tant'è che secondo Carlos Luis Miguel «il patriottismo è anteriore alla nazione, ma la nazione si rafforza grazie ad esso»². L'autore però evidenzia che sul rapporto nazione / Costituzione si possono costituire vari modelli. Uno in cui la nazione precede la Costituzione, un'altro, come quello degli Stati Uniti, in cui è stata la Costituzione ad anticipare la nascita di una nazione. Il terzo modello, invece, si caratterizza per l'esistenza di una Costituzione priva di un popolo "preesistente", le cui carenze di integrazione sociale vengono garantite dal processo democratico³.

Quest'ultima prospettiva porta quindi a chiedersi quale rapporto debba effettivamente sussistere all'interno delle nuove entità, come l'Unione europea, in cui esiste non un *demos* bensì *demoi*, privi di omogeneità e di una cultura condivisa. Il che richiede l'individuazione delle esatte coordinate del patriottismo costituzionale europeo, la cui peculiarità è di basarsi non su di una logica fondazionale bensì trasformativa. Esso non mira ad individuare un sistema costituzionale, ma a confrontarsi con l'esistente, al fine di migliorarlo⁴. Questo qualcosa da migliorare è però un ordinamento vigente, in cui è possibile individuare dei principi su cui confrontarsi. Rileva quindi che il patriottismo costituzionale è presente ove vi sia qualcosa di più di una semplice cultura costituzionale⁵,

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Così descrive il patriottismo costituzionale, [J. W. MULLER](#), *Three Objections to Constitutional Patriotism*, in *Constellations*, vol. 14, n. 2, 2007, 197.

2 C. RUIZ MIGUEL, *Il patriottismo costituzionale*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2005, IV, 1569.

3 Sempre C. RUIZ MIGUEL, ult. op. cit., 1572-1573, che richiama, per la terza concezione, il pensiero di J. Habermas, sostenuto nel testo *Die Einbeziehung des Anderen*, trad. it. *L'inclusione dell'altro*, a cura di L. Ceppa, Milano, 2002².

4 [J. W. MULLER](#), *Seven Ways to Misunderstand Constitutional Patriotism*, in *Notizie di Politeia*, XXV, n. 96, 2009, 21.

5 A riguardo, sempre [J. W. MULLER](#), *Seven Ways to Misunderstand Constitutional Patriotism*, cit., 22 e segg.

ove questa debba essere intesa come un mero pensiero filosofico privo di qualsiasi base normativa certa.

2. *Patriottismo costituzionale, cultura politica e valori condivisi in Europa*

La concezione inizialmente richiamata non è dunque applicabile *sic et simpliciter* all'Unione europea, al cui interno non si possono riprodurre le dinamiche proprie di ogni Stato membro, ma si deve garantire un minimo comun denominatore, rispettando le diversità, ovvero una cultura politica condivisa, che sia il frutto dell'attaccamento ai valori ed ai documenti comunitari⁶. E' questa l'essenza del patriottismo costituzionale europeo⁷, nozione che peraltro qualche autore ritiene inapplicabile sia nei diversi stati costituzionali, sia in un futuro stato federale⁸.

Per sgombrare il campo da qualche incertezza di troppo, va preliminarmente ricostruita sommariamente tale nozione. L'origine è nota; furono Sterneberger prima e Habermas⁹ poi a coniare il concetto e ad utilizzarlo in contrapposizione al nazionalismo che aveva avuto la sua massima esaltazione durante il Terzo Reich. In realtà, il riferimento al patriottismo come collante tra i popoli è un concetto che viene da lontano; de Tocqueville, infatti, sottolineava tale importate fattore identitario come strumento per far reggere le federazioni di Stati¹⁰, al cui interno troviamo culture e identità differenti, che devono convivere proprio sviluppando il senso di appartenenza collettivo a qualcosa che deve essere considerato come proprio.

Ma oggi occorre confrontarsi con le nuove entità sovrastatali, nelle quali si ritiene che il popolo non possa sentirsi legato a valori universali e condivisi. Per dirla in altri termini, «è possibile immaginare che i cittadini degli stati europei accettino e condividano i principi morali (ma non è detto) della Costituzione europea, ma non che sentano lealtà e attaccamento, quella lealtà e quell'attaccamento che dovrebbero sostenere impegno, o

6 Proprio a riguardo, osserva P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, 73-74 che «la capacità di integrazione della costituzione europea dovrà infatti misurarsi sul terreno sociale, come capacità di attivare un processo di socializzazione dell'UE attraverso la creazione di un *cadre d'appartenance*, di un «*Sich-in-diesem-Staat-zu-Hause-fühlen*»». Tale ultimo concetto è ripreso dalla *BVerfGE* 39, 334 (349).

7 A riguardo, A. RUGGERI, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2010, 13.

8 M. VIROLI, *È possibile un patriottismo costituzionale europeo?*, sul sito <http://www.ssi.unitn.it/eventi/download/Violi.pdf>.

9 [J. W. MULLER](#), *Constitutional Patriotism*, Princeton, 2007, 21 ss.; sulla concezione di Habermas, sempre [J. W. MULLER](#), *Origins of Constitutional Patriotism*, in *Contemporary Political Theory*, 2006, 5, 286 e segg.; secondo P. MAGNETTE, J. LACROIX, *Does Europe need 'constitutional patriotism'? A transatlantic view*, in *European Political Science*, 4, 2005, 212, entrambi gli studiosi indicati nel testo presero come riferimento il modello americano, in cui una "religione civile" è servita a cementare una nazione.

10 A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835), a cura di G. Candeloro, Milano, 1998, 98; per un'analisi del pensiero di questo autore con riferimento alle problematiche dell'Europa, G. GUIDI, *Identità dell'Europa. I referendum di Francia, Olanda e Irlanda. Alcune raccomandazioni da parte di Alexis de Tocqueville*, sul *Il Politico*, n. 3, 2008, 217 e segg.

addirittura sacrificio»¹¹. Questi valori, allora, non sarebbero espressione di quello che si può definire l'*idem sentire de re publica*, secondo una accezione richiamata proprio a riguardo dell'Unione europea¹² ma vengono, per così dire, fissati dall'alto; si tratterebbe di un progetto di un'*elite* formato, soprattutto a livello del popolo europeo, sulla base del c.d. *permissive consensus*¹³. Questa tendenza si era affermata inizialmente in Europa e si fondava sulle caratteristiche peculiari del processo di integrazione, che si stava svolgendo senza alcun interpello del popolo o dei suoi rappresentanti. Tale dato era accompagnato da una serie di peculiarità, come ad esempio la scarsa rilevanza agli occhi dell'opinione pubblica data agli organi dell'Unione europea, che svolgevano compiti di natura prettamente tecnica ed erano composti da tecnocrati. O ancora dal fatto che l'integrazione avveniva per lo più sotto il profilo economico ed era finalizzata a dare competitività all'U.E. a livello mondiale, per cui, si riteneva che il processo decisionale trovasse comunque una sua legittimazione nel contenuto dei trattati o nella volontà dei membri dei governi degli Stati. In questo caso, il cittadino non dava indicazione ai suoi rappresentanti, ma passivamente non si opponeva a ciò che questi ultimi facevano. Tale concezione è stata poi sostituita dal c.d. "*post-Maastricht blues*"¹⁴, ovvero da una certa diffidenza nei confronti dell'Unione europea, dovuta anche alla mancanza di democrazia al suo interno. Tale atteggiamento è emerso in particolare nel no espresso dall'Irlanda al trattato di Nizza nel giugno del 2001. Questo ha determinato un'inversione di rotta da parte dell'Unione europea che a Leaken, sei mesi dopo, ha evidenziato la necessità di rafforzare la trasparenza e la partecipazione in seno all'U.E. Traendo spunto da questi concetti, la Convenzione europea si mise al lavoro per creare un Trattato costituzionale, finalizzato ad innalzare il tasso di democraticità nell'Unione.

Di conseguenza, prima di parlare di democrazia all'interno dell'Unione europea, ci si è chiesto se esistesse un *demos*, un popolo. Questo interrogativo è stato affrontato in particolare dal Tribunale costituzionale tedesco nella nota sentenza sul Trattato di Maastricht, in cui si è rilevato come nessun emendamento costituzionale potesse permettere di subordinare la repubblica democratica tedesca ad una organizzazione sovranazionale non democratica. L'Unione europea veniva considerata esclusivamente come un'entità per la cooperazione intergovernativa. Di rilievo è, in particolare, quel passo in cui si evidenzia che la democrazia richiede un senso comune di appartenenza ad un'organizzazione politica. Ma per fare ciò, si potrebbe dire, serve una struttura nazionale che viene concepita in vista della sovrastruttura europea. Servirebbe cioè un sistema di

11 M. VIROLI, *È possibile un patriottismo costituzionale europeo?*, cit.

12 Di contrario avviso è invece P. POMBENI, *Il costituzionalismo prima della Costituzione europea. La Scienza del politico e la costruzione di un idem sentire de re publica*, in P. POMBENI, *Il costituzionalismo prima della Costituzione europea. La Scienza del politico e la costruzione di un idem sentire de re publica* e T. PADOA-SCHIOPPA, *Quale atteggiamento tenere verso l'errore? Tolleranza zero e indulgenza, Il costituzionalismo prima della Costituzione europea. La Scienza del politico e la costruzione di un idem sentire de re publica*, Bologna, 2004, 7 e segg., che invece ritiene esistente questo *idem sentire de re publica*, segnalando peraltro la necessità che esso venga trasferito «al livello di un testo che faccia da base a quella nuova Europa munita di una sua autonoma soggettività politica unitaria» (34-35).

13 R. S. KATZ, *Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union*, cit., 53 e segg.

14 R. C. EICHENBERG e R. J. DALTON, *Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973–2004*, in *Acta Politica*, 2007, n. 42, 139.

partiti che abbia all'interno di ciascuno Stato, una rilevanza europea; di contro, le elezioni europee sono attualmente concepite come espressione della politica interna. Insomma, il Giudice costituzionale tedesco rileva come non sia necessario conformarsi al sistema democratico europeo, dal momento che lo stesso difetta dell'essenza del principio democratico, ovvero del provenire ogni decisione sovrana dallo *Staatsvolk* (popolo dello Stato); quest'ultimo si crea e si struttura solo attraverso una coscienza condivisa fondata sul libero scambio di idee e sulla interrelazione tra tutte le forze sociali.

Il quadro delineato dal Tribunale costituzionale tedesco evidenzia tutto il *deficit* democratico esistente, ma soprattutto mette in guardia le istituzioni europee sulla necessità di aumentare il tasso di democraticità. Ma nell'Unione non si può parlare di *dêmos* ma di *dêmoi*¹⁵, ognuno con le sue peculiarità e caratteristiche. In quest'ottica, quindi, non si può pretendere di esportare modelli elaborati a livello statale. Va invece cercato un modello minimale in grado di individuare valori che rappresentino la coscienza europea condivisa su cui fondare il concetto di popolo non più dello Stato, ma degli Stati. In quest'ottica, si comprende come il patriottismo costituzionale non si fondi su di una statica concezione chiusa all'interno dei confini nazionali, su di una limitata identità costituzionale, ma sulla necessità di condividere esperienze ed esigenze costituzionali.

Fin qui la ricostruzione effettuata dal *Bundesverfassungsgericht*, la cui posizione rimane però ancorata alle «risalenti categorie dogmatiche del costituzionalismo moderno alla base dei processi di legittimazione costituzionale»¹⁶. Ciò emerge anche dalla recente sentenza sul trattato di Lisbona, in cui si sottolinea come il processo che porta alla Costituzione europea deve comunque fondarsi sulla volontà costituente dei popoli dei Paesi membri dell'UE¹⁷.

Va invece evidenziato come l'unica strada per far nascere questa adesione sia quella di condividere non solo la medesima cultura¹⁸ bensì un medesimo ordine costituzionale o, meglio, una organizzazione politica di legittima istituzione¹⁹. In sostanza, il patriottismo costituzionale si fonderebbe sull'individuazione di un ordine giuridico, in cui l'impianto costituzionale degli Stati andrebbe a rafforzare questo legame transnazionale. Le norme interne sarebbero quei parametri su cui l'ordine europeo fonderebbe la propria legittimazione in quanto strumenti di riconoscimento dei cittadini all'interno dell'esperienza comunitaria. Con tale scelta, verrebbe abbandonato qualsiasi approccio fondato

15 Sottolinea tale profilo derivante dalla *Maastricht Urteil*, P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 317.

16 S. GAMBINO, *Identità costituzionali nazionale e primauté euro unitaria*, in *Quad. cost.*, 2012, 535.

17 La decisione può essere letta in italiano sul sito http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Traduzione_senenza.pdf.

18 A riguardo, J. W. MULLER, *Constitutional Patriotism*, cit., 56 e segg., che delinea la cultura costituzionale come quell'insieme di simboli, istituzioni, ecc., che costituiscono i c.d. *constitutional essentials*, come identificati da John Rawls (*Political Liberalism* (1993), trad. it. *Liberalismo politico*, a cura di S. Veca, Torino, 1999, 195 e segg.). Tale concetto differisce secondo l'autore da quello di identità costituzionale, poiché quest'ultimo è statico, mentre quell'altro delinea un qualcosa che non è omogeneo o armonioso, bensì animato da scontri e contrapposizioni interne.

19 Su tale profilo, N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, 1999, trad. it. *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*, a cura di A. Torre, Bologna 2003, 283.

esclusivamente su elementi extragiuridici (come potrebbe essere il riferimento alle c.d. *transnational memories*²⁰) ed incardinata la norma fondamentale su parametri frutto delle tradizioni giuridiche condivise.

Ma anche per fare ciò, bisogna ovviamente evitare di percorrere quel meccanismo, anch'esso risalente al pensiero di Tocqueville, secondo il quale le scelte fondamentali vengono prese da una *elite*, quelli che vengono anche chiamati "*selectmen*"²¹. E' necessario rafforzare i canali democratici già esistenti²², ovvero che si realizzi, soprattutto nelle entità fondate sulla compartecipazione di differenti popoli, quel "*We the People*" espressione di un intimo legame con l'ordinamento costituito. Sotto questo aspetto, potrebbe essere condivisa quell'idea di democrazia composita, intendendo con questo termine «quel sistema politico che alloca autoritativamente i valori attraverso processi decisionali organizzati intorno ad una molteplicità di differenziati attori pubblici e privati agenti in una molteplicità di istituzioni separate»²³. Le scelte fondamentali verrebbero prese non da un unico centro, ma da una pluralità di attori politici. Il problema che si pone e che si è posto è però quello di formalizzare, in un patto, tali scelte fondamentali, questi valori condivisi idonei ad edificare un nuovo ordine giuridico.

3. *Patriottismo costituzionale e democrazia: un'endiadi?*

Il concetto di patriottismo costituzionale, che trova il suo fondamento in quello di identità costituzionale, si lega quindi all'idea di democrazia. La democrazia è storicamente il principio in base al quale le decisioni vengono prese da chi è titolare del diritto di cittadinanza, di un legame politico-istituzionale con lo Stato.

Nell'Europa, però, il discorso appare più complesso. Come due facce della stessa medaglia, sia gli Stati membri che l'U.E. scontano il deficit valoriale che emerge dal processo di integrazione, che mette in crisi le categorie statali e, con esse, i principi democratici. Per questi ultimi, è stato rilevato come la mancanza di democrazia nel processo di integrazione europeo non possa essere sanata per mezzo di un cambiamento di *democratic identity scale*, ovvero per il tramite dell'adesione al governo di una

20 Su tale profilo, J. W. MULLER, *Constitutional Patriotism*, cit., 100 e segg.; non si vuole ovviamente negare l'importanza del patrimonio culturale europeo, come rilevato da M. FIORILLO, *Verso il patrimonio culturale dell'Europa unita*, su <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allega-ti/Fiorillo.pdf>, il quale sottolinea che allorquando emergerà un patrimonio culturale di diretta filiazione dell'Unione, nel nome di tutti i valori condivisi, «è fuor di dubbio che avremo non solo il patrimonio culturale dell'Unione, ma l'Europa unita stessa». L'identità culturale, peraltro, svolge sicuramente un ruolo unificante all'interno dell'U.E., di cui l'identità nazionale è un sottotipo, come evidenziato da A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, 178.

21 H. C. MANSFIELD, *Tocqueville. A Very Short Introduction*, New York, 2010, 22.

22 Sempre N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, cit., evidenzia come «la cittadinanza europea è a sua volta una cittadinanza «esile» e il *demos* è a sua volta un *demos* «esile» in quanto è solamente in virtù della mediazione degli stati membri che essi derivano dalle preesistenti statualità e dai termini di adesione all'Unione. In tal modo la specifica fisionomia nazionale dei differenti popoli degli stati membri non risulta cancellata ma presupposta».

23 S. FABBRINI, *Costituzionalizzare una democrazia composita. Quali insegnamenti dall'esperienza europea e statunitense?*, in *Quad. di scienza politica*, a. XIV, n. 2, Agosto 2007, 197.

maggioranza pan-europea²⁴. Ciò nonostante, è innegabile che il valore della democrazia rappresenti il collante più forte per creare e mantenere l'attaccamento ai vincoli costituzionali europei.

Sotto l'aspetto da ultimo ricordato, allora, il percorso da intraprendere è ovviamente quello di rafforzare i canali democratici, incrementando tutti gli strumenti legati al concetto di cittadinanza. Proprio su tale prospettiva si gioca la possibilità di sviluppare e, successivamente, di rafforzare il patriottismo costituzionale all'interno dell'U.E. Infatti, l'opportunità di incrementare l'adesione ai valori europei dovrà necessariamente avvenire contemperando quelli nazionali; detto in altri termini, la cittadinanza europea dovrà permettere l'ampliamento dei diritti e delle opportunità dell'individuo e non imporsi in modo autoritario. Dovrà quindi conciliare la garanzia del pluralismo, nel rispetto cioè delle diversità esistenti all'interno degli Stati nazionali, e la necessità di perseguire scopi comuni, per il tramite dell'incremento della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali.

E' emblematico che il Trattato di Lisbona abbia fatto proprio ciò, per mezzo del rafforzamento dei canali democratici europei, com'è avvenuto con l'introduzione del diritto di iniziativa popolare, che mira a legare la volontà di un milione di cittadini provenienti da un numero considerevoli di Stati. Questo istituto si atteggia quindi come uno strumento in cui le volontà dei cittadini europei devono esprimersi con una sola voce. Oltre che sul piano effettuale, esso assume un significato simbolico, dal momento che il suo carattere transazionale mira a permettere di fondere la volontà dei cittadini di differenti nazioni, unite per chiedere l'intervento dell'Unione europea.

Va detto però che con il Trattato di Lisbona si è avuta una svolta importante nel processo di democratizzazione dell'U.E., anche se la questione del *deficit* democratico è destinata a rimanere aperta²⁵. Il tema che resta sullo sfondo è infatti quello della responsabilità politica degli organi europei e della volontà degli Stati di addossargli scelte impopolari, frutto di convenienze di natura evidentemente politica²⁶. Questo allora induce a considerare che il *deficit* democratico in Europa, che come visto ostacola la piena affermazione di valori comunitari condivisi, è per lo più frutto di scelte statali, che sono finalizzate sia a permettere agli Stati stessi di decidere in ultima istanza, sia a scaricare sull'Unione le scelte più spinose, sottraendole a forme di responsabilità politica interna.

Esiste però una strada per superare lo *status quo* ed è quella di suscitare un dibattito in seno ai cittadini degli Stati membri, utile sia per sviluppare un percorso verso l'individuazione di un *demos* europeo, sia al fine di permettere a quest'ultimo di acquistare consapevolezza ed esprimersi nei confronti degli organi europei. Questa strada è stata proposta da coloro che hanno evidenziato come sia necessario garantire che i destinatari delle decisioni politiche siano messi in grado di legittimare il potere esercitato, ovvero un salto dalla *demosi-cracy* alla *demos-cracy*, un cambiamento che permetta di passare dalla responsabilità degli organi nei confronti dei *separate peoples of Europe* a quella *to the people of Europe as whole*²⁷. Ma per fare ciò è necessario che esista una coscienza

24 In tal senso, K. NICOLAÏDIS, *The Idea of European Demoicracy*, in *Philosophical Foundations of European Union Law*, a cura di J. Dickson e P. Eleftheriadis, Oxford, 2012, 256.

25 C. PINELLI, *Deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2008, 925;

26 Sempre C. PINELLI, ult. op. cit., 936 e segg.

27 P. VAN PARIJS, *Should the European Union Become More Democratic?*, in *Democracy and the European Union*, a cura di in A. Follesdal e P. Koslowski, Berlino, 1998, 298.

popolare comune idonea a guidare le scelte fondamentali europee ed a rendersi consapevole che tali decisioni sono oggi prese al di là dei ristretti confini nazionali.

4. *Alla ricerca del sfera pubblica europea.*

L'Unione europea sconta un vizio originario. Come sottolineato da Bauman²⁸, l'Europa non è nata da un dibattito pubblico, non è il frutto di uno rapporto dialettico, bensì è qualcosa formatosi sulla base di *faits accomplis*, di scelte già prese; eventuali proteste sono state considerate solo quando ormai il punto di non ritorno era stato raggiunto o superato.

Il difetto funzionale è quindi di natura sistemica, legato al momento di formazione della volontà ed al dibattito che lo precede. Le ragioni che sono alla base della mancanza di una sfera pubblica, ovvero di uno spazio dialogico comune, dipendono dalla mancanza di identità collettiva, di un comune "*we-feeling*"²⁹, come è avvenuto negli Stati democratici di diritto, in cui si è avuto il passaggio dalla nazione di popolo alla nazione di cittadini, grazie allo sviluppo di un comune riconoscimento nella costituzione³⁰.

Alla luce di quanto detto, allora, al patriottismo costituzionale europeo compete la funzione di formare una coscienza costituzionale ed un dibattito comune tra i cittadini europei; esso quindi non nega la dimensione sociale statale, bensì la presuppone poiché trae origine dalle identità nazionali, trovando il fondamento ultimo nell'adesione ai principi universali dei diritti umani e della democrazia³¹. In sostanza, anche per il patriottismo costituzionale esiste una visione multilivello, il cui piano alto è rappresentato proprio dall'adesione a principi incontrovertibili e fondamentali. Ciò che manca è la dimensione prepolitica, ovvero quel legame costituito dalla condivisione della medesima etnia, lingua o razza³², compensata dall'esistenza di una condivisione di valori espressione delle tradizioni comuni dei popoli europei o, più semplicemente, di una cultura costituzionale.

In quest'ottica, allora, le tradizioni nazionali non vanno ignorate, bensì valorizzate e relativizzate a quelle degli altri Stati³³, pur riconoscendo che l'esperienza comunitaria ha delle proprie peculiarità, che la differenzia dalle singole esperienze statali. Questa condivisione porta necessariamente a superare qualsiasi concezione ispirata dal c.d. consenso per intersezione di rawlesiana memoria, a preferire il c.d. *consensus par*

28 Z. BAUMAN, *Europe of Strangers*, sul sito <http://www.transcomm.ox.ac.uk/working%20papers/bauman.pdf>.

29 In tal senso, E. O. ERIKSEN, *An Emerging European Public Sphere*, in *European Journal of Social Theory*, 2005, 8 (3), 342.

30 Il pensiero espresso è di Habermas, come ricostruito da M. AMPOLA, L. CORCHIA, *Dialogo su Jürgen Habermas. Le trasformazioni della modernità*, Pisa, 2007, 263

31 Tale profilo è messo in luce da J. LACROIX, *For a European Constitutional Patriotism*, in *Political Studies*, 2002, vol. 50, 950.

32 Descrive in tal senso questa categoria, U. PREUSS, *Problems of a concept of European Citizenship*, in *European Law Journal*, 1995, 277-278, secondo il quale, per creare un'entità politica, non servono né i sentimenti prepolitici, né le istituzioni rappresentative, bensì un processo dinamico nel quale si forma una tale volontà.

confrontation, ovvero l'instaurarsi di una democrazia ispirata da un dibattito pubblico³⁴. D'altronde, la stessa essenza del patriottismo costituzionale non si fonda sulla partecipazione passiva al processo democratico, ma si ispira ad un continuo confronto con le scelte operate in ragione delle norme e dei valori condivisi³⁵.

Tutto ciò porterebbe a ragionare in termini differenti anche in merito a quell'altro profilo, di diretta filiazione del *deficit* democratico, ovvero al *deficit* comunicativo, alla mancanza cioè di un dibattito transazionale sulle scelte prese a livello comunitario³⁶. In particolare, la formazione di una coscienza comune consentirebbe la più diretta ed immediata partecipazione alla vita politica comunitaria, permettendo lo sviluppo di una sfera pubblica e con essa la legittimazione democratica degli organi comunitari, che con essa si mira ad instaurare e che richiede sia un contatto tra gli organi decidenti sia un processo inclusivo di comunicazione di massa³⁷. Questo presuppone sia che le c.d. "arene" in cui si formano l'opinione e la volontà pubblica siano elevate dal livello nazionale a quello europeo³⁸, sia che l'ordinamento preveda degli strumenti per manifestare le proprie opinioni, per far sì che il proprio dissenso possa giungere all'attenzione delle istituzioni. Sotto questo aspetto, allora, l'altra faccia della problematica segnalata si traduce nella necessità di prevedere strumenti idonei, sia a livello nazionale che comunitario, a permettere al popolo europeo di manifestare le proprie opinioni. In tale ottica, anche la bocciatura popolare del trattato costituzionale, operata in Francia e nei Paesi Bassi, o qualsiasi altra forma di manifestazione, rappresenta un positivo passo in avanti in termini di democratizzazione dei processi decisionali, ovvero verso l'integrazione tra i popoli dell'Europa.

5. Norme europee e valori, una contrapposizione solo apparente

33 J. HABERMAS, *Citizenship and national identity: some reflections on the future of Europe*, in *Praxis International*, 1992, vol. 12, n. 1, 7; in maniera ancora più specifica, sempre lo stesso autore evidenzia come in ogni caso il patriottismo costituzionale non comporta ovviamente la cancellazione delle peculiarità delle esperienze nazionali, le quali di contro devono essere valorizzate ed utilizzate per interpretare i principi giuridici dell'Unione europea (in *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, traduzione a cura di W. Rehg, Cambridge, 1996², 500). Su tali profili, anche D. ROUSSEAU, *Diritti costituzionali e spazio pubblico europeo*, in AA.VV., *Sfera pubblica e Costituzione europea*, Roma, 2002, 65.

34 Su tale interessante rapporto, J. LACROIX, *For a European Constitutional Patriotism*, cit., 955; sul tema, da segnalare anche la ricostruzione di G. LINGUA, *Le risorse morali dello spazio pubblico. Per una critica della neutralità liberale*, in *Lessico di Etica pubblica*, 1 (2010), 91 e segg., in particolare 102.

35 J. W. MULLER, *Constitutional Patriotism Beyond the Nation-State: Human Rights, Constitutional Necessity, and the Limits of Pluralism*, in *Cardozo Law Review*, vol. 33:5, 2012, 1926.

36 In tal senso L. RAFFINI, *La democrazia europea tra crisi e innovazione*, in *Societàmutamentopolitica*, 2010, vol. 1, n. 1,96, il quale rileva come «la transnazionalità delle élite e dei processi decisionali non è accompagnata da una parallela transnazionalità della sfera pubblica generale, determinando uno sfasamento tra livelli decisionali e dibattito pubblico che alimenta la percezione di una diminuzione della sovranità nazionale».

37 Su tali profili, J. HABERMAS, *Why Europe needs a Constitution*, in *New Left Review*, 11, sett.-ott. 2001, 17-18.

38 In tal senso, J. HABERMAS, *Der gespaltene Westen*, Frankfurt an Main, 2004, trad. it. *L'Occidente diviso*, a cura di M. Carpitella, Roma-Bari, 2007, 69.

Non mancano ovviamente i critici. In particolare è stato rilevato come l'Unione non necessiti di un patriottismo costituzionale, dal momento che si caratterizza per avere non un singolo popolo, ma una molteplicità, ed in cui il rispetto delle norme si ha in quanto frutto delle volontà dei singoli Stati e non espressione di una scelta sovrana di un popolo. Se il patriottismo richiede un senso di lealtà ed attaccamento a dei valori comuni di un popolo, l'U.E., proprio in ragione della sua configurazione, non ne necessita. In essa, gli Stati manifestano adesione alle norme prodotte perché valutate in termini di convenienza e non di lealtà. Proprio ciò porta quindi a concludere che «*the EU needs a 'constitutional discipline' founded on rational calculations and a readiness to assess critically one's own national loyalty*»³⁹. In relazione alla particolare conformazione dell'U.E., allora, ad una visione astratta ispirata a principi e regole condivise si preferisce una visione concreta, in cui le norme sarebbero la strada migliore per risolvere i conflitti che si verrebbero a creare, funzione questa che non potrebbe essere svolta da una concezione valoriale, perché potrebbe generare conflitti tra le diverse "lealtà" esistenti (nazionali e comunitarie).

Sotto altra angolatura, è stato invece evidenziato che il patriottismo costituzionale sia una concezione radicale della democrazia che cerca una giustificazione razionale all'attaccamento del cittadino alla sua costituzione⁴⁰, le cui norme sono espressione dei valori morali e normativi dei cittadini stessi⁴¹. La ragionevolezza delle norme ed il loro legame con la morale genera negli individui un senso di appartenenza a quelle disposizioni approvate per mezzo di processi deliberativi. In questi termini, allora, la moralità, interpretata secondo ragione ed ispirata ai canoni liberali, andrebbe a costituire l'essenza delle norme costituzionali, ne costituirebbe la naturale proiezione⁴².

Le due tesi prospettate, la prima ancorata ad una visione eccessivamente utilitaristica e la seconda ad una individualistico-valoriale, necessitano forse di esser ricalibrate all'interno dell'ordinamento costituzionale europeo. Questo, infatti, con il Trattato di Lisbona, ha tentato di stabilizzare i valori presenti e, nel contempo, di porli a base del sistema costituzionale europeo, prima della tutela degli obiettivi e dei diritti fondamentali⁴³. L'oggettivazione dei valori comporta quindi che anche il patriottismo costituzionale debba ormai ritenersi stabilizzato. Quello che è mancato però è stata l'accettazione espressa da parte dei cittadini; la scrittura delle norme che incarnano principi fondamentali, espressioni di valori condivisi, deve necessariamente passare attraverso un processo democratico che ne permetta l'individuazione e la condivisione. Diversamente, l'ordinamento creato non

39 P. MAGNETTE, J. LACROIX, *Does Europe need 'constitutional patriotism'? A transatlantic view*, cit., 215 e segg.

40 J. COHEN, *Reflections on Habermas on Democracy*, in *Ratio Juris*. Vol. 12, n. 4, 1999, 385.

41 C. CIARAN, *On the Possibility of a Democratic Constitutional Founding: Habermas and Michelman in Dialogue*, in *Ratio Juris*. Vol. 19, n. 3, 2006, 366..

42 Per una ricostruzione di queste concezioni, V. BREDI, *Constitutional patriotism: A reasonable theory of radical democracy?*, su http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1917231.

43 In tal senso, G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Bari-Roma, 2009, 8-9, il quale rileva come il Trattato di Lisbona, nel modificare il testo originario del TUE, abbia introdotto un rinvio esplicito ai "valori" dell'Unione europea, che vengono enunciati separatamente sia dagli obiettivi dell'Unione che dai diritti fondamentali.

può essere definito comune, non sentendosi il cittadino animato da quel senso di appartenenza presente negli ordinamenti nazionali. Proprio questi sentimenti, potranno, in difetto di un processo democratico, mettere effettivamente in discussione l'*idem sentire*, a favore di valori localistici fissati dalle costituzioni nazionali.

6. *Constitutional patriotism come antidoto alle tendenze centrifughe*

Dagli studiosi della scienza politica il patriottismo costituzionale è stato analizzato anche come antidoto al nazionalismo⁴⁴. Nella sua accezione negativa, il termine è invece caratterizzato da una valenza escludente, la quale ha mostrato nel corso del secolo passato i pericoli in essa presenti. Nato come strumento per unire i cittadini allo Stato, si è poi trasformato in mezzo per escludere l'altro, ovvero per distinguere gruppi di individui all'interno del medesimo territorio. Per tale ragione, si è voluto mettere da parte qualsiasi riferimento a vincoli culturali o linguistici, per far spazio al senso di appartenenza alla comunità politica ed al suo ordinamento costituzionale.

Volendo traslare il ragionamento in chiave europea, si potrebbe dire che l'unità tra i cittadini, ma soprattutto il contrasto a manifestazioni contrarie all'integrazione europea, potrebbero essere perseguiti per il tramite di un ordinamento condiviso. Ciò che peraltro manca è il fattore democratico, che da sempre è stato considerato come elemento necessario per permettere l'integrazione tra i popoli. E' noto infatti con il passaggio allo stato democratico l'appartenenza associativa di carattere ascrittivo (*Angehörigkeit*), intesa come semplice sottomissione, «si trasforma in una appartenenza (*Mitgliedschaft*) consensualmente "acquisita" di cittadini partecipanti all'esercizio del potere politico»⁴⁵. Tale ricostruzione appare valida anche nel mondo attuale, in cui la sottomissione non deriva più dalla forza bruta, bensì dalla dipendenza economica. Il processo democratico, invece, permette una partecipazione attiva alla formazione della volontà collettiva ed è il frutto del sentirsi parte integrante di una collettività.

In sostanza, i principi democratici rappresentano l'unico collante per permettere ai popoli di individuare un minimo comun denominatore che non sia la lingua o la razza o, in alternativa, una particolare cultura. Proprio tale ultimo aspetto dimostra come il vero contenuto del patriottismo costituzionale, ovvero quel senso di appartenenza politica basato su norme e valori condivisi, tuttora ha una sua ragion d'essere; certo, le sfide che si aprono sono di differente natura (ad iniziare proprio dall'adattamento che dovrà subire in ragione delle nuove entità che si sono create, come l'Unione europea), ma le categorie coniate alla fine degli anni '70 restano tuttora valide⁴⁶. Nel contempo, però, è emerso nel corso di questo studio che il patriottismo costituzionale non è un concetto statico, bensì dinamico⁴⁷, che si adatta ai cambiamenti della storia.

44 I. PRIMORATZ, *Patriotism*, in *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, sul sito <http://plato.stanford.edu/entries/patriotism/>.

45 J. HABERMAS, *Die Einbeziehung des Anderen*, cit., 126.

46 In tal senso, J. W. MULLER, *Constitutional Patriotism Beyond the Nation-State: Human Rights, Constitutional Necessity, and the Limits of Pluralism*, cit., 1925-1926.

47 Tale concetto è espresso in maniera chiara da J. W. MULLER, ult. op. cit., 1926, il quale, richiamando il pensiero di Habermas, evidenzia come «*constitutional patriotism resembles a journey more than a home*»

Resta ovviamente sullo sfondo la domanda circa la necessità di un tale legame ai valori comunitari in presenza di Stati che hanno importanti costituzioni di ispirazione liberal-democratica. In questi termini, allora, appare poco probabile che il cittadino europeo, formatosi all'interno degli stati nazionali con una determinata cultura e con caratteri di auto identificazione, possa maturare l'attaccamento esclusivo ad istituzioni estranee al proprio Stato⁴⁸. In realtà, il patriottismo costituzionale europeo mira proprio a questo, cioè ad impedire sul nascere che si possano affermare nazionalismi o spinte centrifughe, volte a disgregare il difficile cammino verso l'integrazione europea. Non mira ovviamente a sgretolare le identità nazionali, nondimeno non permette di ricondurre l'esercizio delle funzioni ad un popolo omogeneo⁴⁹.

Ma per fare ciò, bisogna colmare due lacune. La prima è quella riguardante l'esistenza di una Carta costituzionale. Senza voler ripercorrere tematiche già ampiamente studiate, sembra ormai indiscutibile che, dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona, l'Unione si sia dotata di un documento contenente sia gli aspetti regolamentari del profilo istituzionale che un catalogo di diritti. Così facendo, sotto il profilo sostanziale, è possibile individuare il contenuto delle moderne costituzioni (volte a disciplinare, cioè, sia la *Form of Government* che un *Bill of Rights*) e ciò nonostante si sia, per i noti incidenti di percorso, evitato di raccogliere i contenuti in un unico documento chiamato Costituzione.

La seconda, molto più complessa, è la necessità che il patriottismo costituzionale non sia solo, per così dire, passivo ma, al contrario, democratico-partecipativo, ovvero frutto di partecipazione attiva e di critica nei confronti dell'attività delle istituzioni. Ma per fare ciò bisogna sentirsi appartenenti ad una entità diversa da quella statale, in cui le tradizioni costituzionali si fondono, in cui la diversità ed il multiculturalismo diventano valori e non fattori di differenziazione. Deve trovare applicazione, cioè, il valore della tolleranza, come efficacemente espresso da Weiler, come strumento volto a creare un'amalgama tra i popoli che costituiscono l'Unione, in cui i cittadini condividono gli ideali ed il destino⁵⁰. Ma questo può essere perseguito solo attraverso meccanismi unificanti che la stessa Europa propone, come ad esempio gli strumenti di partecipazione alle scelte fondamentali. Non si può invece pretendere che il cittadino rinunci alla propria identità nazionale in nome di una più ampia; è difficile sradicare un vincolo che si è sedimentato nel corso dei secoli a favore di una entità relativamente recente. I patrimoni culturali esistenti, infatti, costituiscono la base e continuamente arricchiscono il patrimonio comune. Il fattore identitario non deve però guidare le scelte o indirizzare gli scopi comunitari. Per dirla in altri termini, il cittadino e gli organi che lo rappresentano devono riconoscersi nelle scelte degli organi comunitari

48 Non a caso, il no espresso in Olanda nel 2005 sul referendum riguardante il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è stato interpretato come «*the growing scepticism towards European integration and constitutionalization and the revival of nationalism and patriotism*», come osservato da T. MERTENS, *Constitutional Patriotism and the European Constitutional Debate*, in *Patriotism: philosophical and political perspectives*, a cura di I. Primoratz e A. Pavković, Aldershot, 2007, 117.

49 Questa era la preoccupazione espressa dalla sentenza Maastricht, come ricostruita da J. HABERMAS, *Die Einbeziehung des Anderen*, cit., 163, il quale ricorda come il Tribunale costituzionale «è dell'idea che un potere statale democraticamente legittimato debba sempre provenire da un popolo che, nel formare la sua volontà politica, dia sufficiente articolazione a una "identità nazionale" concepita in termini prepolitici ed extragiuridici».

50 J.H.H. WEILER, *Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, in *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and European Union*, a cura di K. Nicolaïdis e R. Howse, New York, 2002, 67.

in quanto prese non nell'interesse della nazione di cui fanno parte, bensì nell'interesse di tutta la comunità che si articola in distinte entità politiche.

Sotto tale aspetto, allora, la sfida del patriottismo costituzionale è proprio quella di riconoscersi uniti nelle diversità, nell'ammettere che alcuni valori sono condivisi da una comunità che, sebbene animata da differenze, ragiona come se fosse un *unicum*. Più nello specifico, il concetto in esame ha lo scopo di indirizzare l'U.E. verso un percorso democratico e, nel contempo, promuovere specifici valori dell'U.E. su cui si fondano i moderni stati liberal-democratici. In tal modo, opererà come fattore volto a catalizzare il consenso tra i cittadini, ovvero a permettere che tutti i popoli europei possano credere che l'ordinamento costituzionale sovranazionale incarni effettivamente dei valori condivisi da proteggere, analogamente a quanto avviene negli Stati Uniti, in cui si è affermata una religione laica o costituzionale fondata sul consenso dei cittadini nei confronti di un ordine costituzionale che ha svolto e svolge un ruolo unificante nella popolazione, trascendendo ogni differenza di natura etnica o nazionale⁵¹,

Allorquando tale scopo verrà conseguito, si potrà ritenere superata qualsiasi forma di nazionalismo, inteso come rifiuto di affermare valori condivisi, ma soprattutto si potrà sperare che un altro passo in avanti sia stato fatto in quel percorso finalizzato a permettere la piena integrazione da parte di tutti i popoli dell'Europa.

7. Il patriottismo procedurale, ovvero il rafforzamento dei canali democratici

La ricostruzione effettuata si presta anche ad una simmetrica chiave di lettura. Costituzione europea, valori condivisi, processi di integrazione sono percorsi dinamici, analizzati sino a questo punto solo sotto il profilo sostanziale. Di contro, non va escluso il profilo procedurale diretto a rafforzare la democrazia all'interno dell'Unione europea, il quale richiede anche "*democratic citizens*", ovvero cittadini che si considerano tra di loro uguali, che sono motivati dall'assumere collettivamente decisioni e che hanno la volontà di accettare come legittime le norme prodotte sulla base di meccanismi democratici⁵². E' necessario quindi favorire la collaborazione dei cittadini, che devono sentirsi partecipi nella gestione degli interessi della collettività, superando quindi ogni visione individualista a favore di una politica comune.

In quest'ottica, però, non rileva solo l'individuazione di tradizioni comuni, bensì anche meccanismi volti a far sentire europei i cittadini dei singoli Stati. Uno di questi è il referendum⁵³, che rappresenta lo strumento principale per incrementare il livello di partecipazione e di interesse nei confronti della gestione degli interessi collettivi.

Purtroppo tale istituto difetta a livello europeo, sebbene non siano mancate le voci che hanno segnalato la necessità di adottarlo, soprattutto nella fase costituente o di modifica

51 L. SIEDENTOP, *Democracy in Europe* (2000), trad. it. *La democrazia in Europa*, a cura di C. Mennella, Torino, 2001, 56, il quale osserva che «se in futuro l'Europa dovrà governarsi come Stato federale, i suoi abitanti saranno costretti a fare i conti con questa verità, che attribuisce una funzione quasi religiosa alla costituzione scritta».

52 C. R. HAYWARD, *Democracy's Identity Problem: Is "Constitutional Patriotism" the Answer?*, in *Constellations*, 14, 2, 182.

53 Interessanti spunti sul tema in D. SCHEFOLD, *L'omogeneità nei sistemi multilevel. Cenni sull'attualità di Hugo Preuss tra sviluppo storico, vecchie analisi e nuova terminologia*, in *Giornale di storia costituzionale*, 19/I semestre 2010, 153, in cui si propone l'adozione di un referendum consultivo inserito prima delle modifiche da parte degli Stati membri.

delle norme costituzionali di questa nuova entità. In particolare, è stato evidenziato come «il paternalismo benevolo delle élite europee e il metodo intergovernativo hanno raggiunto i loro limiti», ed è quindi necessario procedere alla consultazione del popolo per il tramite di referendum diretto a fare chiarezza «sull'uropeità degli europei»⁵⁴. In maniera più diretta, Ulrich Beck ha rilevato come non si debba temere la democrazia diretta, poiché «senza opportunità transnazionali di intervento dal basso, senza referendum europei in grado di impartire la direzione al transatlantico Europa, il progetto è destinato a fallire»⁵⁵.

In verità, andrebbe forse adottato un sistema simile a quello vigente in Svizzera, in cui le forme di intervento sono molteplici; soprattutto andrebbe valutato il meccanismo previsto per le modifiche costituzionali, ove si richiede un referendum obbligatorio con la c.d. doppia maggioranza del popolo e dei cantoni⁵⁶. Essa rappresenta una diretta conseguenza della struttura federale ed è considerata, soprattutto dai Cantoni, come un meccanismo di salvaguardia contro la tirannia della maggioranza dei cantoni più popolati⁵⁷.

Se anche l'Europa, come pare, si attegga a Stato federale, sebbene del tutto particolare soprattutto in termini di omogeneità culturale, non si possono escludere meccanismi decisionali volti a valorizzare la partecipazione popolare; ma soprattutto, non si potrà non considerare come le modifiche costituzionali debbano essere effettivamente condivise, ovvero sentite come frutto di scelte comuni, non dettate dall'altro. Anche questo è un tassello che va ad aggiungersi al mosaico che si sta componendo, volto a garantire una maggiore partecipazione dei cittadini europei nelle scelte fondamentali, ovvero a rafforzare quel senso di appartenenza e di integrazione, sul quale qualsiasi entità, sia essa statale o sovranazionale, deve fondarsi per ottenere legittimità⁵⁸ e fiducia.

54 L. CARACCILO, *Un referendum sul futuro dell'Ue*, su Il Foglio del 17 ottobre 2012.

55 U. BECK, *Europe's crisis is an opportunity for democracy*, su *The Guardian*, del 28 November 2011.

56 In tal senso, l'art. 140 della Costituzione svizzera, recante "Referendum obbligatorio", il cui primo comma prevede che "Sottostanno al voto del Popolo e dei Cantoni:

- a. le modifiche della Costituzione;
- b. l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali;
- c. le leggi federali dichiarate urgenti, prive di base costituzionale e con durata di validità superiore a un anno; tali leggi devono essere sottoposte a votazione entro un anno dalla loro adozione da parte dell'Assemblea federale".

57 In tal senso, H. KRIESI, A. H. TRECHSEL, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, New York, 2008, 52.

58 Su significato di tale termine, v. C. OFFE, *Esiste, o può esistere, una "società europea"?*, in AA.VV., *Sfera pubblica e Costituzione europea*, cit., 116, che rileva come «per "legittimità" intendiamo la correttezza e imparzialità dei procedimenti mediante i quali le società creano le proprie autorità politiche (che, in quanto legittime, godono del riconoscimento e del sostegno dei membri della società)».