

L'integrazione europea è arrivata al capolinea?

A proposito del recente "Lissabon Urteil"*

di Gian Luigi Tosato

Sommario: 1. L'interpretazione prevalente. - 2. Il dispositivo della sentenza. -3. La continuità della motivazione con la giurisprudenza precedente. - 4. Una continuità solo apparente?. - 5. Il valore costituzionale permanente dell'integrazione europea. -6.L'ineludibile esigenza di un salto di qualità in chiave democratica. - 7. Considerazioni finali.

1. L'interpretazione prevalente

In questo scritto mi propongo di verificare se sia da condividere la tesi secondo cui la recente sentenza della Corte costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht – BVG*) del 30 giugno 2009 avrebbe posto un vigoroso altolà a successivi sviluppi dell'integrazione europea. E' infatti largamente diffuso, fra i primi commentatori, il convincimento che questa sentenza abbia posto limiti e condizioni tali al processo di integrazione, da far ritenere che l'idea di un'unione sempre più stretta sia giunta inesorabilmente al capolinea e sia destinata piuttosto ad un ripiegamento. Il che, evidentemente, se rallegra il campo degli euroscettici, dispiace non poco a quanti vedono nell'Europa un fattore essenziale per risolvere i problemi degli Stati e dei cittadini europei.

Ai fini dell'indagine proposta intendo soffermarmi su alcuni aspetti della sentenza che, forse, i primi commentatori non hanno valutato nella giusta misura. Questi aspetti sono (nell'ordine in cui verranno considerati): il dispositivo della sentenza; la continuità della motivazione con la giurisprudenza precedente; la reale portata dei limiti posti a successivi sviluppi dell'Unione; la riaffermazione del valore primario dell'integrazione europea ai sensi della costituzione tedesca (*Grundgesetz - GG*); l'esigenza di un salto di qualità in chiave democratica. Seguono alcune considerazioni finali circa le ripercussioni della sentenza al di fuori della Germania.

2. Il dispositivo della sentenza

Il dispositivo della sentenza si articola, ai fini del nostro discorso, sulle due seguenti proposizioni: la legge che approva il Trattato di Lisbona non contiene disposizioni incompatibili con il testo costituzionale; la legge accompagnatoria, quella sul ruolo del Parlamento (*Bundestag* e *Bundesrat*) negli affari europei, solleva

viceversa eccezioni di costituzionalità, perché non tutela sufficientemente le prerogative parlamentari.

Il dispositivo non incide dunque sul diritto dell'Unione. Le novità del Trattato di Lisbona non sono censurate. La Corte non si oppone all'ampliamento delle competenze, all'introduzione di procedure di revisione semplificate, all'espansione delle votazioni a maggioranza nel Consiglio, agli sviluppi istituzionali previsti nel Trattato. Le sue critiche si indirizzano al processo decisionale

* Relazione al Seminario di Astrid su "La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea" - Roma, 21 settembre 2009 (iniziativa realizzata da Astrid nell'ambito del progetto *Debate Europe - Europa. Opportunità e sfide nell'era della globalizzazione*, con il sostegno finanziario della Rappresentanza italiana della Commissione europea)



interno, ai rapporti in Germania fra Parlamento e Governo nella conduzione degli affari europei. E' appena il caso di ricordare che questa è una materia estranea al diritto dell'Unione; è una materia di competenza esclusiva degli Stati, da ciascuno di essi liberamente regolata in conformità ai rispettivi testi e prassi costituzionali. Le discipline nazionali al riguardo sono alquanto diverse. Vanno da un controllo molto blando degli organi parlamentari sull'Esecutivo a regimi molto rigorosi, che condizionano l'azione del Governo in sede europea alle decisioni preventive (mandato vincolante) o successive (riserva di approvazione) del Parlamento.

La Corte tedesca richiede che nei casi di "sviluppo dinamico" dei Trattati (procedura di revisione semplificata, clausole passarella generale e speciali, clausola di flessibilità, c.d. freni di emergenza) il Parlamento si pronunci in via preventiva e il Governo non possa scostarsi dalle indicazioni parlamentari. In caso diverso sarebbe leso il principio democratico, un principio fondamentale e non modificabile per la Costituzione tedesca. La legge accompagnatoria non si sarebbe fatta sufficiente carico delle prerogative e responsabilità costituzionali del *Bundestag* e del *Bundesrat* e dunque, ad avviso della Corte, va modificata per porvi rimedio.

Si può evidentemente non essere d'accordo con il BVG. Gli si può rimproverare di sostituirsi indebitamente al *Bundestag* e al *Bundesrat* nel decidere come questi debbano attuare il principio democratico e modulare i loro rapporti con il Governo; e certo, la sentenza testimonia scarsa fiducia nei confronti degli organi parlamentari e dell'Esecutivo di quel Paese. Ci si può anche preoccupare dell'appesantimento che ne consegue per il processo decisionale nel suo insieme (in parte, sperabilmente, compensato da una maggiore speditezza delle procedure di recezione a valle). Resta fermo, però, che si tratta di una questione di diritto interno, che attiene unicamente all'assetto costituzionale tedesco; il dispositivo della sentenza non tocca il diritto dell'Unione.

3. La continuità della motivazione con la giurisprudenza precedente

Le forti preoccupazioni circa le sorti dell'Europa non possono dunque originare dal dispositivo della sentenza. Esse si appuntano in effetti sul contenuto della motivazione.

Un rilievo si impone però subito al riguardo. La motivazione della sentenza, nella sua struttura di base, ricalca argomenti che già si trovano nella giurisprudenza precedente del BVG in tema di integrazione europea. Mi riferisco, in particolare, alle sentenze *Solange I* del 1974 e *Solange II* del 1986, al *Maastricht Urteil* del 1993, alla sentenza sul mandato di arresto europeo (*Europäische Haftbefehl*) del 2005.

Gli aspetti di continuità sono molteplici. Riguardano la qualifica dell'Unione come associazione di Stati (*Staatenverbund*); la sua natura di ente derivato, non sovrano; la sua dipendenza dagli Stati europei, definiti "Signori dei Trattati" (*Herren der Verträgen*); l'assenza nell'Unione di una propria autonoma legittimazione democratica, che rimane pertanto ancorata ai sistemi nazionali; la ricostruzione dei rapporti fra diritto europeo e interno in chiave rigorosamente dualistica; il riconoscimento del primato del diritto europeo nei limiti consentiti dal diritto interno; il diniego di una *Kompetenz-Kompetenz* a favore dell'Unione, i cui poteri sono (e devono rimanere) di stretta attribuzione; l'assoggettabilità degli atti dell'Unione al controllo del BVG; la possibilità di escluderne l'applicabilità in Germania, se ritenuti "*ultra vires*" o non rispettosi del nucleo identitario della costituzione tedesca (paragrafi da 229 a 234 e 240 – 241 della sentenza).

Può dispiacere che il BVG sia rimasto fermo su questi punti alla giurisprudenza precedente, in particolare alla sentenza sul Trattato di Maastricht. La Corte avrebbe potuto riconoscere che il diritto europeo e quelli interni si integrano in un modo che va al di là degli schemi delle unioni internazionali di Stati; che i due ordini concorrono in termini sinergici (non alternativi) ad assicurare il rispetto del principio democratico; che questo principio trova progressiva attuazione nel sistema dell'Unione, grazie (ma non solo) al rafforzamento del Parlamento europeo; che la rappresentatività di quest'ultimo non è sminuita per effetto del criterio di proporzionalità regressiva, un criterio inerente alla natura stessa delle entità federali; che l'interazione tra Corte di giustizia e giurisdizioni interne porta ad una sempre più forte sintonia di principi e valori costituzionali in sede europea e nazionale. Tutto questo non è purtroppo avvenuto, ma non sembra di per sé sufficiente a



giustificare gli allarmi sollevati. Le tesi della giurisprudenza precedente, ribadite nell'attuale sentenza, per quanto improntate agli schemi tradizionali dei rapporti fra diritto internazionale ed interno, non hanno impedito via via la ratifica dei trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e ora Lisbona. Allo stesso modo non dovrebbero precludere ulteriori sviluppi del processo di integrazione europea.

4. Una continuità solo apparente?

Vi è però chi mette in dubbio che vi sia continuità con la giurisprudenza precedente. La continuità sarebbe solo apparente, superata dalla nuova centralità attribuita dal BVG alle costituzioni nazionali specie nei settori sensibili per la sovranità degli Stati: diritto penale, uso della forza, politiche di bilancio, stato sociale, famiglia, cultura, istruzione (sentenza, par. 252). In queste materie, la salvaguardia del principio democratico e dell'identità nazionale, richiesta dal BVG, porrebbe limiti invalicabili ai poteri dell'Unione, restringendo la portata di quelli già conferiti e bloccandone l'attribuzione di nuovi.

Non mi pare che questa lettura trovi decisivi riscontri nel testo della sentenza. Già nelle enunciazioni di carattere generale il BVG riconosce che le competenze dell'Unione possono raggiungere anche le aree più tradizionalmente connesse alla sovranità dello Stato; e questo non confligge con la costituzione tedesca, specie se sono in gioco aspetti trasfrontalieri (sentenza, par. 248). Il BVG nemmeno si oppone ad un'interpretazione delle competenze europee secondo il criterio dell'effetto utile o della dottrina dei poteri impliciti: purché non si traduca nell'attribuzione di poteri del tutto nuovi, lo si ritiene compatibile con il principio di attribuzione (sentenza, parr. 237 e 242). Il BVG si limita ad esigere che nelle materie "sensibili" di cui si è detto gli Stati membri conservino uno "spazio sufficiente" ("*ausreichender Raum*") per lo sviluppo di proprie politiche nazionali (sentenza, par. 248): uno spazio "sufficiente", dunque, non esclusivo di concorrenti attribuzioni dell'Unione.

Gli svolgimenti dedicati dalla sentenza alle singole aree confermano questa impostazione. In materia penale, il BVG richiede bensì che agli Stati siano riservati spazi significativi di azione ("*substantielle...Handlungsfreiräume*"), ma non esclude interventi di armonizzazione sovranazionali riguardo a fattispecie di rilevanza trasfrontaliera (sentenza, par. 253). In materia militare l'impiego della *Bundeswehr* all'estero può essere autorizzata solo dal *Bundestag*; al riguardo la posizione del BVG è molto netta. Ma questo non pregiudica la creazione di forze armate e comandi congiunti a livello europeo, come pure un sistema coordinato per l'approvvigionamento degli armamenti (sentenza, parr. 254-255). Quanto alle politiche di bilancio, la responsabilità generale di decidere circa l'ammontare globale dei prelievi fiscali e della destinazione delle spese deve far capo al *Bundestag*, ma è ammessa una tassazione sovranazionale, purché di dimensioni non prevalenti; e non sono incostituzionali vincoli europei circa la struttura e la gestione dei conti pubblici (sentenza, par. 256). Anche l'attuazione dello stato sociale deve rimanere un compito primario dello Stato. Il BVG precisa che le decisioni essenziali in materia ("*die sozialpolitisch wesentlichen Entscheidungen*") devono essere adottate principalmente dagli organi parlamentari tedeschi. Ma, di nuovo, questo non impedisce iniziative di armonizzazione da parte delle istituzioni europee, anzi lo sviluppo di un'Europa sociale costituisce un preciso requisito per la partecipazione della Germania al processo di integrazione (sentenza, parr. 257-259). Infine, la cultura, la scuola, il sistema di istruzione, il diritto di famiglia, i mezzi di informazione, lo status delle chiese e delle associazioni politiche e religiose: anche in queste aree il BVG rivendica la responsabilità primaria degli Stati, che peraltro non esclude l'esercizio di competenze concorrenti da parte dell'Unione (sentenza, par. 260).

Le prescrizioni del BVG non mi paiono di per sé irragionevoli, né tali da rendere incompatibili interventi dell'Unione nelle materie considerate. Il BVG non pone limiti materiali alle competenze europee; esige però che, in aree costituzionalmente sensibili, esse vengano esercitate in presenza di reali esigenze di carattere trasfrontaliero e senza pregiudizio delle prerogative dello Stato a garanzia della sua identità nazionale. Non si tratta di requisiti sconvolgenti. Rispondono al



principio di sussidiarietà e a quello del rispetto delle identità costituzionali degli Stati membri, due principi ben noti al diritto dell'Unione (articoli 6.3 TUE e 5 TCE) e che trovano esplicita conferma nel Trattato di Lisbona (testo consolidato, articoli 4.2, 5.1 e 5.3 TUE).

5. Il valore costituzionale permanente dell'integrazione europea

Alla sentenza in esame si rimprovera altresì una interpretazione riduttiva delle clausole sull'Europa contenute nel *Grundgesetz*.

Alcuni passi della sentenza testimoniano tuttavia una perdurante centralità dell'integrazione europea nel sistema costituzionale tedesco. In primo luogo rileva il concetto di *Europarechtsfreundlichkeit*. Il BVG chiarisce al riguardo che non si tratta di un principio generico di apertura all'Europa. Il Preambolo e l'art. 23 GG dettano un mandato vincolante per gli organi costituzionali tedeschi. La partecipazione all'integrazione europea non è rimessa al loro potere discrezionale. Costituisce una finalità costituzionalmente obbligatoria, non derogabile: "*Der aus Art. 23 Abs. 1 GG und der Präambel folgende Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas...bedeutet...für die deutschen Verfassungsorgane, dass es nicht in ihrem politischen Belieben steht, sich an der Europäischen Integration zu beteiligen oder nicht. Das Grundgesetz will eine europäische Integration...*" (sentenza, par. 225). Una presa di posizione così netta non era rinvenibile nella giurisprudenza precedente. Certo non si tratta di un'apertura incondizionata all'Europa; l'integrazione europea deve svilupparsi in termini compatibili con il nucleo intangibile del *Grundgesetz* (sentenza, par. 226). Ma il senso è chiaro: l'obiettivo di un'Europa sempre più unita deve essere attivamente perseguito dagli organi interni competenti, in spirito di leale collaborazione con gli altri partner europei; diversamente ne risulterebbe tradito il mandato costituzionale.

Secondo punto: il BVG precisa che la qualifica dell'Unione come associazione di Stati non impedisce che ad essa vengano conferiti poteri e funzioni di natura politica. L'Unione non deve essere confinata al settore economico e monetario. Il mandato costituzionale comprende la partecipazione ad una unione politica, intesa nel senso di esercizio congiunto di potestà pubbliche (sentenza, par. 248). E queste potestà possono estendersi alle aree più intimamente legate alle tradizionali prerogative dello Stato ("*... bis hinein in die herkömmlichen Kernbereiche des staatlichen Kompetenzraums*"; ibidem). Restano le condizioni e i limiti di cui si è detto. La questione è di vedere il punto di equilibrio tra l'apertura all'integrazione europea e il nucleo intangibile del *Grundgesetz*, il peso rispettivo di queste due istanze. Si può argomentare peraltro che, se la seconda istanza dovesse sovrastare la prima bloccandone il normale sviluppo, risulterebbe leso il principio della *Europarechtsfreundlichkeit* così come delineato dal BVG.

Un ulteriore punto merita attenzione. Anche se si legge in sentenza che il *Grundgesetz* nulla dice circa il carattere finale della organizzazione politica dell'Europa (sentenza, par. 227), non mancano in tema interessanti precisazioni. Il BVG tiene a chiarire che la costituzione tedesca ha abbandonato un concetto chiuso ed autosufficiente di sovranità statale (sentenza, par. 228); di qui l'apertura al diritto internazionale ed europeo. Il BVG aggiunge che lo stato non costituisce di per sé stesso né un mito né un fine; è semplicemente una struttura affermata storicamente come idonea per il governo di comunità politiche (sentenza, par. 224). E' dunque una struttura suscettibile di essere superata. Il BVG precisa però che l'eventuale passaggio dell'Unione da associazione di Stati a Stato federale, con conseguente perdita della sovranità nazionale, non potrebbe essere deciso autonomamente dagli organi costituzionali tedeschi. Il *Grundgesetz* non consente di farlo con legge di revisione costituzionale. Uno sviluppo del genere potrebbe essere legittimato solo da una pronuncia referendaria diretta dei cittadini tedeschi (sentenza, par. 228).

Apertura all'Europa, non solo economica ma politica, che potrebbe giungere fino alla creazione di un vero e proprio Stato federale: di questo ci parlano i passi citati della sentenza, a conferma del valore permanente dell'integrazione europea all'interno del *Grundgesetz*. E' un'apertura all'Europa solo formale, che nasconde una chiusura sostanziale? Mi rendo conto che taluni *dicta* della sentenza possono lasciare perplessi; possono dare l'idea che il nucleo essenziale e



intangibile della costituzione tedesca debba essere difeso ad oltranza, fino al punto dell'eventuale recesso della Germania dall'Unione (sentenza, parr. 264 e 329). Francamente l'ipotesi mi sembra poco realistica, un tributo (questo sì) essenzialmente formale alle concezioni più tradizionali della sovranità statale.

6. L'ineludibile esigenza di un salto di qualità in chiave democratica.

Torniamo al quesito di partenza: l'integrazione europea è giunta al capolinea? Non lo si può purtroppo escludere; ma se questo dovesse verificarsi, non credo che sarebbe addebitabile alla sentenza del BVG. Questi si è limitato a richiedere il controllo del Parlamento tedesco su qualsiasi ampliamento (diretto o indiretto) delle competenze dell'Unione, come pure ad affermare l'intangibilità e insostituibilità delle garanzie costituzionali interne fino a che non si svilupperanno equivalenti garanzie in sede europea.

Ne possono indubbiamente derivare complicazioni per l'attività dell'Unione. Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali può appesantire le procedure europee; ma già il Trattato di Lisbona va in questa direzione in tema di sussidiarietà. Quanto alla tutela del nucleo essenziale ed inderogabile del *Grundgesetz*, molto dipende dall'uso che ne farà il BVG; analogo limite opera del resto in altri Stati membri, ad esempio in Italia.

E' difficile, tuttavia, pensare a contrasti di fondo fra nucleo di base delle costituzioni europea e nazionali, tutte ispirate a principi e valori comuni (democrazia, stato di diritto, diritti fondamentali, economia sociale di mercato). Al più possono darsi disallineamenti, superabili grazie alla collaborazione fra Corte di giustizia e corti costituzionali nazionali; oppure problematiche che, in ossequio alla sussidiarietà, meglio ricadono sotto la competenza degli Stati, e dunque non soffrono (anzi possono avvantaggiarsi) per l'assenza di una disciplina uniforme europea. La questione mi sembra un'altra. Non è l'integrazione europea che è giunta al capolinea, quanto piuttosto un certo modo di realizzarla: è questo il messaggio che può verosimilmente trarsi dalla sentenza in esame.

L'Europa "*au visage masqué*", degli esecutivi, del metodo diplomatico, della concertazione, dei tecnici e delle *élites*, temo non sia più sufficiente. Le si devono riconoscere grandi meriti: ha consentito all'Unione di darsi un mercato interno e una moneta unica; può produrre altri frutti di carattere funzionale e settoriale, che vanno comunque perseguiti. Ma per portare avanti disegni più ambiziosi di unione politica, per affrontare i problemi che toccano più da vicino i cittadini, per dare all'Europa la capacità di farsi sentire nell'arena mondiale, fors'anche per difendere l'unione economica e monetaria in essere, è necessario un salto di qualità in chiave democratica. Occorre coinvolgere l'opinione pubblica, sviluppare partiti europei, individuare istituzioni e leader politicamente responsabili: in altre parole, creare uno spazio politico europeo che è ancora carente. E se non tutti gli Stati membri e i loro cittadini fossero pronti a questo passo, sarà inevitabile procedere a più velocità.

Gli sviluppi in discorso sono indispensabili e urgenti. Lo confermano la decrescente partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo, le bocciature referendarie dei trattati, la mancanza di forti iniziative europee di fronte a problemi scottanti come la crisi economica mondiale, l'immigrazione, l'energia. Dal BVG, dalla sua puntigliosa difesa dei parlamenti e dei valori costituzionali nazionali, mi sembra che venga un segnale nella medesima direzione: il blocco non tanto di ulteriori progressi dell'integrazione europea, ma piuttosto di un metodo non pienamente democratico per realizzarli.

7. Considerazioni finali.

Quali ripercussioni potrà avere la sentenza al di fuori della Germania? Chi di essa formula un giudizio fortemente negativo, ne è vieppiù preoccupato. Avanza il timore che l'infezione euroscettica, di cui la sentenza è ritenuta portatrice, si propaghi agli altri Stati membri, contagiando in special modo le loro corti costituzionali, ma anche le forze politiche e l'opinione pubblica.



E' giusto preoccuparsi di questo aspetto. A maggior ragione, occorre che della sentenza circoli una lettura equilibrata, che tenga conto del testo in tutte le sue complesse articolazioni, non una interpretazione in chiave tutta anti-europea. I motivi di delusione, vuoi di disappunto, nei confronti della sentenza non mancano; e non si è omesso di indicarli. Ma non sono tali da trasformare la Germania da Paese costituzionalmente “amico” (“*freundlich*”) a Paese costituzionalmente “nemico” (“*feindlich*”) dell’Europa. Non vorrei che le reazioni a caldo degli europeisti delusi andassero al di là delle stesse intenzioni del BVG; si rischia in tal modo di produrre un effetto *boomerang*, danneggiando quella causa europea che si vorrebbe invece difendere.

Nota:

La pubblicazione rientra nelle iniziative organizzate nell’ambito del progetto ASTRID *Debate Europe - Europa. Opportunità e sfide nell’era della globalizzazione*, realizzata con il sostegno finanziario della Rappresentanza italiana della Commissione europea.

