

A proposito della sentenza del *Bundesverfassungsgericht*: un bicchiere mezzo vuoto o mezzo pieno?*

di Giovanni Maria Flick

Condivido pienamente le riflessioni del professor Tosato sulla decisione del *Bundesverfassungsgericht* del 30 giugno scorso, che ritiene il Trattato di Lisbona compatibile con la Costituzione tedesca, pur chiedendo maggiori poteri per il Parlamento nazionale, nell'ulteriore evoluzione del processo di integrazione europea. Sono riflessioni che mi sembrano particolarmente importanti, in un contesto in cui sono largamente prevalenti le critiche alla motivazione di quella decisione e il timore che possano derivarne forti ostacoli allo sviluppo ulteriore (e indispensabile) di quel processo.

Ha ragione il professor Tosato: quella decisione non è un semaforo rosso, né - come qualcuno ha detto - il capolinea del processo di integrazione; ma non è neppure un incidente trascurabile di percorso, di rilievo esclusivamente interno all'ordinamento tedesco. È, se mai, il punto di arrivo di un certo modo di fare integrazione: quello c.d. funzionalistico, che ha riservato soprattutto ai tecnici (e agli eurocrati) il compito di realizzare un traguardo dopo l'altro (il mercato unico, la moneta comune, Schengen), lasciando alla politica e alla rappresentanza democratica un ruolo tutto sommato marginale - sia in sede nazionale, sia in sede europea - al di là delle scelte di fondo sull'integrazione. Ed è il punto di partenza di un modo diverso - più difficile, ma necessario - di proseguire l'integrazione. La Corte tedesca chiede una maggior attenzione al principio di democrazia, coinvolgendo il Parlamento nazionale in via preventiva e vincolando il Governo alle sue indicazioni, per tutte le scelte ulteriori, che tocchino temi sensibili per l'*identità costituzionale* tedesca. La chiede perché ritiene - e lo dice espressamente - che vi sia un *deficit* di democrazia nel percorso europeo e nelle sue istituzioni, compreso il Parlamento europeo, cui rimprovera una insufficiente rappresentatività unita e prerogative inadeguate.

Un simile rimprovero è, almeno in parte, ingeneroso: sia rispetto ai passi fondamentali che fino ad ora sono stati compiuti, nei 50 anni del cammino dell'integrazione; sia, in particolare, rispetto al ruolo riconosciuto, proprio dal Trattato di Lisbona, al Parlamento europeo ed alla sua sinergia con i parlamenti nazionali.

Tuttavia, non da ora e da molte parti, alla costruzione europea viene rimproverato, a ragione, un *deficit* di democrazia e di spazio politico, a tutto favore di una dimensione soltanto o prevalentemente burocratica. La scarsa partecipazione popolare alle elezioni europee; alcune risposte negative nei referendum nazionali di ratifica; la debole o assente risposta politica europea alle grandi domande del presente

* 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

e del futuro (la crisi, l'ambiente, l'energia, la pace): sono tutti segni evidenti del fatto che allo spazio europeo di mercato, a quello monetario, a quello di libertà, sicurezza e giustizia, non ha fatto seguito - come sarebbe stato (e come è e sarà sempre di più) necessario - uno spazio politico europeo. Per questo, la condizione posta dalla Corte tedesca - con il coinvolgimento del Parlamento nazionale - propone un salto di qualità e risponde in qualche modo al bisogno di integrare il *deficit* europeo di democrazia e di spazio politico.

Mi sembra, cioè, che quella decisione possa essere letta non soltanto nell'ottica di una difesa delle prerogative costituzionali nazionali; ma altresì come un riconoscimento della necessità di una dimensione politica forte nel processo di integrazione, sia nel momento della partecipazione nazionale alla sua realizzazione, sia nel momento del risultato europeo di quel processo. In sostanza, ed a tal fine, la linea di tendenza proposta dalla Corte tedesca affianca ad una difesa prevalentemente giuridica della sovranità e della identità costituzionale (quella rappresentata dal richiamo ai controlimiti, la cui efficacia è al tempo stesso fortissima e debolissima: per così dire, una pistola con un solo colpo in canna), una difesa preventiva, di carattere anche e soprattutto politico, richiedendo il coinvolgimento del Parlamento nazionale nelle scelte governative.

Certo, ci si può domandare se sia giusto cercare di supplire al *deficit* europeo di democrazia e di spazio politico alzando l'asticella del livello di partecipazione politica nazionale; se un simile intervento non abbia un carattere politico, piuttosto che giuridico in senso stretto; e se esso spetti ad una corte costituzionale, oppure quest'ultima travalichi le proprie competenze. Anche se - come osservava il professor Ferrara - è certamente compito di un giudice costituzionale difendere la centralità del parlamento; ed è proprio ciò che mi sembra abbia fatto la Corte tedesca, al di là delle intenzioni che si possono ascrivere al suo operato, vuoi sul piano degli equilibri politico-istituzionali interni, vuoi su quello degli equilibri europei.

Insomma, al di là dei profili tecnici (e ve ne sono tanti da discutere, leggendo la motivazione della sentenza della Corte di Karlsruhe, anche in rapporto ai suoi precedenti), è importante il significato di principio di una simile risposta. La difesa delle prerogative parlamentari è sempre - anzi oggi più che mai - un dovere per una corte consapevole della necessità di equilibrio fra i poteri dello Stato. Un dovere particolarmente significativo ed urgente, in tempi nei quali - non solo in Germania; ma anche, soprattutto, da noi in Italia - vanno di moda la delegittimazione e lo svuotamento del parlamento e delle sue prerogative.

Un'iniziativa come quella della Corte tedesca - soprattutto se verrà seguita anche da altri tribunali costituzionali nell'Unione, come è ragionevole pensare - potrebbe creare dei rallentamenti al percorso dell'integrazione; l'esperienza della Repubblica Ceca ne è una prima conferma, con un ricorso - da molti ritenuto pretestuoso - al Tribunale costituzionale, per ritardare la ratifica del Trattato di Lisbona (che, peraltro, il Presidente della Repubblica Ceca ha successivamente dichiarato di voler completare). D'altronde, l'esempio tedesco potrebbe spingere

anche altri tribunali costituzionali alla difesa delle rispettive identità costituzionali: con il rischio di una frammentazione e di una proliferazione di particolarismi.

Tuttavia, il bisogno di uno spazio politico europeo è troppo forte, per non pensare che - nonostante le difficoltà - il gioco valga la candela. La realizzazione di quello spazio, per essere perseguita, richiede certamente - in via preliminare - una più intensa partecipazione politica nazionale al processo di integrazione; ed il coinvolgimento del parlamento nazionale sembra un momento ineliminabile di quella partecipazione.

Piuttosto, dalla vicenda tedesca potrebbe nascere un'ulteriore indicazione a favore della via delle cooperazioni rafforzate, nel processo di integrazione: proprio per scongiurare il rischio che le numerose, diverse - e certamente fra loro non omogenee, dopo l'allargamento dell'Unione - identità costituzionali che potrebbero essere evocate, finiscano per bloccare quel processo. Così da favorire una maggior coesione di quelli, fra i paesi membri, che registrano un maggior tasso di omogeneità fra le rispettive identità.

Piuttosto, v'è da chiedersi se il procedimento introdotto dalla Corte tedesca - richiedendo, in taluni casi e per materie sensibili, una legge che è una sorta di ratifica non del Trattato, ma di alcune sue applicazioni - non finisca per attribuire in realtà alla Corte stessa un controllo assai penetrante e incisivo sul processo di integrazione, attraverso il sindacato di costituzionalità sulla legge prodotta dall'intervento parlamentare.

Mi colpisce, sotto questo aspetto, la differenza di prospettive che si coglie fra la Corte Costituzionale italiana e quella tedesca. La prima, come è noto, ha superato recentemente la propria posizione tradizionale di "separatezza", adottando la linea "europea" del ricorso alla Corte di Giustizia, in via pregiudiziale; la seconda, invece, riafferma il proprio ruolo in una logica da molti vista come "antieuropea", nonostante l'affermazione esplicita, in senso contrario, della sua stessa decisione. Per un altro verso, condivido le perplessità - che mi sembrano sollevate dal professor Luciani - rispetto alla speranza di un "costituzionalismo irenico" europeo, da raggiungere attraverso il dialogo fra le corti nazionali e quella europea. Quel dialogo è tutt'altro che facile e sereno come, d'altronde, quello fra le corti del Lussemburgo e di Strasburgo, al di là delle apparenze. La percezione dei valori - e quindi la concreta articolazione dei diritti - può essere molto diversa, nelle singole prospettive nazionali, fra loro e rispetto a quella europea: basti pensare ai temi attuali e cruciali della famiglia e della bioetica (dalla nascita al fine vita). E tale diversità non può che riflettersi sul dialogo auspicato, richiedendo uno sforzo elevato di leale collaborazione fra le varie corti, che non è agevole ipotizzare; e sollevando problemi di certezza, prevedibilità, parità di trattamento, disciplina uniforme e omogenea di quei diritti.

Anche sotto questo profilo, dunque, la valorizzazione del momento politico e parlamentare mi sembra positiva ed essenziale. Se non altro, per evitare il pericolo che la delegittimazione dell'istituto parlamentare avvenga non soltanto attraverso l'invadenza di un potere esecutivo, che si sostituisce ad esso nella produzione delle

regole (magari attraverso l’abuso della legislazione delegata e della decretazione d’urgenza); ma anche attraverso l’invasione di un potere giudiziario che - sia sul piano nazionale, sia su quello del *multilevel* sovranazionale - si sostituisce al parlamento nella “creazione” dei diritti e nell’individuare l’equilibrio fra i valori.