

La Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona: una sentenza dalle basi culturali fragili*

di Roberto Gualtieri

La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 30 giugno 2009 non poteva che suscitare un dibattito molto intenso e una gamma di reazioni assai ampia. Anche se ad essere prevalente è la preoccupazione, occorre dire che esistono corposi argomenti a sostegno delle tesi di quanti¹ tendono a non drammatizzare l’impatto della sentenza sul processo di integrazione ed anzi invitano ad accoglierla positivamente. Non c’è dubbio che una sentenza va giudicata innanzitutto per il suo dispositivo, ed il fatto che le corti ceca e francese abbiano dimostrato una minore rigidità di quella di Karlsruhe nel considerare la ratifica parlamentare del trattato di Lisbona sufficiente per rendere legittima una successiva attivazione delle passerelle e della clausola di flessibilità², non riduce l’importanza del fatto che la sentenza tedesca ha dichiarato il trattato di Lisbona compatibile con la “legge fondamentale”, respingendo le tesi di quanti volevano impedire il completamento del processo di ratifica. Altrettanto indiscutibile è la forte continuità della sentenza con la giurisprudenza precedente, a partire dal *Maastricht Urteil* del 1993, nella considerazione dell’Ue come uno *Staatenverbund*. E se è lecito domandarsi come si sarebbe comportato il BVG di fronte al trattato costituzionale respinto dai referendum francese e olandese, non si può negare che nei confronti di un trattato internazionale, quale quello di Lisbona indubitabilmente è, tale definizione, ancorché insoddisfacente sul piano sostanziale, resti valida: un trattato è un trattato e non una Costituzione, con tutto ciò che questo comporta, e se tale tutto sommato banale constatazione avrebbe potuto forse essere espressa in modo più succinto, ciò non toglie che essa sia corretta e non vada quindi considerata particolarmente insidiosa. Infine, un’ulteriore ragione a sostegno dei giudizi meno critici è che, in un’epoca di attacco al parlamentarismo in nome del mito della “democrazia immediata”, la orgogliosa difesa della democrazia rappresentativa non può che essere accolta positivamente, così come è positiva (al di là del merito dei giudizi sul Parlamento europeo) la segnalazione del fatto che il trattato di Lisbona non è di per sé destinato a risolvere il problema di un persistente deficit di legittimazione democratica dell’Ue e delle sue istituzioni. La democrazia è una cosa seria, e la sempre più profonda erosione della sovranità degli stati nazione indotta dal processo di globalizzazione non può essere considerata un motivo sufficiente per ritenere che l’originalità della *multilevel governance* dell’Ue possa

* 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

¹ Cfr. per tutti F. Schorkopf, *The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe’s Ruling on the Treaty of Lisbon*, in “German Law Journal”, vol. 10, n. 8, pp. 1219-40, e il contributo di G.L. Tosato in questo volume.

² Cfr. P. Kliver, *German participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures*, in “German Law Journal”, vol. 10, n. 8, p. 1290.

esimere gli europeisti dal dovere di impegnarsi per costruire un'Europa più democratica dell'attuale.

Detto tutto questo, le motivazioni della sentenza suscitano non poche perplessità non solo per le contraddizioni che le attraversano, ma soprattutto per i limiti dell'impianto culturale che le sorregge. Quanto alle prime³, spicca il giudizio troppo sommario e impreciso sul Parlamento europeo e sulla sua presunta scarsa legittimità democratica che deriverebbe dal mancato rispetto del principio "un uomo un voto". Attualmente infatti tale principio non è del tutto rispettato non solo in numerose Camere alte, ma anche in diverse Camere basse di paesi difficilmente definibili come non democratici. Inoltre, occorre sottolineare che un divario nel moltiplicatore di rappresentanza dell'entità di quello stigmatizzato dal BVG (da 1,2 a 12) riguarda una percentuale molto limitata dei deputati europei (intorno al 4%), mentre circa il 60% dei parlamentari sono eletti sulla base di un'oscillazione molto contenuta (dall'1,2 all'1,5): il che dovrebbe indurre a considerare eccessiva l'enfasi posta dalla Corte tedesca su una caratteristica che è peraltro connaturata al peculiare intreccio tra rappresentanza democratica e rappresentanza di Stati che caratterizza il Parlamento europeo.

Quello su cui vorrei però soffermarmi maggiormente sono le basi culturali della sentenza, che ci possono dire molto sui suoi limiti e sulle sue implicazioni politiche. Per analizzarle, occorre rivolgersi alle fonti utilizzate dal BVG nel redigere delle motivazioni che in diversi passaggi assomigliano assai più a un saggio sul processo di integrazione europea che a una sentenza. Sul piano dell'interpretazione storica, spicca (cfr. il par. 5 della sentenza) il riferimento a studiosi delle idee di impostazione sostanzialmente federalista come Wilfred Loth e Frank Niess⁴ o (nel par. 7) a un vero e proprio classico dell'interpretazione funzionalista come il celebre articolo di Dirk Stikker del 1951⁵. Questo ancoraggio alla tradizionale "coppia" interpretativa federalismo-funzionalismo si traduce nel modo dicotomico con cui la sentenza ricostruisce sinteticamente i primi anni del processo di integrazione, considerando il voto del 1954 del Parlamento francese contro la ratifica del Trattato Ced come la sconfitta dell'ipotesi federalista e l'affermazione di un modello unicamente funzionalista di integrazione incentrato sulla costruzione del mercato comune. In questo senso, un riferimento alla storiografia che ha saputo uscire dalla tradizionale dicotomia federalismo-funzionalismo (penso innanzitutto agli studi di Alan Milward⁶) avrebbe potuto forse consentire di interpretare in modo diverso il rapporto tra sovranità nazionale e integrazione europea. Come ha infatti efficacemente dimostrato Milward, se da un lato la cessione di sovranità che si è avuta nel corso del processo di integrazione europea è stata sovranamente

³ Sulle quali cfr. D. Halberstam, C. Möllers, *The German Constitutional Court says "Ja zu Deutschland!"*, ivi, pp. 1241-57, in particolare le pp. 1242-3, 1246, 1247-9.

⁴ W. Loth, *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration, 1939-1957*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1990; F. Niess, *Die europäische Idee. Aus dem Geist des Widerstands*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2000.

⁵ D.U. Stikker, *The Functional Approach to European Integration*, "Foreign Affairs", n. 29, n. 3, 1951, pp. 433-44.

⁶ Cfr. A.S. Milward, *The European rescue of the Nation State*, Routledge, London 1992.

determinata, dall'altro gli stati-nazione continentali hanno potuto "salvare" la propria sovranità (che si era venuta pesantemente erodendo dopo la prima guerra mondiale e la crisi del '29) proprio in virtù del processo di integrazione europea: il che rende meramente formalistico il richiamo alla reversibilità di tale processo, in quanto non fondato su un apprezzamento realistico degli effettivi caratteri della sovranità di cui dispongono gli stati europei (a meno che i giudici non pensino che la riunificazione tedesca abbia modificato il quadro al punto da dotare la Germania di una massa critica tale da potersi considerare, come una potenzialmente autonoma "unità di potere" del sistema internazionale).

Il secondo limite dell'impianto culturale alla base della sentenza traspare esaminando la fonte utilizzata per la definizione di sovranità. Nel paragrafo 223 si afferma che il *Grundgesetz* definisce la sovranità come "libertà organizzata dal diritto internazionale e sottomessa ad esso" ("völkerrechtlich geordnete und gebundene Freiheit"). Si tratta di una citazione di Ferdinand von Martitz tratta dal suo commento del 1888 alla ratifica da parte del Reichstag del Trattato dell'Aja che vietava il commercio di acquavite nel Mare del Nord⁷. L'entrata in vigore del Trattato dell'Aja costituì in effetti una tappa fondamentale nella nascita e nell'affermazione del diritto internazionale alla fine dell'800, e il commento di von Martitz occupa da allora un posto di rilievo nella dottrina⁸, ma si tratta di un riferimento quantomeno datato per definire i contenuti e i limiti della sovranità nel XXI secolo, così come sintomatico appare il riferimento a un giurista noto per il suo rigoroso formalismo (al punto da essere considerato come uno sciocco da Max Weber⁹).

Quali sono le implicazioni politiche di questo impianto culturale? Forse a vent'anni dal 1989 si va diffondendo tra le classi dirigenti tedesche la convinzione che i termini del compromesso tra riunificazione nazionale e rilancio del processo di integrazione europea che fu stipulato all'indomani della caduta del muro di Berlino vadano rivisti perché essi non rendono sufficiente giustizia al peso di una Germania che ora può permettersi di cessare di essere un "nano politico". Questo vale anche per alcuni aspetti concreti della *governance* europea dei prossimi anni e del suo peculiare "bicameralismo". Per quanto riguarda il Consiglio europeo, è verosimile ritenere che la Germania non sia propriamente entusiasta del rinvio al 2014 dell'applicazione della nuova procedura di calcolo dei voti stabilita nel Trattato di Lisbona, in virtù del quale si ritroverà ancora per molti anni ostanzialmente sottorappresentata sulla base del sistema di Nizza. Per quanto riguarda invece il Parlamento, se è vero che le critiche rivolte dalla sentenza al modo con cui il principio della proporzionalità decrescente è applicato nella composizione delle diverse delegazioni nazionali sono eccessive, ciò non toglie che tale asimmetria nella rappresentanza potrebbe condizionare l'esito di votazioni cruciali.

⁷ F. von Martitz, *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Beiträge zur Theorie der positiven Völkerrechts des Gegenwart*, vol. I, Haefel, Leipzig 1888, p. 416.

⁸ Cfr. F. Schorkopf, *Grundgesetz und Überstaatlichkeit. Konflikt und Harmonie in den auswärtigen Beziehungen Deutschlands*, Mohr Siebeck, Tübingen 2007, pp. 1, 79.

⁹ Secondo i ricordi di Paul Honigsheim, una volta appreso che von Martitz avrebbe tenuto ad Heidelberg il corso di storia della teoria politica e sociale, Weber avrebbe commentato: "He must be propounding a lot of beautiful nonsense" (P. Honigsheim, *The Unknown Max Weber*, Transaction Publisher, New Brunswick (NJ), 2000, p. 196).

Al di là delle sue concrete implicazioni giuridiche, la sentenza potrebbe quindi essere considerata come un segnale di inquietudine, se non di insofferenza, per un assetto politico-istituzionale ed un equilibrio di potere evidentemente ritenuti non adeguati alla funzione di leadership che la nuova Germania uscita dal processo di riunificazione si sente ora in grado di esercitare. Anche l'atteggiamento tenuto dal governo federale in occasione delle recenti nomine e la scelta di un basso profilo soprattutto per una figura cruciale come l'Alto Rappresentante/Vicepresidente della Commissione, che avrebbe potuto potenzialmente costituire un ponte tra la dimensione intergovernativa e quella comunitaria dell'azione esterna dell'Ue, sembrano andare nella stessa direzione. I prossimi mesi diranno se la Germania saprà cogliere la sfida di misurare la propria leadership in un rilancio su basi condivise del processo di integrazione nel quadro del nuovo assetto istituzionale delineato dal Trattato di Lisbona, o se assisteremo a una deriva "neogollista" dalle conseguenze esiziali per l'Europa.