

Germania: svolta gollista sul trattato di Lisbona?*

di Riccardo Perissich

La recente sentenza della Corte costituzionale tedesca (BVG) sul trattato di Lisbona è stata oggetto in Italia di numerose analisi da parte di eminenti giuristi, perlopiù critiche (Antonio Padoa Schioppa, Chiti), a volte volutamente ottimiste (Tosato), o velatamente compiaciute (Guarino). La sentenza è anche stata aspramente criticata da eminenti giuristi tedeschi. La discussione si concentra soprattutto sulle motivazioni, a proposito delle quali è stato giustamente rilevato che sembrano condurre ad una conclusione diversa da quella del dispositivo, che peraltro autorizza la ratifica del trattato; essa riflette il timore che la sentenza possa rappresentare una svolta nella politica europea della Germania. È necessario quindi dare della sentenza una lettura politica. Dal testo, anche alla luce delle analisi che ne sono state fatte, si ricavano tre messaggi importanti.

Il primo è che la Corte, pur riconoscendo che l'integrazione europea è sempre stata un obiettivo della Germania e ricordando che essa aveva fin dall'inizio una "vocazione federale", constata che nell'attuale Unione Europea gli stati sono la sola fonte di legittimità democratica. Dire che l'UE non è una federazione può sembrare una constatazione quasi banale; è altrettanto banale rilevare, come fanno i giudici federali che l'Unione non ha e non può avere la "competenza di attribuirsi competenze"; sostenere che l'ordinamento attuale non contiene nessun barlume di legittimità democratica propria e non semplicemente derivata, è invece un passo che può essere denso di conseguenze. Se si accetta la premessa che la sovranità popolare fonte della legittimità democratica può esprimersi in un solo posto – l'Europa o gli stati – si nega implicitamente che l'integrazione incrementale adottata fin dagli anni '50 possa gradualmente condurre ad un ordinamento federale. E' quello che sostengono da sempre, pur partendo da premesse diverse, sia i gollisti francesi sia la totalità delle forze politiche britanniche. È proprio della dottrina gollista il concetto che la Francia aderendo alla Comunità non ha consentito ad alcuna delega di sovranità, ma solo ad alcune attribuzioni di potere. Del resto questo fu uno degli argomenti che convinsero un riluttante De Gaulle a consentire l'entrata in vigore del trattato di Roma.

In secondo luogo il testo dei giudici federali contiene una critica radicale alla rappresentatività e alla legittimità delle istituzioni europee, Parlamento e Commissione. La cosa è particolarmente sorprendente se si pensa che il rafforzamento del Parlamento europeo è da sempre un obiettivo della politica tedesca. Nessuno vorrà sottovalutare le insufficienze

* 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

delle istituzioni attuali e soprattutto la difficoltà che i partiti hanno a organizzarsi a livello europeo. Tuttavia una definizione così decisa del “deficit democratico” si era finora sentita solo in bocca a euroscettici dichiarati. La cosa è tanto più paradossale se si pensa che proprio il trattato di Lisbona rafforza molto i poteri e la rappresentatività del Parlamento, nonché i suoi legami con la Commissione. A tratti l’analisi appare poco rigorosa e francamente pretestuosa. È incontestabile che in tutti i sistemi federali la “prima Camera” deve essere rappresentativa della popolazione nel suo insieme e ciò è parzialmente non vero nel Parlamento europeo. Tuttavia, considerata complessivamente, un flagrante squilibrio si applica solo ad una piccola parte dei parlamentari, quelli eletti nei piccolissimi paesi. La Germania ha del resto ottenuto ciò che da tempo desiderava: l’abbandono della parità e l’applicazione di una sostanziale proporzionalità con il numero dei parlamentari francesi, britannici e italiani. Per quanto riguarda la legittimità democratica della Commissione, mentre è difficile immaginare che dei giudici tedeschi ne invocino l’elezione diretta o quella del suo Presidente, essi trascurano il fatto che la logica del trattato spinge la Commissione a diventare un’emanazione del Parlamento; un po’ come in Inghilterra dove a partire dal ‘700 il Primo ministro ha gradualmente cessato di dipendere dal sovrano per diventare un’emanazione del Parlamento. L’evidente rifiuto dei giudici federali di guardare al trattato in modo dinamico limitandosi a fotografare l’esistente, sembra essere più che un’analisi giuridica un giudizio politico.

Chiunque ami la Germania – e io sono fra questi – deve ammirare la forza con cui a sessant’anni dalla seconda guerra mondiale i principi della costituzione democratica vi sono affermati e rivendicati. Né questa deve essere considerata una posizione puramente difensiva, poiché nulla nella società tedesca attuale fa pensare che tali principi siano contestati o minacciati. Con buona pace della signora Thatcher che al momento della riunificazione sosteneva che la Germania, come anche il resto del continente, era strutturalmente incapace di assimilare completamente la democrazia. Tuttavia, ciò che colpisce nella sentenza è una forma di fondamentalismo che sembra quasi prefigurare l’affermazione di una “specificità tedesca” nella pratica della democrazia. Può sembrare paradossale, ma non è detto che la Camera dei Comuni, o il Congresso degli Stati Uniti con il suo tasso di partecipazione elettorale tradizionalmente basso – per non parlare della costituzione francese – passerebbero il test rigoroso di legittimità democratica applicato dai giudici tedeschi alle istituzioni europee. Se mai l’Europa avrà una costituzione politica essa sarà necessariamente una sintesi fra principi costituzionali in parte diversi anche se tutti incontestabilmente democratici. Per fare solo un esempio, il parlamentarismo radicale alla base della concezione tedesca sarebbe sicuramente rifiutato da molti francesi. Si applicherà cioè uno dei principi che ha guidato tutta l’integrazione: gli obiettivi comuni devono essere perseguiti confrontando e cercando la sintesi fra modelli diversi. Le garanzie richieste da ciascuno devono essere equivalenti, ma non necessariamente identiche.

Il terzo messaggio riguarda quello che potrebbe essere definito il “nocciolo duro” della democrazia: l’avvertimento che l’estensione delle competenze dell’Unione ha raggiunto materie per cui la Germania non può consentire ulteriori importanti deleghe di sovranità

senza rischiare il sovvertimento delle garanzie che la costituzione dà al popolo tedesco. È anche affermato che in alcuni casi il limite è forse già stato superato. Anche qui l'analisi contiene elementi di verità. È incontestabile che l'integrazione ha raggiunto sfere dell'attività politica altamente sensibili. È altrettanto vero che negli ultimi vent'anni l'estensione delle competenze delle istituzioni non è sempre stata accompagnata da una definizione chiara degli obiettivi e dei poteri attribuiti alle istituzioni. Una delle ragioni della disaffezione dell'opinione pubblica verso l'Europa e che essa è contestata sia da coloro che vedono estensione delle competenze e temono una perdita di sovranità, sia da coloro che vorrebbero più integrazione ma non vedono i risultati. È infine vero che in alcuni casi le istituzioni, anche la Corte di Lussemburgo, hanno dato l'impressione di voler compiere incursioni in terreni sensibili sulla sola scorta di argomenti giuridici e senza valutare pienamente le conseguenze politiche delle loro azioni. È stato il caso per la fiscalità e per alcuni delicati problemi di politica sociale. Per fare due esempi secondari ma simbolicamente significativi, non ho mai capito perché l'Europa debba occuparsi della data dell'apertura della caccia o della qualità delle acque di balneazione.

L'analisi delle materie che costituiscono il “nocciolo duro” può apparire concettualmente corretta, ma contiene dei passaggi sorprendenti. Nessuno negherà che la difesa ne faccia parte. Tuttavia l'affermazione da parte di giudici tedeschi che la costituzione di un esercito europeo sottoposto ad uno stato maggiore unificato rappresenterebbe un sovvertimento dei principi costituzionali può sorprendere. Nel 1954 la Germania ratificò il trattato della CED, poi respinto dal Parlamento francese, che aveva esattamente questo obiettivo. È vero che il trattato della CED era accompagnato da un progetto di Comunità Politica; tuttavia è anche vero che quel trattato, pur federalista nella sua ispirazione, non avrebbe probabilmente passato il test rigoroso della sentenza attuale. Acqua passata? Certamente, ma non va scordato che la Germania ha acquistato il diritto al riarmo con grande difficoltà e assumendo precisi vincoli. Ancora oggi essa è impegnata all'integrazione totale delle sue forze armate nella NATO. È quindi priva del diritto di usarle autonomamente; ha invece la facoltà di rifiutarne l'impiego, cosa che del resto fa con una certa frequenza. È questo il vero senso della sovranità tedesca in materia militare? Anche la definizione dei principi dello “stato sociale” può sembrare incontestabile. Tuttavia essa è fatta in modo talmente generico da poter essere interpretata in modo estensivo al punto da rendere arduo qualsiasi tentativo di dar corpo ad un “governo economico” dell'unione monetaria. Va anche sottolineata la parte relativa alle relazioni internazionali, che sembra rifiutare a priori la prospettiva di una rappresentanza unica nelle istituzioni internazionali. Cosa potrà fare il Governo tedesco quando l'eccessivo peso dell'Europa con la sua pleora di rappresentanti sarà sempre più contestato e risulterà controproducente? Ancora più sorprendente è la parte relativa alla politica commerciale, da sempre competenza esclusiva dell'Unione. Non c'è esperto in materia che non sappia quanto sia difficile negoziare con un'amministrazione americana prigioniera di un Congresso tendenzialmente protezionista. La richiesta di un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali anche in Europa potrebbe rendere la firma di nuovi

accordi commerciali estremamente ardua. Ciò potrebbe rendere felici molti francesi; sarebbe anche nell'interesse della Germania, uno dei principali esportatori mondiali?

Sono fra coloro che si chiedono da vent'anni se il trattato di Maastricht abbia rappresentato l'ultimo atto del metodo gradualista che ha dato vita alle attuali istituzioni europee. Sono comunque convinto che l'integrazione politica richieda ad un certo punto un salto di qualità. Non sono quindi insensibile a molti degli argomenti contenuti nella sentenza. Tuttavia, come è stato rilevato dai critici, soprattutto tedeschi, il BVG si è rinchiuso in una doppia contraddizione. In primo luogo, mentre sottolinea che la scarsa legittimità delle istituzioni attuali precluderebbe ulteriori deleghe di sovranità a loro favore, sembra anche sostenere che ogni tentativo serio di ovviare a questa situazione costituirebbe un sovvertimento radicale della costituzione tedesca. In secondo luogo i giudici tedeschi non negano la possibilità di una prospettiva federale, sembrano quasi dire che essa è necessaria. Tuttavia nel definirne le caratteristiche e negando che la legittimità "europea" possa svilupparsi parallelamente a quella nazionale senza sostituirsi ad essa, pongono anche chi vorrebbe fare il salto di fronte ad un fossato talmente ampio e così "tedesco", da renderlo di fatto invalicabile.

Non è un caso che gran parte delle critiche dei giuristi alla sentenza riguardino la parte relativa alle cosiddette "passerelle" incluse nel trattato di Lisbona e la relativa richiesta di un maggiore coinvolgimento del Parlamento tedesco. Si può capire chi non vuole più consentire all'Europa di "progredire mascherata" come diceva Delors, ma nella situazione attuale bloccare le virtualità del trattato può voler dire bloccare ogni progresso. In questo contesto è importante quanto viene detto sulla "supremazia" del diritto europeo su quelli nazionali. Anche nella forma ambigua con cui si è ormai affermata in tutti i paesi membri, essa rappresenta il cardine di tutta l'integrazione. Si ricorderà che a partire dalla fine degli anni venti dell'800 la giovane federazione americana fu scossa dal dibattito sulla "nullification", cioè il diritto dei parlamenti degli stati di annullare gli effetti delle leggi federali. Dopo trent'anni di compromessi ci fu la guerra civile. I giudici tedeschi sono cauti ed esprimono rispetto per la Corte di Lussemburgo. Avevano già sollevato il problema della compatibilità delle decisioni europee con i principi fondamentali della costituzione tedesca nella loro celebre sentenza sul trattato di Maastricht. Questa volta ribadiscono il loro diritto di valutare le decisioni europee in modo ancora più deciso e circostanziato, anche se aggiungono che saranno "casi eccezionali". Saggiamente non rimandano questo ruolo al Bundestag, ma lo riservano a se stessi, speriamo in costante dialogo con la Corte europea. Tuttavia sappiamo che l'autorità della Corte di Lussemburgo è da sempre contestata da molti in Francia e in Gran Bretagna e che questo potrebbe essere uno dei punti del programma europeo del prossimo probabile governo conservatore britannico. L'ultima cosa di cui l'Europa ha bisogno è un suo dibattito sulla "nullification". Per noi lo sbocco non sarebbe una guerra civile – abbiamo già dato – ma la dissoluzione dell'Unione.

I lettori italiani della sentenza devono fare attenzione a non essere vittime di due illusioni. La prima, per le ragioni che ho già dato, è quella di darne una lettura "federalista"; è necessario ricordare che nella situazione attuale non esiste alternativa alla continuazione del

processo di integrazione graduale che ci accompagna da mezzo secolo. La seconda, più comprensibile nel contesto del nostro dibattito interno, è quella di vedervi soprattutto una volontà di valorizzare l'istituzione parlamentare. Ciò sarebbe più convincente se il BVG non manifestasse verso il Parlamento europeo un così palese disprezzo; il trattato di Lisbona contiene del resto disposizioni per un maggior coinvolgimento dei parlamenti nazionali che però, se spinto oltre certi limiti, avrebbe come solo risultato quello di rendere il sistema europeo ancora più farraginoso e inefficiente.

Per dare una valutazione delle conseguenze di questa sentenza bisogna però tenere conto che essa è anche il prodotto di un doppio contesto politico, nazionale ed europeo. Con ciò non si vuole esprimere dubbi sull'autonomia dei giudici. Tutte le grandi corti supreme, da quella americana a quella di Lussemburgo parlano tenendo conto del contesto politico; le loro considerazioni non sono incise nel marmo ma evolvono nel tempo. Tuttavia una sentenza nata in certo clima può a sua volta influenzare attori politici incerti o divisi, anche al di là del suo contenuto giuridico. Dal punto di vista tedesco, negli ultimi anni il consenso delle forze politiche sull'Europa si è indebolito e si sono sviluppate anche in Germania a destra e a sinistra corpose voci euroscettiche. Esse sono minoritarie, ma come succede per il populismo dilagante in tutt'Europa influenzano i partiti tradizionalmente europeisti. A queste correnti appartengono coloro che sono all'origine dei ricorsi. La Corte ne ha respinto le richieste ma ne ha in parte accolto le motivazioni. Ciò non mancherà di dare al nascente euroscetticismo tedesco maggiore forza. Il contesto tedesco è anche certamente influenzato dal clima europeo con i suoi allargamenti mal digeriti, gli egoismi nazionali, il prevalere delle soluzioni intergovernative; soprattutto con la percezione di un partner francese imprevedibile e inaffidabile. La costruzione europea ha dovuto vivere finora con "l'eccezione francese" basata sull'idea della perennità della nazione e della sua "missione universale". È stato detto che l'Europa ha potuto finora progredire solo al ritmo consentito dalla Francia; si può temere che adesso il ruolo di freno sia assunto anche dalla Germania. Come Napoleone regalò all'Europa il nazionalismo tedesco, non vorrei che il gollismo abbia prodotto "un'eccezione tedesca", questa volta nutrita di principi democratici. Personalmente preferisco ricevere lezioni di democrazia piuttosto che di "missione universale", ma il risultato rischia di essere analogo. Quando Kohl consentì di sacrificare il marco sull'altare dell'Europa, chiese in cambio progressi verso l'unità politica. Questa richiesta, da Maastricht e dai trattati successivi fino a Lisbona, è stata sostanzialmente disattesa. Chi ha contribuito a rallentare il cammino dell'integrazione raccoglie ciò che ha seminato. La stasi europea degli ultimi anni non poteva non lasciare tracce in una Germania liberata dalle lacerazioni della guerra fredda, ma allo stesso tempo meno sicura di sé e della validità del proprio modello. Gli avvenimenti tedeschi avranno anche una certa influenza sugli altri paesi membri: sulle loro corti costituzionali, ma soprattutto sulle loro forze politiche e in alcuni casi si potrebbe aprire una corsa all'interpretazione restrittiva del trattato.

La sentenza avrà comunque un effetto positivo se marcherà la fine delle riforme istituzionali pasticciate e poco trasparenti. Essa conforta anche la convinzione di chi come me pensa che vi sarà un prossimo appuntamento istituzionale solo se i suoi promotori

saranno pronti a non ritenersi vincolati da compromessi unanimi. Oggi è però importante concentrarsi sull'avvenire immediato. Visto che comunque è stato dato il via libera al trattato di Lisbona, l'attenzione deve spostarsi dall'esegesi della sentenza alle sue conseguenze politiche: al comportamento concreto del Governo e del Parlamento tedeschi. Il Bundestag già prima delle elezioni ha adottato con la maggioranza richiesta i testi di garanzia richiesti dal BVG; pur rispettando alla lettera le richieste dei giudici, lo ha fatto senza alcun eccesso di zelo. Sarà però importante capire quali margini d'azione il Governo avrà – o riterrà di avere – nei futuri negoziati europei. Già conosciamo casi di governi, per esempio quello danese, vincolati a richiedere il consenso del proprio Parlamento prima di accettare un compromesso a Bruxelles; sappiamo quanto ciò appesantisce il processo. Da questo punto di vista la Germania non è un paese come gli altri. Chi conosce l'integrazione sa che nei momenti decisivi molte decisioni sono state rese possibili solo dall'autorità di un Governo tedesco forte del peso del paese e del consenso interno sulla sua politica europea. Un Cancelliere – o una Cancelliera – che ritiene di non potersi impegnare, sarebbe per l'Europa una perdita enorme. Da questo punto di vista la trasformazione in atto nel quadro politico interno può inquietare. La Germania aveva tradizionalmente una politica europea di unità nazionale, quale che fosse la coalizione di governo. Il sistema politico si è ora frammentato e questo aumenta la possibilità di maggioranze anomale nei singoli laender che già adesso costituiscono a volte un freno per la volontà europea del governo. Inoltre una sinistra piuttosto euroscettica è uscita rafforzata dalle elezioni ed eserciterà inevitabilmente un'attrazione sui socialdemocratici che hanno subito la più pesante sconfitta della loro storia. Una maggiore polarizzazione della politica interna potrebbe avere anche ripercussioni sul tradizionale consenso in materia europea e rendere meno agevole ottenere le maggioranze parlamentari richieste dalla sentenza del BVG.

Intendiamoci, nessuno dei progressi istituzionali importanti che i giudici federali sembrano temere è oggi d'attualità: anche se non ci fosse un problema tedesco è poco plausibile che nell'Unione attuale si possa riunire l'unanimità necessaria per attivare le “passerelle” previste dal trattato o le procedure semplificate di riforma. Tuttavia nei prossimi mesi e anni l'Europa dovrà affrontare problemi cruciali che si situano a cavallo fra la gestione ordinaria e alcune virtualità del trattato: si pensi all'energia, all'immigrazione, ai cambiamenti climatici, al governo dell'economia, al bilancio, alla supervisione finanziaria, alla presenza dell'Unione nei negoziati internazionali. Lord Turner, presidente della FSA britannica, ha opportunamente rilevato a proposito della crisi dei mercati finanziari che l'equilibrio attuale non può reggere ed è quindi inevitabile andare verso più o meno Europa. Su ognuno di questi problemi si tratterà quindi di scegliere fra soluzioni “europee” e soluzioni intergovernative che condurrebbero di fatto ad un ripiego nazionale. Per arrivare a decisioni “europee” sarà necessario disporre di una massa critica di paesi determinati in questo senso. Nulla è però possibile senza una presenza attiva della Germania. Contrariamente ad un facile riflesso antidesco, il pericolo non è quello di un ritorno alla politica della “grande Germania”, ma piuttosto quello di una “grande Svizzera” ripiegata su

sé stessa. Sono in tutti i casi convinto che è troppo presto per pensare che la causa dell'integrazione abbia "perso la Germania".

Vorrei concludere con due considerazioni politiche. Non credo che molti francesi siano pronti a condividere la mia tesi che il loro persistente gollismo è in parte all'origine dell'affievolimento dell'interesse tedesco per l'Europa. È tuttavia certo che questa evoluzione desta a Parigi una notevole preoccupazione e dovrebbe condurre a prendere il cugino d'oltre Reno più seriamente che nel recente passato. In secondo luogo fra non più di sette mesi con ogni probabilità avremo a Londra un governo dichiaratamente euroscettico che, se il trattato di Lisbona sarà nel frattempo entrato in vigore tenterà di sabotarlo dall'interno. Abbiamo già conosciuto due "rinegoziati" britannici. Il primo, con Wilson nel 1975, fu sostanzialmente una commedia destinata alla platea della sinistra laburista. Il secondo, con Margaret Thatcher fu cosa ben più seria. Nei due casi l'Europa fu a lungo paralizzata. Non sappiamo ancora in quale scenario ci metterà David Cameron, ma è certo che l'Europa non può permettersi di essere assorbita da un nuovo dramma britannico. C'è un solo modo per evitare che questo succeda: evitare che ai conservatori britannici sia lasciata l'iniziativa e fare invece in modo che trovino sul tavolo delle proposte sufficientemente ambiziose e credibili da costringerli alla scelta. Perché questo succeda è necessaria la disponibilità della Francia, di altri paesi tradizionalmente europeisti come l'Italia, ma soprattutto quella della Germania.