

La sentenza della Corte Costituzionale tedesca

Integrazione europea e patriottismo parlamentare

Michael Bothe

Con sentenza del 30 giugno 2009, la Corte Costituzionale Federale tedesca ha aperto la strada alla ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania. Tuttavia, le motivazioni espresse dalla Corte esprimono alcune fondamentali riserve circa l'attuale natura giuridica dell'Unione Europea e individuano alcune limitazioni costituzionali circa i suoi possibili sviluppi. In Germania la ratifica di un trattato internazionale dipende dal consenso del Parlamento. Nel caso del Trattato di Lisbona, tale consenso, nonché un certo numero di atti legislativi collegati con il Trattato stesso, erano stati deferiti alla Corte Costituzionale Federale (Ccf).

La motivazione di fondo per un tale deferimento era che il Trattato di Lisbona andava troppo oltre nel trasferimento di diritti sovrani (nazionali) all'Unione, finendo col mettere a rischio il principio inalienabile di sovranità, l'identità nazionale dello stato tedesco quale è garantita dalla sua Legge Fondamentale (la Costituzione tedesca) e dal principio di democrazia, costituzionalmente protetto, che richiederebbe, secondo alcuni, che venga salvaguardata una sfera sufficientemente ampia di politiche sulle quali abbia il diritto di esprimersi solo il Parlamento eletto democraticamente dagli elettori tedeschi.

I freni della Corte all'integrazione europea

La sentenza della Corte ha respinto queste argomentazioni per quel che riguarda il Trattato in oggetto, accettandone solo accessoriamente e parzialmente l'applicazione per quel che riguarda la legislazione di accompagnamento, rendendo così possibile sanare tali aspetti prima della pausa estiva dei lavori parlamentari e delle nuove elezioni politiche federali previste per settembre.

Questa pronuncia positiva tuttavia si accompagna ad una quantità di riserve e di limitazioni che influiranno pesantemente sul comportamento futuro dell'amministrazione e del governo tedesco nei confronti dell'Ue e soprattutto sulla loro partecipazione ai meccanismi decisionali dell'Unione. Di fatto, la Corte ha eretto alcune barriere costituzionali che ostacoleranno possibili sviluppi futuri dell'integrazione europea e la partecipazione tedesca a tale processo. Così facendo, la Corte manifesta ancora una volta una sua forma particolare di "euroscetticismo", espressa sin dagli anni Settanta e più volte riaffermata in seguito. Mentre inizialmente le decisioni che andavano in questa direzione riguardavano la protezione dei diritti fondamentali (tedeschi) all'interno della Comunità Economica Europea (il nome di allora), le più recenti (sul Trattato di Maastricht prima, su quello di Lisbona ora) si preoccupano dell'espansione dei poteri dell'Unione Europea a detrimento di quelli degli Stati Membri, in particolare dei loro Parlamenti.

Le argomentazioni della Corte muovono dalla affermazione che l'Unione Europea è una stretta associazione tra stati sovrani, ma non è uno stato federale. E la Legge Fondamentale tedesca non solo consente, ma in qualche modo esige che la Germania aderisca a questo tipo di associazione. Un'unione più stretta non potrebbe essere consentita sulla base di quanto è scritto nella Legge Fondamentale, neanche se essa venisse emendata secondo le procedure normalmente previste. Ciò richiederebbe una diversa procedura (europea) di legittimazione costituzionale. Il potere di emendare la costituzione è infatti limitata da determinati principi, quali la democrazia, la salvaguardia della dignità, lo stato di diritto, alcuni elementi del principio di federalismo.

Quale legittimità democratica?

L'elemento centrale messo in discussione in questa occasione è quello della democrazia, in quanto esso esige che un ambito sufficientemente ampio di decisioni essenziali per il cittadino sia riservato alle deliberazioni di un Parlamento eletto democraticamente, quale è il Parlamento nazionale (tedesco). La Corte sottolinea che questo principio di limitazione dell'integrazione europea non è presente solo nella Costituzione tedesca, ma è anche uno dei principi fondamentali dei Trattati europei, che riconoscono e proteggono l'identità nazionale dei singoli stati membri (Art. 6 (3) Trattato di Nizza; Art. 4 (2) Trattato di Lisbona).

Questo principio fondamentale ha due conseguenze pratiche. In primo luogo esso prevede una limitazione sostanziale nella crescita dei poteri attribuibili all'Ue. E in secondo luogo, anche quando tali limitazioni vengono rispettate, ogni crescita dei poteri europei richiede il consenso esplicito dei parlamenti nazionali.

Circa il primo punto, la Corte analizza molto dettagliatamente l'effettiva dimensione delle decisioni politiche destinate a rimanere di competenza nazionale. Dato che il Trattato di Lisbona non accresce significativamente i poteri dell'Unione Europea, questa parte non ha molta importanza per questo particolare passaggio dell'integrazione europea, ma permette di comprendere meglio gli indirizzi della Corte. Tra gli elementi che debbono restare di competenza nazionale sono le regole di base del diritto penale, il monopolio dell'uso della forza da parte dello stato, sia all'interno che all'estero, la forma del sistema che assicura la sicurezza sociale, le decisioni di fondamentale importanza culturale (legge di famiglia, educazione, rapporti tra religioni e stato).

Circa il secondo punto, la Corte si domanda se il Parlamento Europeo potrebbe assicurare la necessaria legittimazione democratica delle decisioni dell'Ue. La Corte si esprime negativamente su questo punto, inter alia perché ritiene che il PE non sia eletto "democraticamente" – la sua composizione infatti violerebbe il principio dell'uguaglianza dei diritti degli elettori. Al contrario, i diritti dei parlamenti nazionali sarebbero rispettati poiché i poteri dell'Ue sono limitati a quelli enunciati nel Trattato, che a sua volta è stato ratificato con il consenso del Parlamento. Ne discende che il principio di attribuzione (Art. 5 del Trattato di Lisbona) è la chiave di volta della costituzionalità di tutti i Trattati europei.

L'enfasi sul ruolo dei Parlamenti nazionali

Ad ulteriore salvaguardia del ruolo dei Parlamenti nazionali sulle decisioni europee si sottolinea il fatto che alcune politiche dipendono tutt'ora dall'applicazione della regola dell'unanimità, per cui i Parlamenti nazionali possono imporre al loro governo di accettare o respingere determinate decisioni del Consiglio dell'Ue. Per questo, tutte quelle clausole del Trattato che consentono di passare dalle decisioni all'unanimità alle decisioni a maggioranza sono problematiche. Ne consegue che, ove il rappresentante della Germania nel Consiglio volesse accettare un tale passaggio, secondo la Legge Fondamentale ciò richiederebbe il consenso del Parlamento tedesco. In altri termini, la Corte prefigura un diritto di veto del Parlamento tedesco su ogni decisione del Consiglio che debba essere presa all'unanimità, o su ogni eccezione a tale regola. La legislazione di accompagnamento della ratifica del Trattato di Lisbona era parzialmente incostituzionale perché non assicurava in modo pieno il rispetto di questo principio, e non stabiliva le procedure necessarie per esercitarlo.

Un elemento centrale del sistema democratico tedesco è il principio che le Forze Armate tedesche sono poste sotto lo stretto controllo del Parlamento (Parlamentsheer). Per cui qualsiasi impiego delle Forze Armate all'estero (salvo casi di estrema urgenza) richiede il consenso preventivo del Bundestag. Questo principio deve essere salvaguardato anche in caso di maggiore integrazione militare europea, e non può essere aggirato o sminuito attraverso emendamenti al Trattato.

Così, la Corte ha imposto serie limitazioni ai futuri sviluppi dell'integrazione europea, e si è riservata un diritto di controllo su di essi. Ne consegue che essa potrebbe (e sarebbe disposta a) dichiarare che quegli atti europei che eccedessero tali limiti non sono applicabili in Germania. Nel riservarsi un tale diritto, con un atteggiamento in qualche modo più conciliatorio, la Corte fa riferimento alla sentenza della Corte Europea di Giustizia sul caso Kadi, nella quale quest'ultima ha deliberato che le decisioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, benché tecnicamente obbligatorie per la Comunità Europea, erano di fatto inapplicabili perché i principi fondamentali del diritto comunitario erano prevalenti nella legislazione interna alla Comunità stessa.

È tuttavia legittimo dubitare che le due situazioni siano pienamente comparabili. Questa affermazione sulla prevalenza ultima della legislazione nazionale è destinata a sollevare obiezioni. Non è certo sorprendente che vengano già ora presentati i primi pareri legali che suggeriscono casistiche che richiederebbero l'esercizio di un tale potere da parte della Corte Costituzionale tedesca.

Chi esce chiaramente vincitore da questa vicenda è il Parlamento tedesco. Il suo ruolo viene accresciuto ben oltre quanto riconosciuto ai parlamenti nazionali degli stati membri dal Trattato di Lisbona (Art.12). La questione è se questo tipo di patriottismo parlamentare sia realmente una soluzione efficace e realistica del problema di come assicurare la legittimità dell'integrazione europea, della sua crescita e delle decisioni da prendere in questo quadro.

Verso una maggiore responsabilità parlamentare

Non ignoriamo però anche un aspetto potenzialmente positivo. Per controverso che sia il ragionamento euroscettico della Corte, l'accresciuta responsabilità parlamentare che ne discende potrebbe essere utile e forse anche necessaria per l'Europa. Usata nel modo giusto, questa responsabilità potrebbe allargare il dibattito pubblico sulle decisioni prese giornalmente dalla politica europea e quindi dare all'elettore europeo la sensazione della sua personale importanza in Europa. Ciò potrebbe diminuire quell'alienazione creatasi tra le istituzioni europee e i popoli europei, che è stata alla base delle sconfitte referendarie.

Michael Bothe è Professore Emerito di Diritto Internazionale, Università J.W. Goethe, Francoforte sul Meno.