

I problemi emergenti dalla decisione tedesca non devono scoraggiare ma spingere ad approfondimenti*

di Carlo Casini

Grazie per questo invito, Non è un grazie di circostanza . Sono qui in primo luogo per ascoltare. Mi avete invitato, perché sono Presidente della Commissione Affari Costituzionali da pochissimo. Diciamo che sono in fase di apprendimento. Abbiamo fatto soltanto due riunioni finora e tutte e due sono state largamente dedicate a questa sentenza tedesca. Siamo nel pieno delle questioni che voi avete trattato. Quindi l'occasione che mi è stata offerta merita davvero gratitudine . E voglio dire anch'io una parola in omaggio de Prof. Leopoldo Elia del quale ho un ricordo, un'immagine, come di una persona emergente dai libri, dai giornali, quasi espressione vivente della cultura, del pensare.

La Commissione Affari Costituzionali ha dedicato un primo round di discussione riservato ai parlamentari e un secondo round ascoltando il parere del servizio giuridico del Parlamento europeo. Non vi sono state chiarificazioni definitive. Ma abbiamo riflettuto che , una Commissione come la nostra ha intenti eminentemente politici, e quindi non abbiamo il compito di fare l'esegesi della sentenza, ma di trovare i modi di costruire l'Europa andando avanti, tenendo conto anche di questa sentenza. Il fatto, che il dispositivo consenta la ratifica del Trattato di Lisbona è positivo. Ma la motivazione è importante. Ha detto benissimo stamattina qualcuno, mi pare Ferrara, che la motivazione è il respiro del dispositivo. Bellissima questa espressione. Però non è il dispositivo. Certamente, peraltro, la motivazione solleva problemi. Perciò abbiamo immaginato, di fare un incontro di esperti e politici in ciascuno dei 27 paesi nell'arco di cinque anni

Abbiamo cinque anni davanti a noi. Allora io dirò alla mia Commissione di avere partecipato a questo incontro e di aver dato inizio ad un più ampio giro d'incontri.

Aggiungo qualche mia personale riflessione. Nel trattato di Lisbona l'intento di rafforzare il principio democratico risulta evidente fin dall'art. 10 del T.U.E.: *“il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'unione. Le decisioni sono presa nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”*. Nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali resa vincolante dal Trattato si legge: *“L'Unione si fonda sui valori indivisibili ed universali della dignità umana, della libertà, dell'eguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello*

* 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

Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”.

Questi principi sono poi declinati con:

- a) l'estensione del procedimento di codecisione rinominato “procedura legislativa ordinaria” e distinto da una “procedura legislativa speciale”. Gli atti adottati con tale procedura sono denominati “atti legislativi”. I poteri del Parlamento relativi alla produzione delle fonti del diritto sono estesi perché la procedura legislativa ordinaria diviene il caso normale (art. 14/1 TUE, art. 289/1 TFUE). Viene soppressa la procedura di cooperazione. Le procedure di consultazione e di approvazione (nella quali il Consiglio ha il vero potere legislativo) si applicano solo a pochi determinati casi (art.289/2 TFUE). Anche per gli accordi internazionali è necessario il consenso del Parlamento (art. 218/6 comma 2 lettera a.n.n. TFEU). I poteri del Parlamento sono uguali a quelli del Consiglio riguardo al bilancio (art. 14/1 TUE, art. 317 TFUE). Il Parlamento elegge il Presidente della Commissione su proposta del consiglio (art. 14/1 TUE, art. 17/7 TUE) e controlla, nella stessa misura dei Parlamentari Nazionali i servizi di coordinamento della Polizia (Europol) e della Giustizia (Eurojust).
- b) La sovranità popolare viene esercitata oltre che attraverso l'elezione diretta del Parlamento europeo e il già esistente diritto di Petizione anche attraverso la c.d. “*iniziativa dei cittadini*” per la quale un gruppo di almeno un milione di cittadini dell'Unione appartenente ad un numero rilevante di Stati membri può invitare la commissione a presentare una proposta su materie in merito alla quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini della attuazione dei trattati.
- c) Il principio di democrazia rappresentativa si manifesta oltrechè in modo diretto nel Parlamento europeo, anche, in forma indiretta, nel Consiglio europeo, costituito dai capi di Stato e di Governo, e nel Consiglio costituito dai Ministri membri dei governi nazionali, a loro volta responsabili verso i Parlamenti dei singoli Stati e quindi, ultimamente, verso i cittadini. Una delle novità più significative è l'affermazione della maggioranza qualificata in seno al Consiglio, come regola generale di voto (art. 9 c. 3 TUE).
- d) Secondo l'art. 12 del TUE i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione. I progetti legislativi devono essere inviati ai Parlamenti nazionali otto settimane prima di essere iscritti all'ordine del giorno del Consiglio. Ciascuna Camera nazionale può esprimere un parere sul rispetto del principio di sussidiarietà. Se i pareri negativi raggiungono un certo livello gli organi europei devono riesaminare il progetto ed in ogni caso i parlamentari nazionali o ciascuna camera di uno di essi, se considerano un atto non conforme al principio di sussidiarietà, possono proporre ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE per il tramite dei rispettivi Stati membri.

I parlamentari nazionali possono inoltre svolgere un controllo politico su Eurogol ed Eurojust (art. 12 lettera c TUE; art. 88/2 e art. 85/1 TFEU). Possono anche

intervenire nelle procedure di revisione dei Trattati. L'opposizione di un solo parlamento determina la caducazione della modifica proposta.

Mi sono permesso di richiamare questi aspetti del trattato di Lisbona inerente al principio democratico, perché mi pare che proprio la questione della democrazia sia al centro della sentenza tedesca. Di certo i ricorsi alla Corte Costituzionale tedesca hanno dedotto, in sintesi, la carenza di legittimazione democratica dell'Unione Europea. Il trattato avrebbe aggravato il preesistente deficit di democrazia con l'introduzione del principio di maggioranza nel Consiglio (sicché la volontà dei popoli appartenenti alla minoranza sarebbe del tutto cancellata). Inoltre, in certi casi la modifica dei trattati potrebbe avvenire senza l'assenso del Bundestag. Infine la ripartizione dei seggi nel Parlamento Europeo non realizzerebbe l'eguaglianza del voto. Ma, a ben guardare, queste critiche ed altre ancora, che per brevità si omettono, sono fondate sulla tesi che il trattato di Lisbona violerebbe il principio di "statualità sovrana", perché l'Unione Europea non sarebbe più un ente di collegamento tra Stati, giustificato dal diritto internazionale, ma diverrebbe "una grande federazione dotata di soggettività giuridica propria", con organi legislativi propri, autorità proprie ed una cittadinanza propria. Così sarebbero stati violati i principi strutturali dello Stato nella sua stessa identità democratica. Sebbene la risposta della Corte riguardi il diritto tedesco, tuttavia il fatto che essa faccia continuo riferimento al principio democratico, tenuto conto del carattere generale degli argomenti affrontati nella motivazione, dell'autorevolezza della Corte e del ruolo estremamente importante giocato dalla Repubblica federale tedesca nella costruzione dell'Unità Europea, consiglia una attenta riflessione su questa decisione al fine di identificare gli obiettivi e i limiti della auspicabile ulteriore percorso dell'Unione Europea.

In effetti la Bundswetrfassungsgericht sembra ammonire: il Trattato di Lisbona è conforme alla costituzione Tedesca, ma attenzione, esso ha raggiunto i limiti del giuridicamente possibile. In futuro non si potranno allargare ulteriormente le competenze dell'Unione, né rafforzare molto i suoi poteri, almeno secondo la logica del diritto fondamentale germanico. I concetti su cui si fonda il ragionamento della Corte sono "democrazia", "sovranità", "identità". Essi sarebbero collegati tra loro. Non mi appaiono convincenti taluni aspetti particolari come la rappresentanza degressiva nella ripartizione dei seggi attribuiti agli Stati nel Parlamento Europeo, sicché – osserva la Corte (n. 285) – ciascuno dei 99 Parlamentari tedeschi rappresenta 857.000 cittadini della Unione mentre un deputato eletto nel Lussemburgo rappresenta soltanto 89.000 cittadini, cioè un decimo e, nel caso di Malta, circa 67.000 cittadine dell'Unione, cioè un dodicesimo. Queste asimmetrie dimostrerebbero l'inesistenza di un "popolo europeo", ma solo il coinvolgimento di popoli nazionali.

In sostanza la democrazia nel Parlamento europeo sarebbe alquanto imperfetta. Credo, però che l'analisi dei vari sistemi elettorali nazionali, dove esistono spesso soglie percentuali di sbarramento, circoscrizioni elettorali diverse, criteri maggioritari, nomine presidenziali di parlamentari a vita, consente di respingere la

conclusione di una insufficienza democratica nel parlamento europeo. Analogamente la Corte rileva carenze di democrazia nella generalizzazione del sistema di voto a doppia maggioranza nel Consiglio, che invece, a me sembra non solo un metodo che consente di superare paralisi decisionali inevitabili quando occorre l'unanimità dei consensi, ma anche logica conseguenza del principio democratico che si fonda sulla distinzione fra maggioranze e minoranze. La verità è che la Corte Tedesca ondeggia – a me pare – tra il riconoscimento dell'ordinamento giuridico dell'Unione come qualcosa di originale e diverso sia dall'ordinamento statale sia dell'ordinamento internazionale e, d'altro conto, la forte affermazione che non si può dare un ordinamento originario diverso da quelli nazionali ed internazionali.

Si riconosce che “il principio della autodeterminazione democratica e della uguale partecipazione al potere pubblico non viene toccato dal mandato di pace e dal principio costituzionale in favore del diritto internazionale” (n. 219) perché “la legge fondamentale si congeda da una idea autarchica e autoglorificante delle condizioni di Stato sovrano e torna ad una visione del potere dello Stato singolo che concepisce la sovranità come libertà ordinaria e vincolata dal diritto internazionale” (n. 233). Ma si aggiunge che è consentita “una ampia devoluzione di supremazia all'Unione Europea... purchè si conservino le caratteristiche dello stato Costituzionale sovrano” (n. 226). Perciò l'Unione Europea è definita come collegamento tra Stati (n.229), i quali “restano in modo permanente, i signori dei Trattati” (n.231). Le conseguenze di questa visione sono la discutibilità del primato del diritto comunitario (n.240); la necessità di interpretare in modo rigoroso le regole della attribuzione e della sussidiarietà (n. 298); la necessità di coinvolgere i parlamenti nazionali nei processi legislativi dell'Unione (come del resto già prevede il Trattato di Lisbona sia nella fase preliminare sia nella fase post legislativa); la possibilità di ogni Stato di ritirarsi in qualsiasi momento dall'Unione; la partecipazione della volontà statale nell'aumento delle competenze dell'Unione; il divieto di trasferire all'Unione la competenza sulla competenza (Kompetenz – Kompetenz) (n. 233); la indispensabilità di un referendum popolare qualcosa si trattasse di entrare in uno Stato Federale, implicando questo passo una rinuncia alla auto-determinazione del popolo tedesco (n.228). In conclusione il principio di democrazia implica “la salvaguardia della sovranità nel senso aperto all'integrazione e favorevole al diritto internazionale” (n. 248). Ne deriva la configurazione di un numero di materie che non possono essere trasferite all'Unione Europea, perché contraddistinguono l'identità nazionale. Si tratta di “ambiti essenziali della scelta democratica, come, ad esempio la cittadinanza, il monopolio civile e militare della forza, le entrate e le uscite pubbliche, gli interventi incisivi sui diritti fondamentali come la libertà personale, la giustizia penale, l'uso della lingua, la configurazione dei rapporti di famiglia e di educazione, la disciplina della libertà di opinione, stampa e assemblea o il trattamento delle confessioni religiose o delle visioni del mondo” (n.2492-253).

Non si può disconoscere il rigore della sentenza tedesca. Ma neppure si può negare il senso di malessere che la sua lettura suscita in coloro che sognano una Unità Europea sempre più stretta in un percorso che ha come traguardo finale un organismo federale supernazionale, paragonabile agli Stati Uniti d'America. Bisognerà, perciò, riflettere a lungo e approfonditamente sugli spunti offerti dalla Corte Costituzionale germanica. Nell'attesa di opportuni approfondimenti, intanto a me sembra che, nel quadro fin qui descritto, la crescita di democrazia nelle istituzioni europee esiga una particolare attenzione a due aspetti. Il primo riguarda il rapporto tra Parlamento e Consiglio. Ora che la codecisione è divenuta il metodo ordinario di legiferare, il Parlamento deve far crescere la coscienza della sua responsabilità in termini di rappresentanza democratica. Esso deve imporsi anche al Consiglio non solo facendo valere un sostanziale potere di veto, ma contribuendo alla formazione delle norme in modo attivo fin dall'inizio del procedimento e pretendendo di disporre di tutte le informazioni in mano al Consiglio.

In secondo luogo il Trattato di Lisbona prevede un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali. Facile a dirsi, ma difficile a realizzarsi se riflettiamo che i Parlamentari dei 27 paesi dell'Unione sono circa 8000, distribuiti in circa 400 Commissioni. La necessità di coinvolgere i Parlamentari nazionali significa, in concreto, che le singole Commissioni del Parlamento Europeo dovrebbero avere contatti informativi e collaborativi con ciascuna delle 27 Commissioni che trattano la materia corrispondente. È un problema organizzativo non piccolo, su cui dovrà riflettere anche la Commissione che presiedo. Già oggi esiste una periodica conferenza (COSAC) delle Commissioni che nei vari Parlamenti si occupano di questioni comunitarie insieme ad una rappresentanza del Parlamento Europeo. Ma si tratta di un organismo del tutto inadeguato rispetto al nuovo modello di rapporto descritto dal Trattato di Lisbona e ulteriormente sottolineato dalla sentenza costituzionale tedesca. In ogni caso non si tratta, certo, di sostituire il Parlamento Europeo con una sorta di Parlamento diffuso nei 27 Paesi dell'Unione. I Parlamenti nazionali hanno soltanto il compito di esprimersi sul rispetto del principio di sussidiarietà entro il termine di 8 settimane dalla Comunicazione dell'inizio della procedura. Ma, certo, l'avvicinamento dell'Europa ai cittadini europei sarà più forte se le Commissioni dei Parlamenti Nazionali esprimono anche un parere di merito sul tema in discussione del Parlamento Europeo.

Che altro dire, visto che mi ero proposto solo di ascoltare? Credo che dobbiamo respingere la rassegnazione. Non abbiamo davanti a noi un macigno che ci impedisce di andare avanti, ma uno stimolo a capire meglio, ad approfondire e ad accelerare il passo. L'Europa è un progetto politico importante, grandioso. Non mi ricordo altri casi nella storia in cui Stati, culture diverse si unificano per atto di ragione. Cioè mettendosi intorno a un tavolo. Normalmente i grandi imperi, le grandi dominazioni hanno realizzato unificazioni mediante la violenza, con la sopraffazione di un popolo sull'altro. Il progetto europeo ha una indicazione completamente diversa. Nasce dalla ragione. Nasce dalla volontà di pace. Non dobbiamo mai dimenticarlo. Quando i cittadini ci domandano, ma a che serve l'Europa? Possiamo

rispondere che non è immaginabile, pensabile, oggi un conflitto armato tra l'Italia e la Francia, tra l'Italia e la Germania. Il solo fatto che non sia immaginabile è grande merito del progetto europeo. Per superare i problemi, accanto alla sapienza tecnica, che sa trovare gli strumenti, occorre un grande respiro. Havel ex-presidente della Cecoslovacchia (ora c'è la Repubblica Ceca), venne al Parlamento europeo. Fece un splendido discorso. Era caduto da poco il muro di Berlino. Mi ricordo le sue parole: "Ho visto una macchina perfetta, tutti gli ingranaggi sono perfettamente oliati e ben coordinati fra di loro, ma purtroppo non ho visto l'anima. Cercate di costruire l'anima dell'Europa". Alle origini del progetto d'Unione Europea disegnato da De Gasperi, Adenauer, Shumann, Monnet l'idea principale non era il mercato, la concorrenza, la moneta unica, ma era proprio una unione politica vera e propria che garantisce soprattutto i valori fondamentali: la pace, la sicurezza la solidarietà la centralità della persona umana. Allora c'era un confronto durissimo fra est e ovest. L'unificazione aveva anche una funzione di difesa militare. Fallita CED nel '54, fu deciso di seguire la strada economica. Ora si vede bene che questo non basta più. Cinquanta anni sono tanti, però per un grandissimo progetto politico, non sono tanti. Il progetto è di carattere epocale. Perciò continuiamo a studiare, facciamo incontri, ma mantenendo salda, ferma la bussola, questa passione per un' Europa che sia veramente quale la sua origine richiede: uno strumento di pace e di solidarietà non solo per sé stessa ma anche per tutti i popoli della terra. Per questo ideale vale la pena sacrificare tempo, pensiero, studi e ricerca. Grazie.