

Perché Karlsruhe non convince sul Trattato di Lisbona*

di Cesare Pinelli

La sentenza del Tribunale Costituzionale sul Trattato di Lisbona ha già fornito l'occasione per una vasta serie di commenti. Fra i numerosi critici, si possono distinguere quanti esprimono preoccupazione o addirittura allarme per le conseguenze della sentenza sull'ulteriore corso dell'integrazione europea e quanti sdrammatizzano con l'argomento che il dispositivo ha respinto ogni censura rivolta al Trattato di Lisbona, accogliendo solo quelle concernenti la "legge di accompagnamento" relativa alla partecipazione del *Bundestag* e del *Bundesrat* al procedimento di formazione degli atti dell'Unione. Alla fine, dicono costoro, gli effetti della sentenza riguardano esclusivamente il diritto interno, né vale la pena di stracciarsi le vesti per quella che rimane una sola sentenza, per quanto autorevole sia il giudice che l'ha emessa.

Non nego la maggior saggezza della seconda posizione, ed è corretto osservare che, sul piano strettamente giuridico, i vincoli imposti dal Tribunale di Karlsruhe riguardano il solo ordinamento tedesco. Si può aggiungere che anche le motivazioni della decisione sul Trattato di Maastricht sembravano porre un forte freno all'integrazione, che però non ne ha risentito minimamente.

Detto questo, non ci si può nemmeno nascondere la diversità di contesti, sotto due concorrenti profili. Anzitutto, l'Unione comprende oggi molti Stati dell'Europa orientale, le cui Corti costituzionali risultano spesso culturalmente influenzate dal Tribunale tedesco. In secondo luogo, proprio il mutamento dei termini del processo di integrazione intervenuto negli ultimi quindici anni induce a non dare per scontato che la decisione sul Trattato di Lisbona sarà altrettanto ininfluenza sull'integrazione di quella sul Trattato di Maastricht.

Sul primo punto c'è da considerare che il giudizio sulla legittimità costituzionale della legge di accompagnamento del Trattato di Lisbona sull'estensione delle competenze del *Bundestag* e del *Bundesrat* culmina in una serie di prescrizioni miranti a prevedere diverse forme di partecipazione delle Camere a seconda degli atti dell'Unione in questione, la più intensa delle quali è la previsione di una legge in caso di revisione dei trattati europei con la procedura della 'passerella'. Una tale prescrizione, oltre a risultare molto più esigente di quanto richiesto dalla Legge Fondamentale, che viene così tranquillamente superata, consente al Tribunale Costituzionale – me lo ha fatto notare subito Luigi Gianniti – di intervenire nello stesso processo di formazione degli atti dell'Unione tramite il controllo astratto e preventivo, che proprio con la decisione sul Trattato di Lisbona viene potenziato. Perché una simile prescrizione non dovrebbe invogliare altre Corti costituzionali investite di un potere di controllo preventivo sulle leggi (specie, ripeto,

*. 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

quelle più influenzabili da quella di Karlsruhe) a fare altrettanto? Se così è, non si può dire che la decisione sia priva di effetti, sia pure in via mediata e in termini puramente effettuali, sulle procedure dell'Unione. Con buona pace, fra l'altro, della esigenza di funzionalità che sta alla base dell'invenzione della 'passerella', che tende come è noto ad attenuare, in pochissime fattispecie rigorosamente determinate, le pesanti prescrizioni in tema di revisione dei trattati.

Sul secondo punto il discorso sarebbe molto più lungo. Mi limito ad osservare che se è vero che nel 1993 l'integrazione europea doveva fare ancora molti passi avanti, è pure innegabile che i passi compiuti da allora sono stati assai più contestati e contrastati di quelli che hanno caratterizzato i trentacinque anni di vita della Comunità. Semplificando, possiamo dire che sono stati compiuti a costo di un complessivo potenziamento della componente intergovernativa a scapito della componente sovranazionale dell'Unione, il che risulta non solo e non tanto dal testo dei trattati quanto soprattutto nella prassi istituzionale. E proprio a questo proposito possiamo interrogarci sul senso della reiterata prospettazione compiuta dal Tribunale Costituzionale degli Stati membri come i "Signori dei trattati", che costituisce il tratto di maggiore continuità con la sentenza su Maastricht del 1993. Se allora parlare dell'Unione come di un'organizzazione internazionale era già una evidente forzatura, parlarne oggi può solo rivelare l'intento di rafforzarne l'anima intergovernativa, indipendentemente da ogni qualificazione della sua natura giuridica. Qui l'ancoraggio giuridico più forte è costituito dal richiamo alle "identità costituzionali degli Stati membri" che esce rafforzato dal Trattato di Lisbona e che non a caso è uno dei pochi punti del Trattato ai quali il Tribunale Costituzionale guarda con favore, e che vengono citati in un passo cruciale della sentenza per controbilanciare la regola del primato del diritto dell'Unione. Come si può intuire, qui non è tanto o solo in gioco il rapporto Stati membri-Unione. E' in gioco anche e soprattutto il rapporto Corti costituzionali-Corte di giustizia. A ben vedere, tutta la ricostruzione della partecipazione della Germania alle decisioni dell'Unione, che fondandosi sul difetto di democraticità dell'Unione rispetto ai principi costituzionali della Germania esige una compensazione istituzionale di tale difetto attraverso il coinvolgimento del parlamento nazionale, consente di tirare in ballo, se e in quanto debba esprimersi con l'approvazione di una legge, lo stesso Tribunale costituzionale. E quindi di allestire una piattaforma diversa e molto più favorevole nella antica ma mai sopita partita a scacchi con la Corte di giustizia.

Siamo lontanissimi dall'art. 23 della Legge Fondamentale, il quale si caratterizza per un finalismo che non trova riscontro in nessun'altra Costituzione di uno Stato membro: "Al fine di realizzare un'Europa unita", dice l'art. 23 nel prefigurare principi che, più che contro-limiti, appaiono tasselli di un processo sorvegliato di transizione verso l'Europa federale. Ma l'art. 23 fu adottato non nel 1949 ma nel 1992, quando Europa unita poteva ancora fare rima con Germania unita. Nel 2009 il clima è cambiato totalmente. Basti pensare che due giorni dopo la sentenza è stata istituita una *Bad Bank* tedesca, senza attendere le misure che si stavano elaborando a Bruxelles sullo stesso tema. Due decisioni ovviamente

diversissime, ma accomunate dalla stessa tendenza a non fare più sconti a nessuno nel difendere l'interesse nazionale in Europa. Nel frattempo, sui banchi delle librerie le opere celebrative dei sessanta anni della Repubblica federale appaiono accanto ai volumi di storia sulla resistenza a Hitler. E dopo mezzo secolo di politica estera sottotono, complici la guerra e l'Olocausto, Angela Merkel pronuncia davanti a un reparto di quattrocento reclute della *Bundeswehr* un discorso in cui considera "inscindibili" i valori nazionali e i principi di politica estera (B. Romano, *La nuova storia tedesca*, in *Aspenia*, 2009, n. 46, 256). Non stupisce in questo contesto che a una Germania motore del processo di integrazione, e quindi generosa con gli altri Stati per far valere una strategia di lungo periodo ritenuta necessaria al consolidamento dell'unificazione nazionale, subentri una Germania stanca di svolgere il ruolo di punta avanzata dell'impresa europea, pronta piuttosto a giocare la sua partita politica in un'organizzazione sempre più intergovernativa.

La sentenza riflette questo clima e nello stesso tempo lo prefigura per quanto riguarda il rapporto con le altre giurisdizioni. Il prezzo è una notevole disinvoltura interpretativa in riferimento alla Legge Fondamentale e a maggior ragione al Trattato di Lisbona. Il Tribunale costituzionale tace sul Capitolo del Trattato dedicato alla democrazia nell'Unione, e dedica uno spazio del tutto residuale alla regola della codecisione del PE sugli atti legislativi, mentre i commenti finora comparsi annoverano questa regola, pur passibile di eccezioni, fra le innovazioni più significative del Trattato, unitamente alle procedure di formazione della Commissione.

Grande spazio è invece dedicato, in modo ancora una volta strumentale, al profilo strutturale acquisito dal Parlamento europeo in quanto composto dai rappresentanti dei cittadini dell'Unione, secondo la definizione dell'Art. 14 del Trattato di Lisbona. Il Tribunale costituzionale la confuta basandosi sull'argomento della disparità di rappresentanza dei cittadini a seconda del loro Stato, che raggiunge il rapporto da 1 a 10 fra Germania e Lussemburgo, desumendone che la fondamentale regola *one man one vote* e l'uguaglianza di opportunità di successo si riferisce solo al un popolo, non a un organo sopranazionale di rappresentanza di popoli uniti fra loro dai Trattati, al di là dell'enfasi sulla cittadinanza europea. L'argomento si riferisce non alla ripartizione dei seggi e nemmeno alla ripartizione dei seggi per collegi nelle Camere alte degli stati federali, ma alla ripartizione dei seggi per collegi nelle assemblee rappresentative elette a suffragio universale. E presuppone che la proiezione del principio *one man one vote* sul meccanismo di ripartizione dei seggi per collegi sia tale da assicurare sempre e comunque un'eguale opportunità di successo. Sia cioè l'unico criterio adottato ai fini di tali ripartizioni.

Il presupposto non è fondato. Anzitutto, in quanto riferito alla popolazione, che ovviamente muta e può mutare anche considerevolmente fra un'elezione e l'altra, per soddisfare in assoluto un requisito del genere, sarebbe necessario che fosse previsto in tutti gli Stati un meccanismo di adeguamento automatico del numero di seggi dei collegi al mutare della popolazione residente. È chiaro che non siamo all'epoca dei

rotten boroughs, cioè alla fine del 1832, in Inghilterra, ma non si può nemmeno dire che il meccanismo suddetto sia diffuso ovunque.

Secondariamente, alcune assemblee rappresentative elette a suffragio universale contemperano a loro volta il principio *one man one vote* col criterio di rappresentanza territoriale. È il caso del nostro Senato, che in forza dell'Art. 57 deve essere composto in modo da assicurare un minimo di 7 senatori per ogni Regione, a parte Val d'Aosta e Molise, con disparità di rappresentanza a favore delle regioni meno popolate.

In terzo luogo il principio *one man one vote* è ovunque variamente contemperato con criteri di continuità geografica e di affinità di ordine storico fra aree territoriali tali da portare comunque a delle disparità di rappresentanza fra collegi. Se così è, la differenza tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo diventa sotto questo profilo di ordine quantitativo, anziché qualitativo, e le differenze quantitative sono suscettibili di apprezzamento in sede di giurisdizione costituzionale solo in caso di manifesta irragionevolezza. Una strada evidentemente molto più difficile da percorrere rispetto all'ipotesi di una divaricazione assoluta fra i criteri adottati dai parlamenti nazionali e quello scelto per la ripartizione dei seggi dei collegi per il Parlamento europeo.

La sentenza riflette perciò un cambiamento di clima che va messo nel conto quando se ne ricerchino gli effetti sul futuro dell'integrazione. Un futuro che, nonostante l'ormai quasi completato processo di ratifica del Trattato di Lisbona, rimane fortemente ipotocato dall'incertezza circa le possibilità e i tempi di stabilizzazione di una forma di convivenza europea.