

La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'unificazione europea

Presupposto per il successo di ogni battaglia politica è la comprensione, piena e scevra da mistificazioni, della realtà che con tale battaglia ci si propone di modificare. Solo in questo modo è possibile definire lucidamente gli strumenti da utilizzare e i passi da compiere per raggiungere l'obiettivo finale. Da questo punto di vista, per chiunque sia impegnato nella lotta per la fondazione di uno Stato federale europeo è molto utile il riferimento alle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza del 30 giugno 2009 relativa alla legge di ratifica del Trattato di Lisbona. La Corte esamina, infatti, i fondamenti della struttura comunitaria, fornendo un quadro molto limpido dei limiti che i meccanismi di funzionamento delle istituzioni dell'Unione rivelano nei momenti di crisi del processo e delle contraddizioni che in questo quadro si manifestano quando ci si ponga nell'ottica della creazione di uno Stato federale europeo. Nonostante sia stata letta da molti commentatori come un tentativo di ostacolare il processo di unificazione dell'Europa e di rafforzare il ruolo delle istituzioni nazionali, la sentenza costituisce dunque un ottimo punto di partenza per l'analisi federalista, in quanto contribuisce a sfatare molti miti che hanno impedito e impediscono tuttora di comprendere la reale natura e i possibili sbocchi del processo di integrazione.

* * *

La questione sottoposta alla Corte riguardava la possibilità che le nuove competenze attribuite dal Trattato di Lisbona alle istituzioni comunitarie (e sottratte dunque al livello statale) svuotassero di contenuto i principi democratici sui quali si fonda l'ordinamento tedesco, privando i cittadini del potere di influire sulle scelte determinanti per il loro futuro. Queste ultime, secondo i ricorrenti, sarebbero state in effetti in ultima analisi prese non da istituzioni nazionali responsabili di fronte ai cittadini, ma da istituzioni europee non legittimate democraticamente.

Si tratta di una questione che il Bundesverfassungsgericht aveva affrontato anche negli anni '90 quando, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge di ratifica del Trattato di Maastricht, ne aveva decretato la compatibilità con la Costituzione tedesca.

In quell'occasione, la Corte aveva sottolineato la natura prettamente internazionalistica della struttura comunitaria, mettendo in luce come l'Unione europea non si fondasse su un popolo europeo, bensì traesse la propria legittimazione dagli Stati membri e dai loro popoli. Gli Stati, in altre parole, rimanevano, secondo la Corte, «padroni dei Trattati», potendoli modificare solo all'unanimità e mantenendo il potere di recedere da questi, ossia di riappropriarsi delle competenze attribuite alle istituzioni comunitarie.

Nella sentenza del 30 giugno 2009 i medesimi principi vengono ribaditi alla luce della futura entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Nella sentenza si legge infatti che le innovazioni introdotte da tale Trattato non incidono in modo sostanziale né sul meccanismo di revisione, né sulla natura delle competenze dell'Unione. La nuova procedura di revisione dei Trattati, che prevede la convocazione di una Convenzione composta, oltre che dai rappresentanti dei governi, dai rappresentanti dei parlamenti nazionali e delle istituzioni comunitarie, si fonda in effetti ancora su meccanismi intergovernativi, dal momento che le modifiche entreranno in vigore solo se approvate da una conferenza dei rappresentanti degli Stati e ratificate da tutti gli Stati membri. D'altro lato, quanto alle competenze, il Trattato di Lisbona resta fondato sul principio di attribuzione, cioè sul principio secondo il quale l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite. Il potere di determinare i limiti della competenza comunitaria (Kompetenz-Kompetenz) rimane dunque saldamente nelle mani degli Stati membri.

Come sottolinea la Corte, l'Unione europea mantiene quindi, anche dopo Lisbona, una natura confederale, essendo un'organizzazione fondata sulla cooperazione tra Stati sovrani, ovvero sull'accordo tra questi.

Il primo mito che la Corte contribuisce a sfatare è dunque quello secondo il quale l'Unione europea sarebbe un'organizzazione sui generis, distinta sia dalle Confederazioni di Stati sia dagli Stati federali, essendo più evoluta e più complessa delle prime, e caratterizzandosi, rispetto ai secondi, per un frazionamento della sovranità tra Stati membri e livello centrale, se non per un superamento del concetto di sovranità nel senso classico del termine.

Si tratta di affermazioni, queste ultime, che in realtà confondono il concetto di sovranità con quello di autonomia. Mentre un ente è dotato di autonomia quando può esercitare determinati poteri in modo indipendente ma derivato, nel senso che tale potere gli viene conferito da altri soggetti che possono in qualsiasi momento riappropriarsene, la sovranità implica che l'esistenza dell'entità di cui si discute sia indipendente dalla volontà di altri soggetti. Una volta creato, l'ente sovrano non dipende più dai soggetti che lo hanno costituito e ne sono membri, bensì acquisisce esso stesso il potere di autodeterminarsi. Il processo di creazione di uno Stato federale comporta quindi che gli Stati, una volta dato vita a questo, siano privati del potere di condizionarne l'esistenza; le strutture di carattere confederale, al contrario, una volta costituite, e per quanto evolute esse siano, rimangono fondate sulla volontà degli Stati che le hanno create.

Ora, per quanto la struttura dell'Unione europea sia più complessa di quella delle altre organizzazioni internazionali esistenti, è tuttora al concetto di autonomia - e non a quello di sovranità - che si deve far riferimento per descriverne la natura. L'esistenza dell'Unione e il suo funzionamento dipendono infatti dalla volontà degli Stati che all'Unione hanno dato vita e che ne sono membri. Il processo di unificazione europea non è dunque irreversibile, perché gli Stati membri rimangono liberi, indipendentemente dalla volontà delle istituzioni comunitarie, di riappropriarsi dei poteri che all'Unione erano stati conferiti. Quest'ultima possibilità, implicita nella natura stessa della costruzione comunitaria, è addirittura prevista esplicitamente nel trattato di Lisbona, che stabilisce che la procedura di revisione dei trattati possa avere come conseguenza non solo l'accrescimento, ma anche la riduzione (e dunque la riappropriazione da parte degli Stati) delle competenze dell'Unione. Così come è il Trattato di Lisbona a prevedere la possibilità per gli Stati membri di recedere dall'Unione stessa.

La presenza nell'Unione europea di alcuni caratteri considerati tipici di uno Stato federale non smentisce quanto appena affermato. Ogniqualvolta si scavi infatti sotto la superficie, ci si avvede della circostanza che le istituzioni comunitarie non sono in alcun modo paragonabili a quelle di uno Stato federale, in quanto è dal consenso degli Stati che il funzionamento dell'Unione europea dipende.

Due esempi chiari in questo senso sono forniti dallo stesso Bundesverfassungsgericht, quando esso fa riferimento al ruolo del Parlamento europeo e al principio della prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno.

Per quanto riguarda il Parlamento europeo, esso, secondo la Corte, non fornisce all'Unione una legittimazione democratica pari a quella garantita all'interno di uno Stato democratico dall'organo rappresentativo dei cittadini. In primo luogo, perché si tratta di un'istituzione che non rappresenta i cittadini europei su un piede di parità: la distribuzione dei seggi tra gli Stati nel Parlamento europeo non segue infatti un rigido criterio di proporzionalità rispetto alla popolazione, bensì, per garantire un equilibrio tra gli Stati stessi, si fonda sul principio secondo il quale il numero di cittadini rappresentato da un parlamentare europeo è più alto negli Stati più popolosi, i cui cittadini risultano in questo modo essere sottorappresentati. Come nota la Corte costituzionale tedesca, un simile squilibrio in uno Stato federale potrebbe essere tollerato solo nell'ambito della Camera degli Stati, mentre nella Camera bassa il principio dell'uguaglianza tra i cittadini deve essere sempre garantito: più che rappresentare il popolo europeo, il Parlamento rappresenta dunque i popoli d'Europa organizzati nei loro rispettivi Stati membri.

Il ruolo prioritario degli Stati nel funzionamento dell'Unione è d'altronde la ragione per la quale il Parlamento europeo ha un ruolo profondamente differente da quello di un parlamento nazionale. La democrazia all'interno di uno Stato si concreta infatti non solo nell'attribuzione ai cittadini del diritto di eleggere un Parlamento (come avviene nell'Unione europea), ma anche nella possibilità per gli stessi, attraverso i loro rappresentanti, di nominare un governo che risponda del proprio operato davanti ai cittadini. Ora, il Parlamento europeo è privo di tale potere perché le decisioni fondamentali per la vita dell'Unione sono prese dal Consiglio europeo e dal Consiglio (che costituiscono dunque il governo dell'Unione, in senso sostanziale), e cioè da due organi che per definizione rappresentano gli Stati su un piede di parità e sono sottratti a qualsiasi controllo democratico a livello sopranazionale. Se di legittimazione democratica dell'Unione da parte del Parlamento europeo si può parlare, si tratta dunque di una legittimazione alquanto imperfetta.

Quanto al principio della prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, affermato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee fin dagli anni '60 e letto da molti come una manifestazione del carattere federale della Comunità, come nota il Bundesverfassungsgericht, la Corte di giustizia, contrariamente alle Corti supreme federali, non ha il potere di annullare le norme interne in contrasto con il diritto comunitario. L'applicazione del diritto comunitario, l'abrogazione delle norme interne incompatibili e l'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia dipendono infatti in definitiva dalla cooperazione degli Stati membri, il cui comportamento è coercibile solo in misura minima da parte delle istituzioni dell'Unione. Anche il principio della prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno sarà dunque applicabile fintantoché gli Stati membri e i loro organi giurisdizionali accetteranno di applicarlo, restando inteso che, nel caso in cui la sovranità degli Stati membri nel suo complesso sia messa in gioco dall'azione delle istituzioni comunitarie, le Corti costituzionali (e nella fattispecie quella tedesca) saranno libere di intervenire per impedire che questo avvenga.

* * *

Affermazioni come quella da ultimo citata, che hanno scandalizzato molti commentatori della sentenza, più che un tentativo di porre un freno al processo di integrazione, vanno interpretate in realtà come un'indicazione dei limiti che il metodo funzionalista, sui binari del quale l'integrazione comunitaria si è finora sviluppata, non può superare. Il Bundesverfassungsgericht non nega infatti che l'Unione europea possa trasformarsi in uno Stato federale. Ciò che nega invece è che tale trasformazione possa avvenire mediante un graduale trasferimento di competenze dal livello nazionale al livello comunitario e senza un atto cosciente dei governi sostenuto dal consenso manifesto dei cittadini.

Nella sentenza, in altre parole, si affronta esplicitamente (contrariamente a quanto la Corte aveva fatto nella pronuncia relativa al trattato di Maastricht) il nodo del potere costituente, e dunque del passaggio di sovranità.

In effetti, non è pensabile che all'Unione europea vengano attribuite le competenze che costituiscono il nucleo della sovranità statale senza che essa muti la propria natura e si trasformi in uno Stato, e dunque in un'organizzazione dotata di un governo democratico, responsabile dinanzi ai cittadini. Ora, tale trasformazione può avvenire, secondo il Bundesverfassungsgericht, solo attraverso una rottura delle regole esistenti. La decisione di dar vita a un nuovo ente sovrano non potrà in altre parole essere presa dai rappresentanti degli Stati membri all'interno delle istituzioni comunitarie né dagli Stati tramite l'ordinaria procedura di revisione dei Trattati, ma dovrà essere adottata dai cittadini al di fuori dei meccanismi previsti dalle norme nazionali e comunitarie in vigore: si tratterebbe infatti della volontà di dar vita a una nuova forma di organizzazione politica dell'Europa, volontà che non può essere considerata implicita nelle limitazioni di sovranità alle quali i cittadini europei, attraverso i loro Parlamenti nazionali, hanno acconsentito al momento della ratifica dei vari Trattati che hanno segnato le tappe del processo di integrazione. Poiché si tratta di fondare un

potere nuovo, i cittadini devono riappropriarsi del potere costituente per esercitarlo nel nuovo quadro.

E' questa, secondo la Corte, l'unica soluzione in grado di evitare una «sospensione» delle regole democratiche e dunque di garantire, in ogni fase del processo, il diritto dei cittadini di partecipare alle scelte fondamentali per il loro futuro. Rimanere nella logica di un semplice accrescimento dei poteri dell'Unione europea così come essa oggi si configura significherebbe infatti ignorare che ciò comporterebbe una sottrazione di competenze al livello nazionale - dove una legittimazione democratica esiste - senza portare ad una transizione verso un nuovo Stato e dunque verso una legittimità democratica nuova.

Un esempio molto chiaro è rappresentato dalla politica di difesa comune. La materia è oggi attribuita alla competenza degli Stati, ma all'articolo 42 del Trattato (così come sarà modificato dal Trattato di Lisbona) si prevede che il Consiglio europeo, all'unanimità, possa decidere di dar vita a una difesa europea comune, la cui messa in opera sarà subordinata all'adozione da parte degli Stati membri, in conformità alle loro rispettive norme costituzionali, di una decisione in tal senso.

Ora, coloro che, rimanendo in un'ottica di tipo funzionalista, ritengono che si possa giungere a una reale politica di difesa europea sfruttando i meccanismi messi a disposizione degli attuali trattati, propongono che il Trattato venga modificato nel senso di consentire che una decisione sulla creazione di una difesa comune possa essere adottata dal Consiglio europeo a maggioranza e che a maggioranza vengano adottate anche tutte le decisioni successive relative alla politica di difesa dell'Unione: in questo modo ci si allontanerebbe da un'ottica puramente intergovernativa per applicare anche a tale materia il metodo comunitario. Come nota il Bundesverfassungsgericht, tuttavia, un percorso di questo genere contrasterebbe profondamente con i principi democratici posti alla base delle costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea. Mentre l'unanimità, prevista dal testo attuale del trattato e dal Trattato di Lisbona, garantisce che, in una materia fondamentale come quella della difesa, nessuno Stato membro possa essere obbligato a prendere parte a un'operazione militare contro la sua volontà, l'estensione del voto a maggioranza implicherebbe la possibilità per un organo sottratto al controllo democratico, quale è il Consiglio europeo, di imporre a uno Stato le sue decisioni in materia di difesa. Se dunque venisse proposta una modifica dei Trattati che consentisse una tale possibilità, la Costituzione tedesca impedirebbe alla Germania di prendere parte alla procedura di revisione in questione.

Nonostante la sentenza non lo affermi esplicitamente, le osservazioni svolte dalla Corte a proposito della regola della maggioranza pongono ancora una volta la questione del rapporto tra livello centrale e Stati membri, che in materia di difesa emerge con particolare evidenza. Fintantoché infatti gli Stati rimarranno i destinatari delle decisioni prese a livello comunitario, la loro capacità di condizionare l'azione e la stessa esistenza del livello sopranazionale rimarrà intatta, e dunque, la sopravvivenza dell'organizzazione dipenderà dalla volontà di questi di cooperare. Anche nell'ipotesi in cui le decisioni in materia di difesa fossero adottate dal Consiglio europeo o dal Consiglio a maggioranza, uno Stato membro contrario alla decisione potrebbe dunque rifiutarsi di eseguirla: l'unico strumento per obbligare uno Stato a tenere un certo comportamento è infatti in ultima analisi l'utilizzo nei suoi confronti della forza militare, ipotesi che porterebbe alla disgregazione dell'organizzazione. Una circostanza di questo genere si era verificata negli Stati Uniti durante il vigore degli Articles of Confederation. Pur avendo infatti gli organi confederali il potere di adottare a maggioranza decisioni in materia di difesa e in materia di finanziamento della Confederazione, gli Stati membri si rifiutavano in concreto di darvi esecuzione, impedendo in questo modo agli organi confederali di funzionare. Proprio la tremenda crisi derivante dall'incapacità delle istituzioni confederali di imporre qualsiasi decisione agli Stati membri portò peraltro alla rottura delle regole stabilite dagli Articles of Confederation e alla creazione del primo Stato federale della storia.

Una reale indipendenza del livello centrale dagli Stati membri presuppone invece la capacità del primo di imporre direttamente le proprie decisioni ai cittadini. In materia di

difesa, dunque, al livello federale dovrebbe essere attribuita la competenza di reclutare un esercito europeo, senza che la costituzione di questo dipenda dalla messa a disposizione di uomini e di mezzi da parte degli Stati membri.

Come già sottolineato, è tuttavia impensabile che un simile potere venga attribuito al livello sopranazionale senza la creazione di un vero e proprio governo, responsabile di fronte ai cittadini, e dunque senza la creazione di uno Stato federale europeo. Ed è altresì impensabile che la creazione di quest'ultimo si realizzi senza che i cittadini siano chiamati a prendere parte a una scelta che, modificando radicalmente l'organizzazione politica del continente europeo e trasferendo la sovranità dagli Stati nazionali a una nuova entità di carattere federale, inciderà profondamente sul loro futuro.

* * *

Di fronte a un processo di integrazione in profonda crisi e all'incapacità delle istituzioni comunitarie di rispondere alle sfide con le quali l'Europa dovrebbe confrontarsi, la sentenza della Corte costituzionale tedesca non solo rappresenta un utile monito sui rischi che l'attuale deriva del processo e la fiducia illimitata nel suo carattere irreversibile comportano, ma ha anche il merito di mettere in luce il ruolo ricoperto in questo ambito dai vari attori.

Da un lato, infatti, oggi emerge in modo più che mai evidente il carattere volontario delle forme di cooperazione messe in opera dagli Stati membri attraverso la creazione della Comunità e dell'Unione europea: se fino alla fine degli anni '80 i parziali successi della Comunità avevano in parte mascherato il ruolo degli Stati, oggi, in un contesto internazionale quanto mai instabile e in un'Unione europea nella quale, grazie all'allargamento, lo spirito dei padri fondatori è estremamente diluito, la capacità degli Stati di condizionare il processo di integrazione e di bloccare in concreto l'azione delle istituzioni comunitarie è sotto gli occhi di tutti.

Dall'altro, le stesse istituzioni europee paradossalmente rappresentano più un ostacolo che un fattore di impulso alla costruzione di uno Stato federale. Per un verso, infatti, esse sono per forza di cose prigioniere dei meccanismi che regolano il loro funzionamento e dunque si collocano necessariamente nell'ottica comunitaria di mantenere in vita gli attuali equilibri istituzionali, pensando esclusivamente a gradualità riforme per garantirne il funzionamento; per l'altro, costituiscono un'arena di mediazione tra le esigenze dei vari Stati, alcuni dei quali sono nettamente contrari a qualsiasi evoluzione in senso federale del processo, e per definizione adotteranno quindi sempre soluzioni di compromesso.

In questo contesto, l'alternativa messa in luce dalla Corte costituzionale tedesca tra mantenimento dell'attuale struttura confederale fondata sui trattati esistenti e decisione di dar vita - attraverso un atto di rottura - a uno Stato federale, è dunque più che mai ineludibile. Non solo perché la decisione di cedere la sovranità a favore di uno Stato federale europeo, essendo una scelta fondamentale per il futuro dei cittadini e dando vita a una nuova forma di convivenza politica, non potrà essere camuffata da decisione tecnica e adottata attraverso meccanismi contrari alle più elementari regole della democrazia, ma spetterà al popolo in quanto detentore in ultima istanza della sovranità. Ma anche perché, in un'Unione europea della quale fanno parte ventisette Stati, alcuni dei quali dichiaratamente contrari ad ulteriori forme di integrazione politica, è illusorio pensare a una graduale trasformazione della struttura attuale in senso federale, e diviene invece inevitabile porsi nell'ottica dell'iniziativa di alcuni Stati che, con un atto di rottura rispetto ai trattati esistenti, decidano di dar vita a un primo nucleo di Stato federale e sottopongano un progetto chiaro in questo senso ai cittadini.

Sarebbe il caso che non solo il Bundesverfassungsgericht, ma anche i governi e le forze politiche favorevoli alla creazione di uno Stato federale europeo iniziassero a prenderne atto.