

## LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE TEDESCA SUL TRATTATO DI LISBONA: NOTA DI SINTESI

*La Corte Costituzionale tedesca, nella sua sentenza del 30 giugno 2009, si è pronunciata sulla compatibilità con la Legge Fondamentale tedesca di tre atti: l'Atto di approvazione del Trattato di Lisbona, l'Atto che modifica la Legge Fondamentale (artt. 23, 45 e 93) e l'Atto che amplia e rafforza i diritti del Bundestag e del Bundesrat nelle questioni dell'Unione europea.*

### **Introduzione**

La Corte è stata adita da un gruppo di deputati piuttosto eterogeneo, composto da alcuni esponenti dell'estrema sinistra del partito di Oskar Lafontaine *Die Linke*, dall'esponente dell'ala nazional-conservatrice dell'Unione cristiano sociale bavarese Peter Gauweiler e dall'eurodeputato Franz Ludwig Graf von Stauffenberg. I ricorrenti - in particolare coloro i quali avevano avanzato ricorsi costituzionali - fondavano le proprie posizioni su una serie di argomenti: a) violazione del principio democratico, in quanto le competenze del *Bundestag* sarebbero minate dal progressivo acquisto di competenze da parte dell'Unione europea a detrimento della sovranità nazionale tedesca; b) mancanza di legittimità democratica dell'UE in una duplice ottica: insufficiente rappresentatività in seno al Parlamento europeo (in particolare dei Paesi più popolosi) e più in generale nelle altre istituzioni comunitarie, e scarsa considerazione delle posizioni dei Parlamenti nazionali nell'esercizio dei poteri sovrani a livello comunitario; c) violazione del principio di attribuzione in base agli artt. 48.6 e 48.7 TUE e degli artt. 311 e 352 TFUE; d) evoluzione dell'Unione europea verso una configurazione da vero e proprio Stato federale - e non semplice associazione di Stati (*Staatenverbund*), eventualità che in ultima istanza richiederebbe un pronunciamento del Popolo tedesco in base all'art. 146 della Legge Fondamentale; e) violazione di alcuni principi strutturali dello Stato tedesco quali lo stato di diritto, lo stato sociale e la separazione dei poteri.

La Corte ha espresso giudizio favorevole in merito all'accoglibilità di gran parte dei ricorsi costituzionali, rilevando che l'Atto che accresce e rafforza i diritti del *Bundestag* e del *Bundesrat* in materia di integrazione europea (documento del *Bundestag* 16/8489) viola l'articolo 38, comma 1 in combinato disposto con l'articolo 23, comma 1 della Legge Fondamentale nella misura in cui i diritti di partecipazione dei due organi costituzionali non siano realizzati nella loro pienezza.

Occorre sottolineare, tuttavia, che la portata della sentenza è ben più ampia rispetto alla mera pronuncia di compatibilità costituzionale, andandosi ad interessare dello stesso processo di integrazione europea e della più generale configurazione dell'Unione europea in quanto organizzazione politica.

### **Inquadramento del processo di integrazione europea alla luce della Costituzione tedesca e configurazione generale dei rapporti tra ordinamenti nazionale e comunitario**

Un aspetto senza dubbio centrale su cui si concentra la Corte è l'analisi del principio democratico, posto, insieme ad altri principi che ne fanno da corollari, quale limite all'ingerenza del processo di integrazione europea. Difatti, nonostante l'esistenza di un principio di apertura - *Europafreundlichkeit* - costituzionalmente sancito dall'art. 23 della Legge Fondamentale, la Corte afferma che sussistono alcuni principi "strutturali" (come il principio dello stato di diritto, lo stato sociale, la forma repubblicana parlamentare e il rispetto dei diritti fondamentali), che costituiscono l'identità costituzionale tedesca. Questo nocciolo duro dell'identità costituzionale va letto alla luce dell'art. 79.3 della Legge Fondamentale, il quale esclude la possibilità di modificare, anche attraverso una revisione costituzionale, tali principi.

Esprimendosi sulla natura dell'UE, la Corte, riprendendo una definizione che aveva già dato nella sentenza sul Trattato di Maastricht, afferma che l'Unione europea è uno *Staatenverbund*, ossia un'unione di Stati in cui essi rimangono i "padroni dei Trattati". In tale visione, l'Unione non godrebbe di una vera e propria sovranità, bensì di una mera "autonomia decisionale" derivata dalla volontà degli Stati membri. La conseguenza di tale configurazione giuridica - prettamente, occorre sottolinearlo, internazionalistica - è che la Legge Fondamentale tedesca non consente agli organi dello Stato tedesco di attribuire all'Unione europea la c.d. "competenza sulla competenza" (*Kompetenz-Kompetenz*), ossia la capacità di determinare autonomamente le proprie competenze. Seguendo lo stesso ragionamento, qualunque devoluzione di competenza deve essere almeno in principio revocabile.

La responsabilità per l'integrazione spetta alle istituzioni tedesche (in prima battuta alla stessa Corte Costituzionale). In particolare, la Corte afferma la propria competenza a vigilare sul rispetto di due condizioni fondamentali: il rispetto dell'identità costituzionale e il principio di attribuzione. Su questo ultimo punto, nello specifico, la Corte concede che, in virtù del principio di apertura verso l'integrazione europea, l'Unione europea possa ricorrere alla dottrina, di derivazione statunitense, dei poteri impliciti, così come al principio di diritto internazionale dell'effetto utile (*effet utile*); tuttavia, tale ricorso non può in alcun modo travalicare i limiti costituiti dai principi sopra ricordati.

Non vi è dunque contraddizione tra tali principi costituzionali e quanto disposto dal Trattato di Lisbona. Anzi, vi è un equilibrio tra il principio di leale cooperazione e il potere della Corte Costituzionale di vigilare sul rispetto dei principi costituzionali: in tal senso, il rispetto dei principi costituzionali nazionali sarebbe garantito allo stesso tempo e parallelamente ("*hand in hand*") sia dal diritto costituzionale tedesco, sia dal diritto dell'Unione europea.

### ***Inquadramento del Trattato di Lisbona***

In secondo luogo, preme rilevare l'inquadramento che la Corte effettua del Trattato di Lisbona e delle sue innovazioni. La Corte sembra dare un'interpretazione particolarmente restrittiva delle novità introdotte dal nuovo Trattato di riforma, che discende dal lasciare la responsabilità per l'integrazione in capo alle istituzioni nazionali tedesche. In particolare, la Corte rileva che le novità introdotte dal Trattato sono ammissibili nella misura in cui esse abbiano una dimensione transfrontaliera, facendo specifico riferimento ad alcune materie quali il diritto penale, la difesa, i poteri fiscali e di bilancio (escludendo espressamente le imposte europee). Esistono materie particolarmente sensibili per le quali la competenza principale dovrà essere sempre e comunque riservata agli Stati membri. Tali materie sono la politica sociale, la cultura, l'istruzione, il diritto di famiglia, la lingua, i media, la religione e tutte quelle aree in cui si realizza la vita dei cittadini. In tal senso, quanto disposto dalla Corte sembra escludere la possibilità di pervenire ad un nuovo eventuale trattato *post* Lisbona, in quanto la sentenza bloccherebbe di fatto ulteriori passi verso l'integrazione nelle suddette aree.

La Corte aggiunge che finché questi principi saranno rispettati, la Costituzione tedesca giustificherà l'integrazione europea; qualora invece dovessero configurarsi i termini della nascita di un'entità federale, sarebbe necessaria una libera decisione del popolo tedesco. Se si verificasse un ulteriore, netto squilibrio tra i poteri nazionali ed europei, la Germania potrebbe giungere al punto di recedere dall'Unione; l'approfondimento del processo di integrazione europea diverrebbe dunque possibile solo in assenza della Germania dal novero dei Paesi membri, oppure attraverso un rovesciamento dell'ordinamento costituzionale tedesco (sulle modalità del quale la Corte rimane peraltro ambigua). In altre parole, secondo la Corte, così come configurato attualmente, l'ordinamento costituzionale tedesco non può concedere all'Unione europea alcuna competenza aggiuntiva in settori vitali per l'identità nazionale.

Un altro aspetto della sentenza che preme rilevare, è l'originale analisi che la Corte compie del c.d. *deficit* democratico. Già nella sentenza *Maastricht* del 1993 la Corte Costituzionale tedesca era intervenuta sull'argomento, ma in questa occasione la questione viene presentata sotto un altro aspetto: a rilevare sono non tanto i poteri del Parlamento europeo o le materie oggetto di co-decisione, quanto la configurazione dello stesso Parlamento, che non rappresenta, a giudizio della Corte, sufficientemente i cittadini tedeschi: un deputato maltese rappresenta 67.000 cittadini, uno tedesco o francese 857.000. In tale contesto, il Parlamento europeo non garantirebbe il principio democratico per il mancato ricorso ad un criterio proporzionale nell'elezione dei suoi componenti. Analogamente, la Corte estende tale *deficit* democratico a tutte le istituzioni comunitarie (Corte di Giustizia, Commissione e Consiglio sono infatti composti da un solo rappresentante per Stato indipendentemente dal numero dei suoi abitanti)

corroborando in tal modo la sua visione "internazionalistica" dell'Unione europea quale Unione di Stati e non anche "Unione di Popoli".

Una parte rilevante della sentenza è poi dedicata alla disamina delle clausole c.d. "dinamiche" di modifica dei Trattati previste dal Trattato di Lisbona e delle relative disposizioni della Legge Fondamentale tese ad attuarle nell'ordinamento tedesco. In particolare, la Corte ha analizzato dettagliatamente le varie procedure di modifica del Trattato sull'Unione europea (TUE) e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE): la procedura di revisione semplificata, le clausole passerella, la c.d. "clausola di flessibilità" e le disposizioni relative al c.d. "freno di emergenza".

Per quanto concerne la procedura di **revisione semplificata**, occorre operare una distinzione a seconda della materia oggetto di modifica. L'**art. 48, par. 6 TUE** disciplina le modifiche della parte terza del TFUE relativa alle politiche e azioni interne dell'Unione, approvate direttamente dal Consiglio europeo. Analogamente, si prevede il ricorso ad una procedura semplificata agli **artt. 42, par. 2 TUE** in materia di politica di difesa comune; **25, par. 2 TFUE** relativo alle disposizioni intese a completare i diritti dei cittadini europei; **218, par. 8 TFUE** che consente l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo; **223, par. 2 TFUE** che prevede una procedura uniforme per l'elezione del Parlamento europeo; **262 TFUE** concernente le disposizioni intese ad attribuire alla Corte di giustizia la competenza a pronunciarsi su controversie in tema di proprietà intellettuale ed infine l'**art. 311, par. 3 TFUE** relativo alle disposizioni sul sistema delle risorse proprie, che consentono di istituire nuove categorie o sopprimere una categoria esistente.

In tutti i casi sopra menzionati, la decisione di modifica "entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali" e non può comunque estendere le competenze dell'Unione. Secondo il disposto della sentenza della Corte, occorre una legge di ratifica ai sensi dell'**art. 23 della Legge Fondamentale** (in quanto le modifiche comportano una cessione di sovranità). Inoltre, nel caso in cui le modifiche abbiano incidenza sulla Costituzione tedesca, è necessaria la maggioranza rafforzata dei 2/3 sia in seno al *Bundestag* che al *Bundesrat*.

Il Trattato di Lisbona introduce due **clausole passerella** di portata generale ed una serie di disposizioni passerella speciali o dettagliate che disciplinano un determinato settore.

Quanto alle prime due, basate sull'**art. 48, par. 7 TUE**, esse si applicano al TFUE e al Titolo V del TUE, con l'esclusione delle decisioni con implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa. Tali disposizioni prevedono che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo, possa consentire al Consiglio, da un lato, di deliberare a maggioranza qualificata, invece che all'unanimità, e dall'altro, di ricorrere per l'adozione di un atto, alla procedura legislativa ordinaria in luogo della procedura legislativa speciale. Ogni "iniziativa presa dal Consiglio europeo" viene trasmessa ai Parlamenti nazionali e, in caso di opposizione di uno di essi notificata entro sei mesi, la relativa decisione non è adottata.

Secondo la Corte, il diritto di rendere nota la propria contrarietà entro sei mesi riconosciuto ai Parlamenti nazionali non è da considerarsi una garanzia sufficiente. Il rappresentante del Governo tedesco nel Consiglio europeo potrà dunque approvare un emendamento ai Trattati introdotto attraverso l'applicazione di una passerella solo dopo l'adozione di una disposizione legislativa ai sensi dell'art. 23.1 della Legge Fondamentale, in un tempo da determinarsi.

Analogo giudizio è stato emesso dalla Corte con riguardo ad una fattispecie di passerella speciale, ossia quella prevista dall'**art. 81, par. 3 TFUE** che disciplina il passaggio alla procedura legislativa ordinaria di alcuni aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali.

Quanto alle altre disposizioni passerella speciali, occorre segnalare l'**art. 31, par. 3 TUE** che dispone il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata in ambito PESC, con l'eccezione delle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa; l'**art. 153, par. 2 TFUE** che prevede il passaggio alla procedura ordinaria in materia di politiche sociali e protezione dei lavoratori; l'**art. 192, par. 2 TFUE** che disciplina il passaggio a procedura ordinaria per misure di politica ambientale aventi principalmente natura fiscale; l'**art. 312, par. 2 TFUE** che prevede il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata per l'adozione del regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale, ed infine l'**art. 333 TFUE** che dispone il passaggio dall'unanimità a maggioranza qualificata e dalla procedura legislativa speciale a quella ordinaria per le disposizioni relative alle cooperazioni rafforzate, salvo le decisioni aventi implicazioni militari o rientranti nel settore della difesa.

In tutti questi casi, secondo la Corte, non occorre una legge di ratifica ai sensi dell'art. 23.1 della Legge Fondamentale, in quanto la clausola passerella si applica ad un'area già sufficientemente determinata dal Trattato di Lisbona. È però comunque necessaria un'approvazione del *Bundestag* (e, ove la materia tocchi le sue specifiche competenze, del *Bundesrat*). L'eventuale previsione di un limite temporale entro cui approvare la passerella non può comunque e in alcun modo produrre effetti di silenzio-assenso.

L'**art. 352 TFUE** introduce la c.d. "clausola di flessibilità", che permette l'adozione di disposizioni appropriate nel caso in cui un'azione dell'Unione appare necessaria, "nel quadro delle politiche definite dai Trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri d'azione richiesti a tal fine". Secondo la Corte, l'estensione dell'applicazione della clausola a tutte le politiche definite dai trattati (e non più al solo completamento del mercato comune, come recita l'attuale art. 308 del Trattato che istituisce la Comunità europea) rende necessaria una ratifica da parte del Parlamento ai sensi dell'**art. 23.1 della Legge Fondamentale**.

Sono, infine, previste dal Trattato di Lisbona alcune disposizioni relative al c.d. "freno di emergenza" attivabile dai Governi degli Stati membri in sede di Consiglio qualora un progetto di atto legislativo leda aspetti fondamentali, o comunque importanti, dell'ordinamento interno su determinate materie. In particolare, tale facoltà è prevista dall'**art. 48, par. 1 TFUE** relativo all'adozione delle misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori; dall'**art. 82, par. 2 TFUE** concernente l'adozione delle norme minime per il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria in ambito penale; dall'**art. 83, par. 1 TFUE** che riguarda l'adozione di una decisione che individua nuove fattispecie di criminalità a dimensione transnazionale; dall'**art. 86, par. 4 TFUE** che estende le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità a dimensione transnazionale, ed infine dall'**art. 308 TFUE** che modifica lo statuto della Banca europea degli Investimenti (BEI).

Secondo l'opinione della Corte, l'adozione delle misure di cui sopra equivale di fatto a un'estensione delle competenze dell'Unione e richiede pertanto un preciso mandato da parte del *Bundestag* (e, ove necessario, del *Bundesrat*). Il Governo potrà dunque attivare i suoi poteri di freno solo dietro preciso mandato del Parlamento.

La Corte individua poi una serie di materie sensibili in cui chiede al Governo di adottare un comportamento "minimalista" in sede di Consiglio e richiedere, se del caso, l'attivazione della procedura del c.d. "freno d'emergenza": il diritto penale, la difesa, la politica sociale, l'autorizzazione a concludere accordi internazionali, in particolare in seno all'Organizzazione mondiale del commercio.

La conclusione cui giunge la Corte è dunque quella di far accompagnare al deposito dello strumento di ratifica del Trattato di Lisbona l'adozione di una legge che estenda e rafforzi i diritti e i poteri del *Bundestag* e del *Bundesrat* al fine di garantire loro gli strumenti necessari per controllare ed influire effettivamente sull'operato del Governo in sede di Consiglio. In altre parole, il rappresentante tedesco in Consiglio dovrà attendere le "istruzioni" del Parlamento (*Bundestag* e, ove la materia tocchi le sue specifiche competenze, *Bundesrat*) prima di esprimere la posizione dello Stato tedesco.