

*La sentenza 72/2009 (30 giugno)  
della Corte Costituzionale Federale Tedesca:  
freno o messa a punto del processo di integrazione europea?*

1. *Inquadrare la sentenza*

La Bundesverfassungsgericht, cioè la Corte Costituzionale Federale tedesca, ha funzioni simili alla nostra Corte Costituzionale: è legittimata a pronunciarsi sulle leggi promulgate dal parlamento federale e ad abrogarle qualora queste si trovino in contrasto con la Grundgesetz, la legge fondamentale tedesca cioè la carta costituzionale della Repubblica Federale.

Può servire inquadrare meglio quest'organo:

I.

È uno dei cinque organi costituzionali federali (insieme a Presidente, Governo, Bundestag -cioè il parlamento federale -, e Bundestrat - il consiglio federale che rappresenta a livello federale i Länder, cioè gli Stati membri, e che è dotato di potere legislativo, coopera nell'amministrazione dello Stato federale con l'Esecutivo e ha particolare competenza sulle questioni relative all'UE).

II.

La Corte si pronuncia previa istanza, quindi non d'ufficio, su ogni normativa che tocchi i principi costituzionali; ha altresì interpretazione esclusiva della Carta costituzionale e tutela la divisione federale dei poteri.

III.

Le sue sentenze sono inappellabili, come per la nostra Corte, cioè essa è "Primo e Ultimo giudice", con esclusiva competenza sulle questioni di rilievo in merito alla Legge Fondamentale.

IV.

Si compone nel suo complesso di 16 magistrati eletti per metà dal Bundestag -parlamento- e per l'altra metà dal Bunderstrat -consiglio dei Länder- quindi è, almeno per via indiretta, più politicizzata della nostra Corte. La Corte è suddivisa in due "Senati", ciascuno pienamente rappresentativo della Corte, di otto membri ciascuno.

Con il verdetto straordinario del 30 giugno (approvato con 7 voti a favore e 1 contrario) questa Corte si è espressa sulla costituzionalità della ratifica del Trattato di Lisbona da parte del Parlamento tedesco. Antonio Padoa-Schioppa sull'*Unità Europea* di Luglio-agosto ha riassunto in tre affermazioni il contenuto della sentenza: 1. il Trattato è compatibile con la Costituzione; 2. le modifiche costituzionali approvate per la ratifica dal Parlamento sono corrette; 3. l'atto di estensione dei poteri di *Bundestag* e *Bundesrat* è inadeguato e deve essere riformulato e riapprovato prima della ratifica.

Quattro giorni prima delle elezioni politiche svoltesi il 27 settembre, la ratifica della Germania è stata completata sulla base della preconditione stabilita al punto 3: attraverso 4 leggi di accompagnamento le due camere del Parlamento tedesco hanno rafforzato le loro prerogative nella conduzione degli affari europei da parte tedesca. In particolare, le procedure di revisione "semplificata" dei Trattati previste nel TdL (che non richiedono ratifica degli Stati ma unanimità del Consiglio per riformare le politiche dell'Unione e per passare al voto a maggioranza) comporteranno per la Germania l'approvazione di apposita legge federale da parte del

Parlamento; diventa inoltre legge il semplice accordo sui doveri di informazione da parte del governo nei confronti delle due camere del Parlamento<sup>1</sup>.

Il legislatore costituzionale, con la sua disposizione, ha perciò “posto una solida base giuridica su cui fondare il rapporto tra l’ordinamento europeo e quello tedesco e allo stesso tempo ha riconosciuto un ruolo determinante al Parlamento tedesco, che attraverso la ratifica dei Trattati legittima la conformità e la validità del diritto europeo all’ordinamento nazionale”<sup>2</sup>.

Nella sua argomentazione la Corte si è fondata sulla natura non federale dell’Unione Europea (e non costituzionale del Trattato di Lisbona) per ribadire che “gli Stati membri sono padroni dei trattati” (6 volte: parr. 150, 231, 235, 271, 298 e 334), e proprio perché l’Unione (anche con il TdL) “non è uno Stato” ma “il prodotto di stati sovrani democratici”, la Corte ha respinto l’argomentazione dei ricorrenti secondo cui il “TdL cambia il soggetto di legittimazione democratica” (par. 278).

Ne consegue naturalmente una visione secondo cui “l’azione dell’Unione Europea, se non originata democraticamente negli Stati Membri, ha un’insufficiente base di legittimazione” (par. 297) e le prerogative del Parlamento Europeo non bastano a compensare questa insufficienza: sia perché la sua elezione non rispetta il principio della “uguaglianza elettorale”, sia perché la cosiddetta “procedura legislativa ordinaria” che diventa la norma con il TdL, soffre in realtà di “molte...deroghe” (par. 106).

Prima di qualsiasi valutazione di tipo ideologico e con finalità politica, gli interrogativi da porsi sono di natura giuridica: **1)** la Corte Costituzionale Federale Tedesca ha derogato al principio di prevalenza del diritto europeo? **2)** Quali conseguenze reali avrà la sentenza?

**1)** In linea di principio, la Corte parrebbe aver derogato all’articolo 334 del TCEE (Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea poi cambiato in TCE dopo Maastricht e forse TFUE dopo Lisbona), articolo che impegna gli Stati membri a non sottoporre una controversia relativa all’interpretazione o all’applicazione dei Trattati ad un foro diverso dalla Corte di Giustizia di Lussemburgo.

Può farlo?

La risposta non può essere ambigua: poiché essa è giudice di ultima istanza nazionale, sì, può farlo. Può farlo perché essa è garante della Costituzione interna, che rimane Legge fondamentale della nazione. Può farlo perché lo Stato per voce dei suoi legittimi rappresentanti politici (*Bundestag* e *Bundesrat*) ha preso un impegno tramite una legge di ratifica che è propriamente interna: la legge di ratifica è insomma una normale legge, che impone alla Corte il “dovere-onere” della difesa della Suprema Carta, che secondo la sua *ratio* deve prevalere sul rispetto degli accordi che gli altri organi dello Stato hanno sottoscritto. Come dice la sentenza stessa al paragrafo 339 “la supremazia di applicazione del diritto europeo rimane, anche con l’entrata in vigore del TdL, un’istituzione conferita sotto accordo internazionale, cioè un’istituzione derivata”.

La Costituzione tedesca (*Grundgesetz*), in seguito a riforma del 1992, all’art. 23 stabilisce che “per la realizzazione di un’Europa unita la Repubblica federale di Germania collabora allo sviluppo dell’Unione Europea che è fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico nonché al principio di

---

1 [http://www.bundesregierung.de/Content/FR/Artikel/2009/09/2009-09-09-bundestag-lissabon-vertrag\\_fr.html](http://www.bundesregierung.de/Content/FR/Artikel/2009/09/2009-09-09-bundestag-lissabon-vertrag_fr.html)

2 \_\_\_\_\_ Francesca Liberati, p. 3 della sua Guida alla lettura della Sentenza in [http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF\\_Output.cfm?custom\\_header=01&dpath=/home/htdocs/federalismi\\_lnx/document/&dfile=16072009110919.pdf](http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF_Output.cfm?custom_header=01&dpath=/home/htdocs/federalismi_lnx/document/&dfile=16072009110919.pdf)

sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella della presente Legge fondamentale”. (Sentenza parr. 229 e 233: la Costituzione parla di *Staatenverbund*, associazione di stati che rimangono sovrani, e non di *Staatenverband*, unione di stati a carattere a sua volta statale).

Comparando con l'art. 11 della Costituzione italiana (“l'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni”) sembra corretto dire che la *Grundgesetz* è al contempo meno e più favorevole alla creazione di un'Europa federale: perché pone condizioni strutturali precise all'Unione Europea e al suo sviluppo; e se da un lato ciò significa paletti precisi alla partecipazione tedesca, dall'altro lato è difficile non riconoscere che questi paletti si ispirano a un modello federale, una Unione con funzionamento e legittimità democratica, retta da Leggi fondamentali -almeno- di pari grado rispetto alla Carta tedesca.

La Corte, a conti fatti, per quanto sia apparsa ideologicamente criticabile di primo acchito a molti federalisti e probabilmente a tutti gli europeisti, è giuridicamente nel giusto; non ha fatto nulla di più e nulla di meno di ciò che le compete e che è suo dovere fare. Perché l'Unione di oggi, e anche quella prevista dal Trattato in esame, non ha un compiuto profilo democratico e non è compiutamente federale.

Rispetto al deficit democratico, nonostante le prerogative del PE, è indiscutibile il prevalere schiacciante della legittimazione pluri-indiretta su quella diretta.

2) La sentenza del 30 giugno 2009 si pone sulla scia del più che trentennale dialogo fra Corte di Giustizia di Lussemburgo e BVerfG circa i limiti posti al processo di integrazione dalle Costituzioni degli Stati membri: a partire dalle sentenze sui diritti fondamentali *Solange I e II* (1973 e 1986) e passando per la sentenza emessa dopo il Trattato di Maastricht (nel 1993) oltre che per quella sul mandato d'arresto europeo (2005). In particolare sono evidenti le similitudini con l'altrettanto discussa sentenza-Maastricht: sembra non essere cambiata una concezione di fondo circa la sovranità nazionale e la natura ad oggi confederale del processo di integrazione europea, concezione che già negli anni '90 aveva attirato sulla Corte critiche per la miopia con cui si interpretava un processo istituzionale tramite il quale dovevano perdere di senso i vecchi concetti ottocenteschi fondati sull'idea degli Stati-nazione. Su questo punto, decisivo, torneremo nella parte finale di questa comunicazione. Per ora è da sottolineare che rispetto al 1993 le conseguenze materiali della sentenza del 30 giugno sono molto più concrete: con le leggi di accompagnamento si è di fatto imposto un ulteriore fattore frenante alle possibilità intergovernative e comunitarie di ulteriore riforma dei Trattati; con la sentenza stessa si è creato un precedente che offre una nuova arma a chi vuole bloccare il processo (preludendo a un potenziale scontro frontale con la Corte di Giustizia)... e ciò anche al di là della Germania, se si pensa che il 23 settembre la BBC annunciava che 17 senatori della Repubblica Ceca erano pronti a sottoporre alla Corte costituzionale nazionale una petizione contro il Trattato di Lisbona che si preannuncia un ulteriore mezzo di rimandare il completamento della ratifica del Trattato da parte del Presidente ceco Vaclav Klaus, apparentemente irremovibile nella sua inquietante ostinazione eurofobica. Si potrebbe aggiungere, come paventava fin da luglio Giuseppe Guarino sul *Corriere della Sera* (articolo ripubblicato sull'Unità Europea di luglio-agosto 2009, p. 23) che le accresciute prerogative del parlamento nazionale tedesco infrangono dal punto di vista costituzionale italiano la clausola della reciprocità contenuta nell'art. 11 e ricordata sopra.

Come scrive il report della Fondazione Bertelsmann, fatto circolare sul nostro Forum da Papi Bronzini:

“Le nuove regole del gioco stipulate da Karlsruhe avranno in ogni caso due conseguenze. Da un lato, il governo tedesco troverà più complicato fare politica europea. Dall'altro, i dibattiti nel Bundestag e nel Bundesrat saranno europeizzati. Questo stato di cose continuerà finché l'Unione Europea non sarà né uno stato federale né una confederazione, ma un'entità politica unica nel suo genere. Resta da vedere che cosa verrà fatto di questa situazione da chi ne è protagonista, se efficienza e trasparenza ne soffriranno, se il

dibattito democratico diventerà più appassionato e fino a che punto, e se, in fondo, la Germania diverrà più europea, o l'Europa più tedesca.

[...]

Due importanti casi che hanno implicazioni di diritto europeo e politica europea – archiviazione dati personali nell'ambito UE e la disputa Honeywell/Mangold – verranno affrontati a breve dalla suprema corte tedesca. Le sentenze mostreranno la visione che Karlsruhe ha circa i limiti del potere della Corte di Lussemburgo”<sup>3</sup>.

## 2. Giudizi sulla sentenza: dal dibattito di opinione agli effetti politici

Ma è corretto dire che la sentenza è retrograda nel suo impianto ideologico e frenante rispetto al processo di integrazione? E soprattutto, è questo il messaggio politicamente migliore che il campo pro-Federazione Europea deve lanciare rispetto alla sentenza?

La lettura integrale della sentenza, molto articolata e complessa, è grandemente istruttiva, a partire dalla ricostruzione storica del processo di integrazione. Dal punto di vista politico di chi lotta per il completamento federale di quel processo, per la creazione di una vera Federazione Europea, la sentenza è in realtà profondamente ambigua e suscettibile di diverse letture.

Il testo ha da subito suscitato letture negative e preoccupate, sia in Germania che altrove: “uno stop nazionalistico all'integrazione” (Joshcka Fischer su *Die Zeit*): “stop all'integrazione” (*Le Monde* del 17 luglio), “un datato e anacronistico passatismo di una Corte legata a concetti di un altro secolo” (identità, sovranità etc: Jürgen Rüttgers sulla *Süddeutsche Zeitung* del 18 luglio). Non sono mancati nemmeno commenti favorevoli in chiave antifederalista: “la sentenza ha difeso la democrazia” (Herbert Prantl sulla *Sueddeutsche Zeitung*, Burkhard Hirsch sulla *FAZ*).

Ma da un altro punto di vista la Corte ha invece semplicemente fatto il suo dovere dato lo stato attuale delle cose: ha aiutato il processo di integrazione facendo chiarezza circa il campo delle forze in gioco e sgombrandolo da equivoci che, non dobbiamo dimenticarlo, contribuiscono alla crescente disaffezione dei cittadini europei verso il processo di integrazione; perché nell'utilizzare *a contrario* il concetto di Federazione europea (e nel metterlo con chiarezza al centro della ricostruzione storica come un'araba fenice da cui si origina e alimenta il processo), la Corte enuncia al contempo *i limiti attuali dell'Unione*.

Come ha scritto Gian Luigi Tosato per Affari Internazionali, argomentando che la sentenza della Corte non ha affatto i caratteri nazionalistici ed anti-europei che le si sono un po' troppo superficialmente attribuiti: “La questione mi sembra un'altra. Non è l'integrazione europea che è giunta al capolinea, quanto piuttosto un certo modo di realizzarla: è questo il messaggio che può verosimilmente trarsi dalla sentenza in esame” (p. 10)<sup>4</sup>.

E la questione non è soltanto di “verità”, di adesione o meno all'impianto ideologico con cui la Corte affronta la questione, ma dovrebbe essere anche e soprattutto questione di carattere “politico”. Perché la Corte non esprime un'opinione, rappresenta un potere reale e come tale sottolinea delle incongruenze reali a livello di Unione Europea. La Corte mettendo i puntini sulle “i” dalla prospettiva che, per quanto adottata in modo rigido, le compete, ha voluto dare un segnale forte (fortissimo, viste le conseguenze sull'ulteriore avanzamento post-Trattato di Lisbona) a coloro che fino ad ora sono stati i protagonisti del processo: i governi. Sottolineando ripetutamente la natura di trattato internazionale del TdL, è come se avesse ribadito che fino ad ora niente di costituzionalmente nuovo e decisivo si è prodotto in ambito europeo: più vicini alle XII tavole romane che a una costituzione, più trascrizione di posizioni acquisite (o tacitamente bocciate) che

---

3 Fondazione Bertelsmann, *Spotlight on Europe*, n.8 (September) 2009, p. 3 e p. 4.

4 <http://www.affarinternazionali.it/Documenti/Sentenza%20Corte%20Costituzionale%20Tedesca.pdf>

fondamento di una nuova realtà statale, i trattati su cui si regge l'Unione non possono ancora ambire ad aver creato la democrazia sovranazionale.

Non è dunque l'integrazione europea ad essere giunta al capolinea, semmai è un certo modo di realizzarla.

La sentenza in esame è in questo senso una lama a doppio taglio, indipendentemente dall'esito positivo del referendum irlandese che sembra spianare la strada all'approvazione del TdL.

Si tratta di vedere su quale aspetto della sentenza fare leva: su quello che apparentemente ci paralizza, perché dà una lettura in termini di sovranità che pare antiquata e conservativa (sia storicamente, rispetto al senso della storia dell'integrazione europea; sia programmaticamente, sbarrando la via del già difficile processo di integrazione a 27)? oppure far leva sull'aspetto che pone davanti agli occhi di tutti il nodo della legittimità democratica, della legittimità costituzionale, del carattere federale e statale dell'Unione come vero discrimine fra un'Europa che fallisce per ora nel suo compito storico più alto (perché ha efficacia limitata e non coinvolge i suoi cittadini) e un'Europa che ponga invece fine *con la sua stessa esistenza* (e releghi davvero a diatribe storico-dottrinarie) il problema della cittadinanza a più livelli, della sovranità nazionale assoluta e della *Kompetenz-Kompetenz*?

Centro Regionale GFE Toscana.