Stop and go: oltre il metodo funzionalista?

(Riflessioni su una recente sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco)

di SALVATORE BONFIGLIO

La sentenza del 30 giugno 2009 del *Bundesverfassungsgericht* (*BverfG*) ha affermato la compatibilità del Trattato di Lisbona con i principi della Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*, *GG*) e, dunque, l'assenza di profili di incostituzionalità nella legge di ratifica e nella legge di revisione costituzionale degli articoli 23, 45 e 93 GG. Prima della ratifica, però, dovrà essere modificata la legge che prevede la partecipazione del *Bundestag* e del *Bundesrat* alle politiche comunitarie; il Tribunale nella sentenza ha, infatti, rimarcato il ruolo fondamentale delle due Camere al processo e allo sviluppo dell'Unione Europea. Ciò appare necessario, secondo il *BverfG*, in quanto nell'attuale fase di integrazione, gli organi dell'Unione non raggiungono il livello di legittimazione democratica necessario per sostituire il Parlamento tedesco nell'esercizio di funzioni sovrane.

Il Tribunale di Karlsruhe, nel ritenere giustamente inemendabile per la Legge Fondamentale il principio democratico, considera necessario che le istituzioni e i processi decisionali a livello europeo siano coerenti con il principio stesso. Del resto, il nuovo Trattato sull'Unione Europea (TUE) ha accolto il principio che il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa e sulla rappresentanza *diretta* dei cittadini nel Parlamento europeo.

Il *BverfG* critica l'attuale composizione del Consiglio – che non è una seconda Camera, come dovrebbe essere in uno Stato federale – e, soprattutto, considera inevitabile un certo deficit democratico anche nella composizione del Parlamento europeo, vista la limitata volontà degli Stati nel procedere sino in fondo verso una vera e propria integrazione politico-costituzionale.

Nell'attuale stato di integrazione europea, dunque, pure con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione Europea non raggiungerebbe ancora una forma in grado di esprimere il livello di legittimazione proprio di uno

Stato democratico di diritto. Secondo il *BverfG*, non vi sarebbe rappresentanza *diretta* dei cittadini nel Parlamento europeo; viceversa, secondo l'art. 38 GG, i deputati del *Bundestag* sono eletti a suffragio universale, *diretto*, libero, uguale e segreto; essi sono i rappresentanti di tutto il popolo.

In effetti, è corretto parlare di rappresentanza *diretta* nella misura in cui il numero degli eletti sia proporzionale al numero degli abitanti (da cui dipende il ridisegno delle circoscrizioni), indipendentemente dalle diverse *formule elettorali* (proporzionali, *plurality, majority*) che determinano il meccanismo di traduzione di voti in seggi. Negli Stati democratici, tale principio della rappresentanza *diretta* dei cittadini vale in particolare per gli eletti nella prima Camera che sono i rappresentanti di tutto il popolo. In presenza di un parlamento a strutturazione bicamerale, invece, la seconda Camera ha una diversa composizione. Soprattutto negli Stati federali si prevede l'esistenza di una seconda Camera per uniformarsi al principio federativo, sino al punto di riconoscere una uguale rappresentanza a tutti gli Stati membri della Federazione, senza che vi sia relazione fra tale rappresentanza e il numero di abitanti dei rispetti Stati. Ciò vale, com'è noto, per il Senato degli Stati Uniti d'America. Diversamente, nella Repubblica federale di Germania, in base all'art. 51 GG, il *Bundesrat* è composto da membri dei governi dei *Länder*, nel rispetto del principio federativo e senza sacrificare il principio democratico: ogni *Land* ha almeno tre voti; i *Länder* con più di due milioni di abitanti ne hanno quattro; quelli con più di sei milioni cinque; infine, quelli con più di sette milioni sei.

Certo, il problema del deficit democratico riguarda anche e soprattutto i poteri del Parlamento europeo, visto che vi sono numerose e importanti materie, per le quali i trattati, incluso quello di Lisbona, prevedono la decisione unanime del Consiglio e il mero parere del Parlamento stesso. Per tutte queste materie è logico chiedere il voto dei parlamenti nazionali, affinché si possa colmare il vuoto della non espressa volontà popolare attraverso il Parlamento europeo.

Pur in presenza di un deficit democratico, non si può sottovalutare, come sembra fare il *BverfG*, il significato costituzionale che assume il riconoscimento nel nuovo trattato della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: da documento politico diviene norma giuridica. Infatti, pur non essendo stata inclusa nel corpo del TUE, l'art. 6 di quest'ultimo

estende alla Carta dei diritti lo stesso valore giuridico dei trattati. Inoltre, l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. In effetti, queste importati novità sono una conseguenza della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, la quale, dopo un iniziale rifiuto ad occuparsi della tutela dei diritti fondamentali, ha poi affermato che tale tutela costituisce parte integrante dei principi generali del diritto comunitario. Non solo: la tutela dei diritti stessi, che deve ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, deve essere assicurata dalla Corte di Giustizia dell'Unione.

Inoltre, pur in presenza di un deficit democratico, vi sono settori e materie – concorrenza, moneta, commercio internazionale – in cui la sovranità nazionale è già stata superata.

In effetti, l'Unione europea presenta già oggi alcuni caratteri propri di un sistema federale, pur non essendo uno *Staatsverband.* Per questa ragione non è adeguata l'utilizzazione da parte del *BverfG* della categoria di *Staatenverbund* per comprendere la natura giuridica dell'Unione europea. Di più: il riferimento al concetto stesso di Stato risulta essere inadeguato di fronte a forme di potere post-statuali come l'Unione europea. E, d'altra parte, ormai è ampiamente acquisito che affinché vi sia una "costituzione" non occorre che vi sia uno "Stato".

La sentenza appare destinata ad aprire un vivace dibattito. Essa si presta a una doppia lettura. Da una parte, pur dicendo sì al Trattato di Lisbona, essa comporta un rallentamento e pone dei limiti al processo di integrazione europea. Questa lettura può certo essere condivisa dai fautori di una integrazione minimalista e, ancor di più, dagli euroscettici: perché mai rinunciare al "mito" dello Stato nazionale sovrano, proprio adesso di fronte alla crisi finanziaria-economica globale? D'altra parte, la sentenza fa pensare che senza il superamento del *deficit democratico* i governi e i parlamenti nazionali degli Stati membri resteranno inevitabilmente i "Signori dei trattati", perché senza un'Unione europea federale non possono trovare attuazione i principi di democrazia e, al tempo stesso, soltanto la completa attuazione di questi ultimi può dare fondamento all'Unione politica.

Si può anche dire che il metodo *funzionalista* (o *neo-funzionalista*) per un'integrazione progressiva manifesta ormai i suoi limiti. Si è forse giunti al

punto massimo di integrazione, oltre il quale, per compiere un nuovo passo, quel metodo appare inadeguato?