

Il Parlamento Tedesco e l'Europa

Autore: Gaboardi Franco

In: Diritto civile e commerciale

Questo lavoro si prefigge, in sintesi, lo scopo di analizzare e confrontare gli strumenti giuridici di ratifica della Germania con il sistema delle procedure legislative comunitarie e con le recenti iniziative di riforma dei trattati europei, coniugando il tutto con un latente pericolo di “deficit democratico”.

Con sentenza del 30 giugno 2009, la Bundesverfassungsgericht (la Corte Costituzionale tedesca, abbr. BverfG) si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale dell'Atto che approva il Trattato di Lisbona (Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon) in quanto compatibile con la Legge fondamentale tedesca. Nel frattempo, la BverfG si è espressa sugli strumenti nazionali di ratifica, rilevando che le assemblee legislative tedesche non godono di sufficienti “diritti di partecipazione” (Partizipationsrechte) nell'ambito delle procedure di riforma dei trattati europei e della legislazione comunitaria. Infatti, secondo l'interpretazione della BverfG l'atto che rende applicabile in modo estensivo i diritti del Bundestag e del Bundesrat in materia comunitaria, accompagnando nel caso di specie la ratifica del Trattato di Lisbona, violerebbe gli artt. 38.1 e 23.1 del Grundgesetz[1]. La motivazione è che l'atto di ratifica del Trattato non contiene “un'adeguata elaborazione costituzionale del diritto di partecipazione del Parlamento nell'ambito delle procedure che consentono gli emendamenti dei Trattati in capo alle istituzioni comunitarie” (es. con l'unanimità del Consiglio).

L'interpretazione rigorosa della Corte ha avuto l'effetto di sospendere l'atto di ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania, rinviando ad una nuova legge nazionale di ratifica. Infatti, occorre un nuovo strumento giuridico ad hoc che contenga in modo esplicito i diritti di partecipazione del Parlamento tedesco.

Nel mese di settembre 2009 sono stati approvati tre atti legislativi di modifica alla legge esistente in

merito: a) ai diritti di partecipazione del Parlamento; b) ai rapporti di cooperazione tra governo federale e Bundestag e tra governo federale e Länder nelle materie comunitarie. Con quest'integrazione legislativa si è introdotta una norma sulla responsabilità per l'Atto di Integrazione (Integrationsverantwortungsgesetz). In sintesi, il contenuto della modifica si riferisce al rafforzamento e alla salvaguardia delle competenze dei due rami del Parlamento federale, recependo le questioni rilevate dalla Corte di Karlsruhe, che aveva insistito (ad avviso di chi scrive giustamente) sulle questioni di sovranità indicate dalla Costituzione. Ad esempio, la procedura di revisione semplificata, la clausola di flessibilità, le procedure chiamate "freni di emergenza"...

Le nuove disposizioni legislative, quindi, sono state introdotte per regolare la partecipazione del Bundestag e del Bundesrat nei casi in cui si effettuino emendamenti ad articoli, o parti di essi, dei trattati che, evidentemente, non sottostanno alle procedure di revisione consuete. Soprattutto, si tratta dei casi in cui si ampliano le competenze comunitarie nel processo d'integrazione europea, dove pertanto è richiesta la partecipazione del Parlamento tedesco[2]. L'atto di ratifica del Trattato di Lisbona è stato depositato, secondo la procedura illustrata, il 25 settembre 2009; ciò ha rappresentato senza alcun dubbio una soluzione almeno contingente dei vari problemi che si erano presentati. Ma sicuramente un attento giurista è portato a riflettere ancora sugli effetti della sentenza dei giudici costituzionali, che pone l'accento su alcuni profili di una certa delicatezza e sensibilità giuridica. Innanzitutto, un primo problema è rappresentato dallo strumento che dovrebbe fare da contrappeso tra l'importanza crescente dell'Unione Europea, con i suoi poteri e con le sue competenze rilevanti, ed i sistemi di governo che hanno alla base solida forma e un forte funzionamento democratico, come quello tedesco.

Una questione simile veniva posta allorché alcuni Stati nazionali[3] avevano inteso tutelare i diritti inalienabili della persona garantiti sul territorio interno, in virtù di tradizioni nazionali più o meno consolidate. Ciò avveniva prima della previsione esplicita dei diritti fondamentali dell'uomo come parte integrante dei principi generali dell'ordinamento comunitario, inseriti poi nel Trattato UE e successivamente codificati nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

La Corte costituzionale italiana, iuris et de iure, aveva elaborato la c.d. dottrina dei "controlimiti", facendo riferimento all'art. 11 Cost.. Infatti, l'articolo in questione, in virtù della probabile previsione di limitazioni

di sovranità, costituisce il fondamento costituzionale dell'adesione italiana alle comunità europee. Da questo punto fermo si supererebbe agevolmente anche un secondo problema, che avrebbe comportato non poche conseguenze; diviene chiara, cioè, l'affermazione del rispetto dei diritti inviolabili della persona in armonia con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano. Ciò comporta, di conseguenza, un limite invalicabile anche per l'ordinamento comunitario. L'interpretazione della Corte potrebbe evidenziare, forse, alcune debolezze giuridicamente rilevanti in merito, ma di certo ha contribuito a porre la questione e ad orientare in senso univoco la Corte di Giustizia europea.

Se non è troppo azzardato, rebus sic stantibus è possibile fare una riflessione su un terzo problema che non si può considerare di poco conto. Infatti è ormai consolidata la percezione di un'insufficiente legittimazione democratica delle istituzioni europee, e non solo quelle europee, purtroppo; scarsa affluenza alle urne per eleggere i membri del Parlamento, scarsa conoscenza dei processi e delle regole di funzionamento delle due camere, scarsa trasparenza delle procedure interne sempre più complesse, ombre di schiere di stakeholders di vario tipo sull'operato delle commissioni e dei vari organi. Quindi, si può azzardare a conclusione del ragionamento che i giudici tedeschi hanno cercato più che altro di costruire, a ragion veduta, un discorso più politologico che giuridico sull'assetto istituzionale della Germania nei confronti degli organi dell'UE. In ogni caso, senza entrare in argomentazioni che non riguardano l'analisi giuridica, il BverfG vede l'Europa come un'unione di diritto (Herrschaftsverband), una comunità cioè ampliata che si fonda su sistemi giuridici ed amministrativi nazionali eterogenei. Quest'europa, però, è supportata dalla volontà dei singoli stati nazionali che sono e devono sempre rimanere "sovrani" pur garantendo, o quantomeno impegnandosi a garantire, il rispetto del diritto comunitario. Quindi le responsabilità primarie competono sempre alle autorità nazionali ed agli organi costituzionali che, agendo in rappresentanza dei cittadini, garantiscono l'effettività di una tale consapevolezza giuridica. Si può concludere che la Corte tedesca rimane molto critica sul ruolo effettivo del Parlamento europeo, in riferimento all'enfasi che gli viene attribuita quando si parla di legittimità democratica. Non sembrano, ad una prima osservazione, sufficienti le disposizioni articolate per recuperare quel deficit di democrazia che è stato riconosciuto a livello internazionale. Ad esempio, nel Trattato di Lisbona si evidenzia il principio della "doppia maggioranza qualificata" adottata dal Consiglio europeo (art. 16.4), e le disposizioni in materia di democrazia diretta, partecipazione ed associazione (art. 11), il riconoscimento istituzionale dei Parlamenti nazionali (art. 12). Seguendo l'orientamento dei giudici tedeschi non è così ovvio come potrebbe sembrare, cioè è come se volessero puntualizzare che queste disposizioni non sono sufficienti; tuttavia, potrebbero essere idonee a migliorare il grado di legittimazione

complessiva dello Staatenverbund europeo. Ciò dimostra la matura consapevolezza che gli Stati a democrazia solida hanno la latente preoccupazione che qualsiasi organo sovranazionale, pur legittimamente costituito, possa in qualunque momento e per qualsivoglia motivo tentare di esautorare o quantomeno affievolire i principi democratici di rappresentanza dei cittadini degli Stati dell'Unione europea. Perciò la sovranità dei Parlamenti e la garanzia formale e sostanziale delle singole Costituzioni devono rimanere punti fermi di costante riferimento tra l'ordinamento comunitario e i singoli ordinamenti nazionali. Infatti, oggi più di allora ciò che costituirebbe un pericolo reale sarebbe la lenta e progressiva erosione "silenziosa" di democrazia e non più il pericolo costituito da rivoluzioni, insurrezioni o culture destabilizzanti come si temeva negli anni bui del terrorismo, con cui tutti gli Stati europei, in misura diversa, hanno dovuto fare i conti. Ecco perché l'osservazione attenta sullo stato di salute delle regole democratiche, esercitata da parte degli organi costituzionali degli Stati membri dell'UE, è sempre necessaria, se si vuole consentire uno sviluppo equilibrato e solidale dell'UE, nel rispetto di quei principi di libertà e di dignità delle persone sanciti, quindi garantiti, anche dalla Costituzione europea.

Gaboardi Franco

Professore aggregato di diritto amministrativo, diritto dei servizi sociali e contabilità pubblica nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Torino.

[1] L'atto che estende i diritti dei due rami del Parlamento tedesco si traduce: Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union).

[2] Un esempio significativo sta nel fatto che è necessaria un'apposita legge che si riferisca all'art. 23 della Legge fondamentale tedesca perché il governo federale possa esprimere il proprio consenso nell'ambito della procedura semplificata di revisione dei trattati (art. 48 Trattato UE) in materia di mercato interno, politica monetaria e politica del lavoro.

[3] Si veda per l'Italia la sent. Frontini del 27 dicembre 1973, n. 183, per la Germania la sent. Solange I del 29 maggio 1974.

<https://www.diritto.it/il-parlamento-tedesco-e-l-europa/>