

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Diritto europeo e diritto costituzionale nazionale

Con una decisione presa all'unanimità dal suo 2° Senato il 22 ottobre 1986 («Europarecht» 1987/1, pp. 51 ss.) la Corte costituzionale della Repubblica federale di Germania (Bundesverfassungsgericht) ha introdotto una importante innovazione nella giurisprudenza costituzionale tedesca in materia di rapporti tra diritto interno e diritto comunitario.

La massima della sentenza recita:

«1. a) La Corte di giustizia delle Comunità europee è giudice legale nel senso dell'art. 101, comma 1 n. 2 della Costituzione. Si tratta di un organo giudiziario sovrano, creato dai Trattati istitutivi delle Comunità, che decide di massima in ultima istanza nel quadro di competenze e di procedure stabilite normativamente sulla base di regole e criteri giuridici e nell'indipendenza che si richiede a un organo giudiziario. b) Le procedure seguite dalla Corte di giustizia corrispondono ai requisiti che in uno Stato di diritto deve presentare una procedura corretta; esse garantiscono in particolare il diritto ad essere ascoltato, la possibilità di agire come attore e come convenuto secondo modalità conformi all'oggetto della controversia ed una difesa liberamente scelta e competente.

2. Fintantoché le Comunità europee, e in particolare la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità, garantiranno in generale, nei rapporti con i poteri delle Comunità, una tutela efficace dei diritti fondamentali, che si possa mettere, nei suoi caratteri di fondo, sullo stesso piano di quella considerata come inderogabile dalla Costituzione, soprattutto per quanto riguarda il loro contenuto essenziale, la Corte costituzionale federale non eserciterà più la sua giurisdizione sull'applicabilità del diritto comunitario derivato in quanto esso acquisti rilevanza come fondamento giuridico di decisioni di tribunali o di autorità amministrative che

agiscono nella sfera giurisdizionale della Repubblica federale di Germania, e non sottoporrà più tale diritto ad esame di conformità rispetto ai diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione».

La pronuncia del Bundesverfassungsgericht afferma il principio – nuovo nella storia della giurisprudenza della Corte – che non solo la prevalenza del diritto comunitario sul diritto nazionale deve essere genericamente riconosciuta, ma che, in caso di conflitto, rilevato da un tribunale nazionale, tra norme dell'ordinamento giuridico europeo e di quello nazionale – anche a livello costituzionale –, il giudizio relativo viene sottratto alla competenza dell'organo giurisdizionale nazionale deputato al controllo di costituzionalità delle leggi ed è riservato alla Corte di giustizia delle Comunità. Ciò comporta, a certe condizioni di cui farò cenno più avanti, che il diritto comunitario è sottratto al controllo di conformità alle norme costituzionali nazionali. In questo modo viene sancito espressamente il principio della prevalenza del diritto comunitario non solo sul diritto ordinario, ma anche sul diritto costituzionale nazionale.

Il fatto che la validità di questo principio per quanto riguarda l'ambito di giurisdizione dei tribunali della Repubblica federale sia stata riconosciuta soltanto oggi viene giustificato dalla pronuncia con un argomento di estremo interesse, che in pari tempo ne limita in un certo senso la portata. La Corte si riferisce ad una sua precedente sentenza del 29 maggio 1974, nella quale si sosteneva la tesi che il grado di integrazione europea allora raggiunto non consentiva di affermare che l'efficacia della tutela dei diritti assicurata dalla Corte di giustizia delle Comunità fosse paragonabile a quella garantita dal Bundesverfassungsgericht. «La Comunità non aveva ancora un parlamento legittimato in modo diretto e democratico, attraverso elezioni generali, dotato di competenze legislative e di fronte al quale gli organi della Comunità aventi competenze legislative fossero pienamente responsabili; essa non possedeva ancora, in particolare, un catalogo codificato di diritti fondamentali; la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità in quanto tale non garantiva fino ad allora la necessaria certezza del diritto». Ma da allora, continua la sentenza, «nella sfera di competenza delle Comunità europee la tutela dei diritti fondamentali si è sviluppata in una misura tale da poter essere considerata, per orientamento, contenuto ed efficacia, conforme agli standard previsti nella Costituzione».

L'argomento del Bundesverfassungsgericht mette il dito su di un punto di estrema importanza e di grande delicatezza. È chiaro infatti che, se è vero che nel periodo intercorso tra il 1974 e il 1986 il Parlamento europeo ha ottenuto la legittimazione derivante dall'elezione a suffragio universale diretto, è altrettanto vero che nello stesso periodo esso non ha ottenuto le competenze legislative e di controllo di cui parla la sentenza, se non nella forma ambigua e praticamente priva di efficacia prevista nelle disposizioni dell'Atto Unico di Lussemburgo. Nel frattempo, anche in vista dell'obiettivo del Mercato unico per il 1992, i compiti che gli organi non elettivi delle Comunità devono affrontare sono cresciuti a dismisura. Se ne deve concludere che il deficit di democrazia della Comunità – a parte l'elezione di un parlamento senza poteri – è semmai aumentato e non diminuito.

Ciò non toglie evidentemente che la pronuncia della Corte costituzionale tedesca debba essere salutata come un avvenimento molto importante nella storia della Comunità. Se infatti è vero che la sua motivazione porta l'attenzione su di una contraddizione gravissima, è altrettanto vero che si tratta di una contraddizione che non spetta ai giudici sciogliere, ma ai politici, perché sono soltanto i politici che l'hanno creata, rifiutandosi, con il loro miope quanto tenace attaccamento alle sovranità nazionali, di realizzare una riforma delle istituzioni comunitarie in forza della quale la loro attività decisionale sia sottoposta al controllo democratico dei cittadini.

I giudici fanno soltanto il loro dovere creando, con un lavoro paziente e intelligente, quella che è una delle più solide realtà dell'unità di fatto dell'Europa comunitaria: il diritto europeo. Ad essi spetta soltanto, sulla base della lettera e dello spirito dei Trattati di Roma, trarre le conseguenze dall'«intreccio funzionale della giurisdizione delle Comunità europee con quelle degli Stati membri» e dal fatto che «i Trattati comunitari ... e il diritto comunitario emanato sulla loro base sono parte dell'ordinamento giuridico interno ... e devono essere osservati, interpretati e applicati dai ... tribunali (degli Stati membri)». In questo modo la contraddizione tra l'Europa quotidiana, che consolida incessantemente la sua unità, e l'Europa dei governi, che non riesce che ad esasperare i suoi motivi di divisione, diviene sempre più apparente agli occhi di tutti. Ma è bene che sia così perché non è che attraverso un'esasperazione delle contraddizioni che la caratteriz-

zano che possiamo sperare di uscire dalla situazione intollerabile nella quale dodici governi rissosi e corporativi hanno fatto precipitare l'opera di De Gasperi, Adenauer, Schuman, Spinelli e Monnet.

Va notato per concludere che la pronuncia del Bundesverfassungsgericht ha importanti riflessi sul problema, posto dall'Uef nel suo Congresso di Strasburgo, dell'ammissibilità di un referendum sull'Unione europea, da tenere contemporaneamente alle elezioni europee del 1989 sulla base di una decisione del Consiglio dei ministri della Comunità sollecitata da un appello solenne del Parlamento europeo. Si tratta di una decisione la cui costituzionalità è stata messa in discussione in molti ambienti politici della Bundesrepublik. Ora, poiché un referendum indetto con la procedura indicata in precedenza rientrerebbe inequivocabilmente nell'ordinamento giuridico comunitario, la decisione della Corte costituzionale della Repubblica federale spazza via senza margini di dubbio qualsiasi obiezione, in quanto dichiara la stessa Corte incompetente ad interferire in una decisione di questa natura. È evidente infatti che l'iniziativa del Parlamento europeo costituirebbe una garanzia indiscutibile del rispetto di quei fondamentali diritti democratici la cui violazione sarebbe il solo motivo che potrebbe essere addotto per rimettere in discussione, a favore del Bundesverfassungsgericht, il monopolio giurisdizionale della Corte di giustizia in materia di diritto comunitario.

In «Il Federalista», XXX (1988), n. 1.