



di Pier Virgilio Dastoli*

Il progetto di trattato che istituisce l’Unione europea (“progetto Spinelli”) aveva iscritto – fin dal suo preambolo – la preminenza del diritto dell’Unione sui diritti nazionali, considerandola come una condizione indispensabile per garantire nello stesso tempo l’uguaglianza delle cittadine e dei cittadini europei davanti alla legge (europea) e l’uguaglianza fra gli Stati che avrebbero composto la futura Unione.

Al tema del primato del diritto dell’Unione, il “progetto Spinelli” dedica l’art. 42 che si ispira a tre sentenze della Corte di Giustizia che sono pane quotidiano degli studiosi del diritto europeo e degli studenti di diritto internazionale in tutta Europa e cioè la sentenza Van Geen en Loos del 1963 (Aff n° 26-62 Rec. Vol. IX, p. 1), la sentenza Costa c. Enel del 1964 (Aff. N° 6-64 Rec. Vol X p. 1141) e la sentenza Simmenthal del 1978 (Aff. N° 106-77 Rec. 1979 p. 629) peraltro seguite da numerose sentenze analoghe.

Vale la pena di ricordare che nell’ordine di priorità delle istituzioni previste dal “progetto Spinelli” la Corte di Giustizia precedeva il Consiglio europeo e che i giudici europei avrebbero dovuto essere nominati per metà dal Parlamento europeo e per metà dal Consiglio dell’Unione e dunque con una doppia “delega” da parte dei rappresentanti degli elettori e degli Stati e non una delega “di primo livello” dei soli rappresentanti degli Stati all’interno del Consiglio.

La logica del primato del diritto dell’Unione ribadita dalla Corte prima e dal “progetto Spinelli” poi si fonda sul fatto che i trattati sono approvati democraticamente dagli Stati o per via parlamentare o per via referendaria, che le leggi europee (regolamenti o direttive, di cui i primi sono direttamente applicabili negli Stati membri) sono sempre approvate dagli Stati membri e che con il “progetto Spinelli” il processo decisionale europeo si sarebbe fortemente rafforzato dal punto di vista democratico perché il Parlamento europeo sarebbe diventato autorità legislativa su un piede di uguaglianza con il Consiglio legiferando insieme agli Stati sulla base delle proposte della Commissione o sostituendosi ad essa nel caso di una sua carenza.

Sotto la spinta del “progetto Spinelli” il Parlamento europeo legifera ormai insieme al Consiglio in una progressione che lo ha condotto – dall’Atto Unico fino al Trattato di Lisbona – ad acquisire poteri di decisione che coprono più del 60% delle competenze dell’Unione in una democrazia sopranazionale ancora incompiuta ma certo più sostanziale di quello che avviene nel diritto internazionale.

Nella Convenzione sull’avvenire dell’Europa (2001-2003), il progetto di trattato-costituzionale approvato da rappresentanti dei governi e dei parlamenti non solo dei paesi membri dell’Unione europea a 15 ma anche dei paesi candidati all’adesione ivi compresi quelli del Gruppo di Visegrad conteneva un articolo 6 che codificava la giurisprudenza della Corte sul primato del diritto dell’Unione all’interno di un progetto ben lontano dall’obiettivo di uno “stato federale” che sarebbe stato invece il risultato dell’entrata in vigore del “progetto Spinelli” fra gli Stati e i popoli che lo avessero accettato.

Come sappiamo il progetto di trattato-costituzionale approvato dalla Convenzione sull’avvenire dell’Europa fu prima annacquato dai governi nazionali che lo sottoposero alle ratifiche nazionali e, dopo i referendum negativi in Francia e Paesi Bassi, fu tradotto nel Trattato di Lisbona da cui furono eliminati tutti i riferimenti di natura costituzionale. Contrariamente ad una opinione diffusa nella stampa, la mancata entrata in vigore del progetto di Trattato-costituzionale non rappresentò il fallimento dell’obiettivo dello “stato federale” ma la sconfitta dei governi che decisero di tradire il testo originale trasformandolo in un mostro giuridico sotto forma di centauro metà uomo (il trattato costituzionale) e metà capra (i trattati esistenti) e che fu definito da Giuliano Amato un ermafrodito.

Pur non “costituzionalizzando” il primato del diritto dell’Unione, tutti i governi che sottoscrissero il Trattato di Lisbona, fra cui i paesi di Visegrad, firmarono una dichiarazione (n° 17) nella quale si confermava la costante interpretazione della Corte di Giustizia sul primato del diritto dell’Unione peraltro condivisa da un parere del Servizio Giuridico del Consiglio secondo cui “il primato del diritto comunitario è un principio fondamentale di questo diritto”.

L’interpretazione delle Corti costituzionali nazionali sulla questione di tale primato non solo sul diritto “infra-costituzionale” ma sulle costituzioni nazionali è stata inizialmente non univoca perché in Irlanda e nei Paesi Bassi è stato riconosciuto il primato del diritto comunitario anche in relazione alle costituzioni nazionali mentre in Italia con la teoria dei “contro-limiti” (sentenza Frontini del 1973 e Fragd del 1989) e in Germania con le decisioni Solange del 1974, del 1986 e del 2000 per non citare il Consiglio costituzionale francese c’è stato un iniziale rifiuto di riconoscere la prevalenza del diritto dell’Unione sulle costituzioni nazionali.

Negli ultimi anni, anche grazie al dialogo fra le Corti ma anche alle modifiche introdotte nelle costituzioni nazionali per adattarle ai trattati europei, abbiamo assistito ad una sostanziale evoluzione di un sistema giudiziario multilivello in cui anche i giudici nazionali sono diventati...europei, l'autorità della Corte di Giustizia non è più messa in discussione ed è soprattutto riconosciuta dagli Stati come è avvenuto da parte del governo federale tedesco quando il Tribunale di Karlsruhe pose la questione di una decisione ultra vires della Corte di Giustizia sulla politica della BCE.

La sentenza del Tribunale costituzionale polacco, sostenuta dal governo polacco che controlla la maggioranza dei giudici di quel Tribunale, rappresenta un vulnus intollerabile per tutta l'Unione ma soprattutto per le cittadine e i cittadini polacchi e per difendere il principio dell'uguaglianza degli Stati nell'Unione.

Abbiamo sperimentato l'inefficacia dell'art 7 TUE che affida al Consiglio europeo secondo una decisione unanime il compito di constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori comuni così come conosciamo l'effetto marginale del ricorso della Commissione contro uno Stato membro sulla base dell'art. 258 TFUE, sapendo che la Commissione è spesso lasciata sola perché gli altri Stati intervengono raramente ad adiuvandum sulla base dell'art. 259 TFUE.

Conosciamo infine l'ambiguità della cosiddetta “condizionalità” sul rispetto dello stato di diritto che imporrebbe alla Commissione di bloccare i fondi europei e in particolare il NGEU ma la Commissione ha fatto sapere al Parlamento europeo che essa intende aspettare la decisione della Corte di Giustizia sui ricorsi polacco e ungherese, una decisione che arriverà fra molti mesi e il suo esito – se ci dovessimo basare sull'udienza pubblica del 19 ottobre non appare scontato.

La vicenda polacca ha messo ancora una volta in luce l'ambiguità e il malessere del sistema europeo – denunciati con grottesco ritardo dalla ormai ex-cancelliera Angela Merkel all'uscita dal suo 107mo Consiglio europeo.

A noi è sembrato fin dall'inizio un grave errore non aver voluto invitare al tavolo della Conferenza sul futuro dell'Europa la Corte di Giustizia e crediamo che il Comitato esecutivo, i tre co-presidenti e i presidenti delle tre istituzioni debbano rapidamente invitare la Corte a

partecipare al Gruppo di Lavoro sulla democrazia e alla sessione plenaria di dicembre. A monte, deve essere risolta l’ambiguità di un sistema inizialmente fondato sul metodo comunitario, sottoposto poi ai vincoli e alle strettoie del metodo intergovernativo con il Trattato di Lisbona e sempre più lontano dalla finalità federale del processo di integrazione europea.

La via da percorrere non è quella di Pölexit ma di una fase costituente che eviti l’ostacolo del negoziato intergovernativo per modificare questo o quell’articolo dei trattati e che abbia come finalità quella di riunire in un insieme coerente le norme costituzionali relative agli obiettivi, alla ripartizione delle competenze, alle procedure e alle politiche dell’Unione sostituendo l’intero Trattato di Lisbona e sottoponendo il nuovo Trattato ad un referendum pan-europeo in occasione delle elezioni nel maggio 2024.

Saranno le cittadine e i cittadini europei a decidere se vorranno o non vorranno entrare nella nuova Unione.

*Presidente del Consiglio Italiano del Movimento Europeo (CIME).