



## I NODI IRRISOLTI DELLE RELAZIONI FINANZIARIE TRA I LIVELLI DI GOVERNO BLOCCANO LA TRASPOSIZIONE DELLE REGOLE DEL c.d. *FISCAL COMPACT* NELL'ORDINAMENTO TEDESCO

di Astrid Zei\*

**I**l Tribunale costituzionale federale si pronuncerà in via definitiva solo dopo le prossime elezioni sui ricorsi tesi ad accertare la legittimità delle leggi di ratifica del Trattato del 2 febbraio 2012 che istituisce il meccanismo europeo di stabilità (abbr. ESM), del Trattato del 2 marzo 2012 sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*), della legge sulla modifica dell'art. 136 TFUE approvata **25 marzo 2011** dal Consiglio europeo, e sulla legge che autorizza la partecipazione finanziaria della Germania al Meccanismo europeo di stabilità. Probabilmente lo farà entro la fine dell'anno. Il **12 settembre 2012** il Tribunale aveva respinto le richieste di un provvedimento cautelare [[BVerfG, 2 BvR 1390/12 - 2 BvR 1421/12 - 2 BvR 1438/12 - 2 BvR 1439/12 - 2 BvR 1440/12 - 2 BvE 6/12](#)], atto ad impedire il deposito degli strumenti di ratifica da parte del Presidente della Federazione. La Germania conseguentemente il **27 settembre 2012** ha ratificato il Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità e il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, c.d. *Fiscal Compact*.

Il Governo tedesco è considerato come il principale promotore del *Fiscal Compact*, posto che nel corso dei negoziati le garanzie sulla tenuta dei conti pubblici iscritte nel testo erano state presentate spesso quale condizione per l'accesso al c.d. Fondo salva Stati previsto dal Trattato sullo *European Stability Mechanism* (abbr. ESM). Ad oggi, però, la Germania non ha ancora approvato la legge attuativa del Trattato. Il Governo federale aveva presentato al Bundesrat un disegno di legge già il **27 settembre 2012**, su cui però il Bundesrat il **12 ottobre** si era espresso con molte riserve [[BR Drs. 571/12\(B\)](#)], e il **14 dicembre 2012** aveva respinto definitivamente il testo nel frattempo licenziato dal Bundestag. Il **31 gennaio 2013** il Bundestag ha approvato la proposta sottoscritta due

\* Professore aggregato di diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma

settimane prima dai gruppi della maggioranza [[BT Drs. 17/12058](#)], che riprende i contenuti della proposta del Governo, e al Bundesrat non è rimasto che convocare, il **1 marzo**, la Commissione paritetica mista che ora ha il compito di superare le divergenze tra le due Camere emerse nel corso dell'istruttoria.

Questo aggravamento procedurale è legato ad alcune importanti questioni di politica interna, e mette in luce i nodi irrisolti delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo.

L'iter legislativo sconta infatti le divergenze tra la Federazione e i Länder - soprattutto alcuni - riguardo ai contenuti di una riforma più organica della *governance* dei conti pubblici, da tempo all'ordine del giorno.

Sebbene la Germania abbia offerto un modello molto importante nell'Unione europea riguardo alla disciplina di bilancio, da tempo si attende infatti una riforma sistematica delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo e delle garanzie costituzionali finalizzate alla tenuta dei conti pubblici in un sistema di *governance* multilivello. Risultano sempre più evidenti gli alti costi politici legati alla disparità delle entrate e dei trasferimenti finanziari tra i Länder, da un lato, e alla ripartizione degli oneri legati agli ammortizzatori sociali, dall'altro, posto che questi ultimi oggi pesano in gran parte sulle finanze dei Comuni, e minacciano continuamente la sostenibilità dei conti pubblici. La revisione costituzionale del 2009 ha introdotto più stringenti vincoli di bilancio, impegnando la Federazione ed i Länder a programmare le entrate e le spese, senza ricorso al credito, in maniera da non superare la soglia dello 0,35% del PIL. A garanzia di questi nuovi vincoli è stato predisposto un meccanismo di controllo, con obbligo di rientro entro tempi certi, affidato ad un apposito organo della Federazione e dei Länder. Al contempo, però, la Legge Fondamentale ha previsto un periodo transitorio, che consente ai Länder di derogare ai vincoli iscritti nell'art. 115 LF fino alla fine del 2019 (art. 143d LF).

Le regole del *Fiscal Compact* non aggravano quindi i limiti all'indebitamento già inseriti nella Legge Fondamentale con la II riforma del federalismo del 2009 - tanto più che sin dal 2012, i bilanci della Federazione risultano in pareggio - ma impongono da subito il rispetto dei parametri sanciti dal patto europeo di stabilità.

Occorre poi considerare che i nuovi vincoli europei comportano la necessità di computare il bilancio dei Comuni assieme a quello della Federazione e dei Länder, e ciò rende più urgente una riforma strutturale del sistema delle entrate e delle uscite dei Comuni, dal momento che ad oggi spetta loro coprire la maggior parte degli oneri connessi ai c.d. ammortizzatori sociali. Da tempo, pertanto, si discute circa l'introduzione di ulteriori forme di finanziamento della Federazione a compensazione dei costi sostenuti dai Comuni e dai Länder.

La c.d. Grande riforma del federalismo del 2006 ha comportato a questo riguardo la soppressione del c.d. finanziamento misto della Federazione e dei Länder, ma ha altresì previsto un periodo transitorio, che terminerà alla fine del 2019, in cui i Länder potranno pretendere dalla Federazione l'erogazione di c.d. finanziamenti compensativi per la realizzazione di istituti di studi superiori e cliniche universitarie, programmi di formazione (ex art. 91a, primo comma, LF, fino alla riforma del 2006), per la gestione del traffico a livello comunale e l'edilizia agevolata (ex art. 104, quarto comma, LF). Il legislatore costituzionale ha anche prestabilito un importo annuale, ma solo fino al 2013. Questi ha altresì previsto che a partire dal 2014 sarebbe venuto meno il vincolo di scopo per i finanziamenti e che prima di allora la Federazione e i Länder avrebbero rinegoziato l'entità dei contributi della Federazione, sulla base del reale fabbisogno dei Länder. La legge federale sulla cancellazione dei compiti comuni e sugli aiuti finanziari del 5 settembre 2006 [[Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen - Entflechtungsgesetz](#) – abbr. *EntflechtG*] dà attuazione all'art. 143c della Legge Fondamentale e, riprendendo il disposto costituzionale, prevede, all'art. 6, la rideterminazione degli importi dovuti dalla Federazione entro la fine del 2013.

Si tratta ora di mettere a regime l'accordo politico del **24 giugno 2012** sul *Fiscal Compact* concluso dalla Federazione e dai Länder [approvato dal Consiglio dei Ministri il **27 giugno 2012** e dal Bundesrat il **29 giugno 2012**: [BR Drs. 400/12](#)] che, in ossequio al principio dell'autonomia finanziaria dei Länder, pone interamente a carico della Federazione gli oneri legati ad un eventuale superamento della soglia dello 0,5% del PIL sancito dal Trattato europeo sul c.d. *Fiscal Compact*, e ciò fino alla fine del periodo transitorio sancito dall'art. 143d della Legge Fondamentale.

L'accordo, inoltre, formalizza l'obiettivo di una “gestione efficiente dell'indebitamento”, attraverso un sistema di prestiti tra la Federazione e i Länder (“*Huckenpackverfahren*”), atto ad assicurare ai Länder condizioni di rifinanziamento più favorevoli rispetto a quelle offerte dal mercato.

Viene altresì programmata, entro la fine dell'anno, la rideterminazione dei c.d. finanziamenti compensativi fino alla fine del 2019, e si prevede infine un nuovo regime di contributi della Federazione finalizzato a garantire l'erogazione di servizi sociali, anche da parte dei Comuni, che oggi ricadono nella responsabilità finanziaria dei Länder.

Sia il progetto del Governo, già respinto dal Bundesrat, sia la proposta presentata dai gruppi della maggioranza, ora all'esame della Commissione mista, recepiscono in larga misura i contenuti dell'accordo, dal momento che fissano espressamente un limite al c.d. deficit strutturale complessivo della Federazione, dei Länder e dei Comuni, che non potrà eccedere il prodotto interno lordo, con una soglia di tolleranza dello 0,5% del PIL, ma non limitano l'autonomia di bilancio garantita ai Länder dalla Legge

Fondamentale fino al 2019 (art. 143d, primo comma, terzo e quarto alinea, LF). Conseguentemente, gli oneri connessi ad un'eventuale violazione delle sole regole del *Fiscal Compact* rimangono fino ad allora a carico della Federazione.

Il compito di vigilare sul rispetto dei nuovi vincoli è affidato al Consiglio per la stabilità finanziaria (*Stabilitätsrat*), già previsto dall'art. 115 della Legge Fondamentale quale organo preposto al controllo del bilancio della Federazione e dei Länder per prevenire stati di insolvenza. In base alla legge sul Consiglio per la stabilità (*Stabilitätsratsgesetz*), in vigore dal 1 gennaio 2010, esso è composto dal Ministro federale delle Finanze, dai Ministri delle Finanze dei Länder, dal Ministro federale per l'economia e la tecnologia, e dal Presidente della Conferenza dei Ministri delle Finanze dei Länder e le sue deliberazioni sono assunte con la maggioranza dei due terzi (e il voto favorevole della Federazione, nel caso in cui le decisioni riguardino i Länder). Si prevede inoltre che il Consiglio, per l'esercizio di queste nuove funzioni, sia coadiuvato da un apposito Comitato, in cui siedono rappresentanti della *Bundesbank* e degli Istituti di ricerca che monitorano l'andamento dell'economia, oltre a sei esperti nominati dalla Federazione, dai Länder (due per ciascuno), dagli organismi che rappresentano i Comuni e dagli enti di previdenza sociale (uno per ciascuno). Quanto agli altri contenuti del patto di bilancio europeo, essi trovano riscontro nei limiti all'indebitamento della Federazione e dei Länder che sono già stati introdotti nella Legge Fondamentale con la "seconda riforma del federalismo tedesco", del 2009. Nell'imporre il pareggio del bilancio senza ricorso al credito, in particolare, il legislatore costituzionale ha previsto regole assai pervasive riguardo ai tempi e alle modalità per un progressivo rientro del debito. L'approvazione di una legge ad hoc per l'attuazione delle regole europee sui bilanci si spiega piuttosto considerando che la Legge Fondamentale non esclude del tutto l'ipotesi di uno squilibrio momentaneo da parte della Federazione e dei Länder, anche con riguardo alla spesa per ammortizzatori sociali che grava sui Comuni.

Il progetto presentato dal Governo aveva inoltre previsto un significativo cofinanziamento della Federazione in favore dei Länder, pari a 75 milioni di euro l'anno, finalizzato all'ampliamento dell'offerta di asili per l'infanzia ma, per il 2014, prevedeva l'erogazione di un importo dimezzato, pari a 37,5 milioni di euro.

Come si diceva, il Bundesrat si è espresso in maniera negativa su entrambi i provvedimenti, formalizzando diverse riserve.

I rilievi riguardano anzitutto l'entità dei contributi per gli asili nido, giacché si vorrebbe raddoppiare la prima annualità dei finanziamenti, in secondo luogo, la scelta di non esplicitare nel testo della legge la persistente autonomia di bilancio dei Länder fino al 2020 – posto che il Governo lo considera inutile, perché implicito, e inopportuno –, infine, l'assenza di una nuova programmazione dei c.d. finanziamenti compensativi fino

alla fine del 2019. La Commissione per le Finanze del Bundesrat ha inoltre criticato la persistente rinuncia ad una disciplina del sistema dei prestiti tra Federazione e Länder concordato nell'ambito dell'accordo del 24 giugno 2013 e ancora inattuato, come si legge nelle relazioni presentate il **5 ottobre 2012** sul progetto del Governo federale [[BR Drs. 571/1/12](#)] e il **15 febbraio 2013** sul testo predisposto dai gruppi della maggioranza [[BR Drs. 71/1/13](#)].

Da un lato, si pretende una disciplina che programmi gli aiuti della Federazione fino alla fine del periodo transitorio; dall'altro, si chiede un incremento degli importi previsti, per far fronte ai maggiori oneri legati alla costruzione e alla ristrutturazione degli istituti di studi superiori e delle cliniche e agli investimenti per migliorare il traffico locale. Secondo il Governo federale, però, la disciplina dei finanziamenti compensativi dovrebbe essere orientata ad una progressiva riduzione degli importi, considerando che essi cesseranno del tutto a partire dal 2020 [v. la replica del Governo federale alla posizione del Bundesrat del **17 ottobre 2012**: [BT Drs. 17/11011](#)].

Il **21 dicembre 2012** il Governo ha sottoposto al Bundesrat un altro progetto di legge sui c.d. finanziamenti compensativi della Federazione [[BR Drs. 813/12](#)], che è stato trasmesso al Bundestag il **6 febbraio 2013** [[BT Drs. 17/12296](#)]. Esso sostanzialmente proroga ancora fino al 2014 il regime degli aiuti vigente e prevede l'erogazione di circa 2.569 milioni di euro nel 2014 per gli investimenti nelle materie summenzionate.

Il Bundesrat il **18 gennaio 2013** [[BR Drs. 813/12\(B\)](#)] ha opposto alla proposta del Governo le riserve già espresse il **12 ottobre 2012** sulla legge di attuazione del *Fiscal Compact* [[BR Drs. 517/12](#)]. La Camera dei Länder ha invocato infatti il rispetto dei contenuti dell'accordo politico concluso con la Federazione nell'estate del 2012, che prevedeva la programmazione, per l'intero periodo compreso tra il 2014 e il 2019, delle risorse finanziarie destinate a coprire gli oneri dei Comuni connessi all'offerta di alcuni servizi essenziali, come gli asili, le scuole superiori, e le opere per la viabilità [c.d. *Entflechtungsmittel*]. A questo proposito il **1 febbraio 2013** il Bundesrat ha altresì approvato una proposta di legge finalizzata a garantire ai Comuni i mezzi necessari per ampliare l'offerta di asili nido [[BT Drs. 44/13](#)].

Oggi, dunque, nell'ordinamento tedesco si continua a discutere circa i contenuti di una riforma organica nel sistema di *governance* dei conti pubblici, su cui insistono vincoli costituzionali, europei e un sistema di ripartizione degli oneri legati alla spesa sociale, da più parti considerato irrispettoso del principio dell'autonomia dei diversi livelli di governo iscritto nel modello federale.



## ELEZIONI

### CON LE ELEZIONI DEL 20 GENNAIO IN BASSA SASSONIA I PARTITI DELL'OPPOSIZIONE CONQUISTANO LA MAGGIORANZA ASSOLUTA DEL BUNDES RAT

Il voto del **20 gennaio** in Bassa Sassonia per il rinnovo dell'Assemblea regionale conferma i cristiano-democratici (CDU) come primo partito nel Land (36% dei voti), ma consegna al partito socialdemocratico (SPD) e ai Verdi (*Die Grünen*) la maggioranza del Landtag, sia pure in strettissima misura. Questi ultimi, infatti, hanno ottenuto, rispettivamente, 49 e 20 seggi nella nuova assemblea legislativa. Solamente uno in più rispetto ai partiti che governano il Paese: i consiglieri cristiano-democratici sono infatti 54, e i liberali (FPD), 14. La formazione di un governo di coalizione tra i socialdemocratici (SPD) e i Verdi (*Die Grünen*) all'indomani del voto ha comportato anche una modifica nella composizione del Bundesrat. Ora, infatti, i Länder governati dal partito socialdemocratico, dai Verdi e dalla Sinistra (*Die Linke*) occupano 36 seggi su 65, e dunque dispongono della maggioranza assoluta dei voti.

## PARTITI

### PROCEDIMENTO SULL'INCOSTITUZIONALITÀ DEL PARTITO NATIONALDEMOCRATICO TEDESCO (*NATIONALDEMOKRATISCHE PARTEI DEUTSCHLAND*, ABBR. NPD)

Il **14 dicembre 2012** il Bundesrat ha approvato una [mozione](#) atta ad introdurre una verifica da parte del *Bundesverfassungsgericht* sulla costituzionalità del partito di estrema destra *Nationaldemokratische Partei Deutschland*, abbr, NPD. Il Prof. Christoph Möllers e il Dr. Christian Waldhoff, entrambi della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università von Humboldt di Berlino, il **25 febbraio** sono stati incaricati dal Presidente dell'assemblea di rappresentare il Bundesrat nel corso del procedimento, su proposta della Conferenza dei Ministri degli Interni dei Länder. I rappresentanti legali dovranno agire d'intesa con il gruppo di lavoro appositamente costituito (**6 maggio**) all'interno della Conferenza dei Ministri degli Interni dei Länder.

Al riguardo è opportuno ricordare che nel **2002** il Bundestag, il Bundesrat e il Governo federale presentarono un ricorso di costituzionalità contro lo stesso partito, ma il Tribunale costituzionale dopo qualche mese archiviò il procedimento. Ciò in quanto sin dai primi dibattimenti era emersa una forte commistione tra la dirigenza del partito e

i servizi federali e regionali per la tutela costituzionale (*Bundes- e Landesamt für Verfassungsschutz*). Il Tribunale accertò infatti che molti dirigenti del partito (circa uno su sette) risultava essere un'agente infiltrato dei servizi. Il Governo federale all'epoca rifiutò di consegnare, e dunque divulgare, l'elenco degli agenti che lavoravano in incognito tra le file del partito, subordinando la richiesta del Tribunale all'assicurazione che le testimonianze fossero rese a porte chiuse. Nell'estate del 2003 il Tribunale archiviò il procedimento, argomentando la necessità di garantire la massima trasparenza a qualsiasi decisione tesa all'estromissione di un partito dalla competizione democratica tra le forze politiche.

Oggi permangono alcune perplessità circa l'esito del procedimento, tali da suggerire, per il momento, al Governo federale (**30 marzo**) e al Bundestag (**23 aprile**) di non introdurre altri ricorsi. Si teme infatti che un'eventuale decisione di incostituzionalità possa essere successivamente impugnata dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, che attraverso la sua giurisprudenza ad oggi ha elaborato parametri non del tutto coincidenti con quelli del Tribunale costituzionale federale. In un eventuale giudizio dinanzi ai giudici di Strasburgo i risultati elettorali, che finora non hanno consentito al Partito nazionale tedesco di superare la soglia di sbarramento del 5% per l'accesso al Bundestag, e la scelta di effettuare una valutazione non in astratto, ma in relazione ad un preciso momento storico, potrebbero assumere un rilievo determinante, come è già accaduto nelle pronunce sul "Partito della prosperità" turco ([Refah Partisi del 13 febbraio 2003](#)), il quale aveva presentato un ricorso contro il decreto di scioglimento pronunciato il 16 gennaio 1998 dalla Corte Costituzionale turca, e sul partito bulgaro "Organizzazione Unita Macedone Ilinden" – Partito per lo sviluppo economico e l'integrazione della popolazione ([United Macedonian Organisation Ilinden del 30 ottobre 2005](#)), già dichiarato incostituzionale dalla Corte Costituzionale di Sofia il 29 febbraio 2000. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha difatti considerato decisiva la sussistenza di un pericolo concreto per le istituzioni democratiche quale presupposto per un'eventuale decreto di scioglimento di un partito politico. Sin dalla sentenza del 1952 sull'incostituzionalità del partito neonazista *Sozialistische ReichPartei*, il Tribunale ha invece ritenuto irrilevante la concreta possibilità che un partito possa compromettere il carattere liberale e democratico dell'ordinamento costituzionale, vale a dire che la consistenza dei voti che un partito potrebbe realisticamente raccogliere non incide sulla valutazione dei giudici di Karlsruhe, che si basa invece solamente sul programma e sulla volontà del partito di pianificare un'aggressione contro le istituzioni democratiche o contro l'esistenza della Repubblica federale tedesca.

Nel frattempo, il **20 febbraio** [[2 BvE 11/12](#)] il Tribunale costituzionale federale ha respinto il ricorso presentato dal Partito Nazionaldemocratico tedesco con cui il

ricorrente chiedeva un'attestazione della sua costituzionalità. La richiesta è stata considerata inammissibile, giacché l'ordinamento non prevede tale istituto, e il Tribunale al riguardo non ha neppure ravvisato una lacuna nel sistema delle garanzie costituzionali. I ricorrenti sostenevano che il dibattito sviluppatosi attorno all'avvio del procedimento da parte del Bundesrat, e all'ipotesi di introdurre un analogo ricorso da parte del Bundestag e del Governo federale, avrebbe avuto effetti paragonabili ad un'attestazione di incostituzionalità, determinando una serie di problemi pratici che rendevano meno effettivi i diritti di difesa del partito. Il Tribunale, tuttavia, ha subordinato l'ipotesi di una lesione dei diritti iscritti nell'art. 21, primo comma, della Legge Fondamentale, all'accertamento della natura pretestuosa del ricorso, che risulterebbe illegittimo solamente se scientemente finalizzato non ad un accertamento circa la rispondenza del partito ai criteri iscritti nella Legge Fondamentale, ma solamente a compromettere i risultati elettorali. Il conflitto di attribuzioni presentato a latere del procedimento principale è stato considerato in linea di principio ammissibile, ma tuttavia infondato, giacché le dichiarazioni dei Ministri dei Länder, di alcuni deputati e di un Ministro federale, richiamate dai ricorrenti non sarebbero necessariamente riferibili al partito nazionaldemocratico. Infine, certe misure disposte dal Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e la gioventù, atte a promuovere le iniziative della cittadinanza contro l'estremismo di destra, parimenti considerate lesive dei diritti politici, secondo i giudici, non sarebbero imputabili al Governo, inteso come organo collegiale.

## PARLAMENTO

### I POTERI DI INDIRIZZO E CONTROLLO DEL BUNDESTAG SULLE POLITICHE EUROPEE: LA NUOVA LEGGE SULLA COOPERAZIONE DEL BUNDESTAG E DEL GOVERNO FEDERALE NEGLI AFFARI DELL'UNIONE EUROPEA

Il **18 aprile** il Bundestag ha approvato in seconda e terza lettura la nuova legge sulla cooperazione tra il Bundestag e il Governo federale negli affari dell'Unione europea (abbr. EUZBBG). Questa ennesima revisione del quadro normativo vigente fa seguito alla sentenza del Tribunale costituzionale federale del **19 giugno 2012** [[BVerfG, 2 BvE 4/11](#)], con cui i giudici di Karlsruhe hanno ulteriormente precisato la portata degli obblighi di informazione che gravano sul Governo federale ai sensi dell'art. 23 della Legge Fondamentale, con riguardo sia agli atti e ai procedimenti su cui il Bundestag ha



diritto di essere informato, sia ai vincoli procedurali implicitamente ricavabili dalle norme costituzionali. I giudici di Karlsruhe hanno accolto difatti un'interpretazione teleologica delle norme costituzionali, in quanto fondamentalmente tese a colmare "l'asimmetria informativa" che caratterizza il rapporto tra il Bundestag e il Governo federale (cfr. par. 123 della pronuncia). Pertanto, pure ammettendo la "volatilità" di certe discussioni e certe proposte che impegnano il Governo federale in veste di membro del Consiglio dell'Unione europea, il Tribunale ha ribadito la necessità di garantire al Bundestag una trasmissione continua di informazioni affinché questi possa esercitare la sua funzione di indirizzo e controllo. La proposta di legge è stata sottoscritta da tutti i gruppi parlamentari [[BT Drs. 17/12816](#)].

La riforma, al pari della sentenza del Tribunale costituzionale federale, costituisce l'epilogo delle tensioni istituzionali legate all'approvazione da parte del Governo federale dei Trattati concernenti il Fondo europeo di stabilità e il c.d. Fiscal compact, posto che il Bundestag all'epoca non fu informato preventivamente circa i negoziati intergovernativi intercorsi e le misure in discussione. La mancanza di trasparenza all'epoca venne stigmatizzata non solamente dai gruppi parlamentari dell'opposizione, ma dallo stesso presidente del Bundestag, attraverso una lettera aperta al Cancelliere Angela Merkel e fu infine oggetto di un conflitto di attribuzioni. Il Governo aveva sostenuto che gli obblighi di informazione disciplinati dall'art. 23 della Legge Fondamentale e dalla legislazione attuativa non riguardassero anche i negoziati intergovernativi relativi all'istituzione di organi e strumenti tesi a salvaguardare la stabilità monetaria nell'Unione europea al di fuori del quadro dei Trattati europei.

Gli organi e le procedure di controllo parlamentare sul funzionamento del Fondo europeo salva-Stati sono state del resto disciplinate dalla legge sulla partecipazione finanziaria al meccanismo europeo di stabilità [[ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG](#)] approvata il **13 settembre 2012**, e, assieme alle norme iscritte nella legge sul meccanismo di stabilità finanziaria del **22 maggio 2010**, si configurano tuttora come *lex specialis* rispetto alle regole sancite dalla legge sulla cooperazione tra il Bundestag e il Governo federale negli affari dell'Unione europea (art. 5, terzo comma della legge).

L'intero articolato è stato ampiamente riformulato, anche se a ben vedere non sono poi molte le novità introdotte. Il legislatore è intervenuto anzitutto sull'impianto sistematico della normativa, posto che si è scelto di anteporre l'enunciazione degli obblighi di informazione che gravano, in via generale, sul Governo, all'elencazione degli atti e dei procedimenti su cui il Bundestag ha diritto di essere informato, e ciò con l'obiettivo di chiarire, anche suggerendo un'interpretazione sistematica delle norme, che tali obblighi riguardano tutte le proposte dell'Unione europea (si veda la relazione illustrativa, p. 8). Accanto alle modifiche dei Trattati e del diritto primario dell'Unione

europea, la legge ricomprende espressamente anche i Trattati di diritto internazionale e gli accordi intergovernativi che integrino gli stessi Trattati, o che comunque vi risultino strettamente connessi (art.1, secondo comma EUZBBG), ed impegnano coerentemente il Governo ad informare l'assemblea anche riguardo ai vertici europei, agli incontri dell'Eurogruppo e delle istituzioni affini istituite sulla base di Trattati di diritto internazionale e analoghi accordi intergovernativi integrativi, dei Trattati o comunque ad essi strettamente connessi (art 4, primo e secondo comma EUZBBG). Il nuovo articolo 9a della legge disciplina inoltre espressamente i poteri di indirizzo del Bundestag riguardo all'adozione dell'Euro negli Stati membri, ai sensi dell'art. 140, secondo comma TFUE.

Tali modifiche corrispondono all'interpretazione resa dal Tribunale costituzionale federale, che, al riguardo, aveva argomentato l'incidenza "di fatto" dei Trattati sul Fondo europeo salva-Stati e sul c.d. Fiscal Compact sull'assetto dell'Unione europea, nonché la loro stretta "attinenza" al diritto dei Trattati e il loro valore "integrativo" rispetto alle norme di diritto primario già ratificate dagli Stati membri (cfr. par. 100 ss. della pronuncia). Inoltre, secondo i giudici, l'obiettivo di realizzare un'Europa unita iscritto nel primo comma dell'art. 23 LF imporrebbe altresì un'interpretazione teleologica degli atti e delle decisioni funzionali a tale risultato (par. 101), che pertanto ricadono senz'altro tra le questioni su cui il Bundestag deve essere informato [v. A. Zei, *La torsione parlamentare centrata del processo di integrazione europea*, in questa Rivista, n. 2/2012].

La legge ribadisce l'obbligo per il Governo di informare il Bundestag, di regola, per iscritto, limitando e precisando, tuttavia, in quali circostanze le informazioni possano essere fornite anche a voce nell'ambito dell'istruttoria parlamentare sui provvedimenti europei in discussione (v. art. 3, primo comma e art. 4, quarto comma EUZBBG). Anche queste nuove disposizioni si riallacciano al contenuto della sentenza richiamata, giacché i giudici di Karlsruhe avevano affermato che la chiarezza, la certezza e la riproducibilità che caratterizzano i documenti scritti risultano coesenziali alla pienezza dei diritti di informazione del Bundestag sanciti dalla Legge Fondamentale (cfr. par. 131 della pronuncia).

Si conferma indirettamente l'esigenza di limitare, selezionare e sintetizzare i documenti che il Governo è tenuto a trasmettere al Parlamento, in maniera da evitare che la funzione di indirizzo e controllo del Bundestag possa risultare ostacolata proprio dalla mole della documentazione da esaminare.

A questo proposito, però, si può forse osservare che il Tribunale costituzionale, nel sottolineare i rischi derivanti da una "inondazione" del Bundestag con una "massa" di informazioni, "non gestibile dai deputati e neppure dall'apparato amministrativo del Bundestag" - del resto già stigmatizzata dalla dottrina - ha comunque rimesso al

Bundestag i relativi oneri, ipotizzando anche una modifica del regolamento parlamentare e la messa a punto di idonee soluzioni organizzative, atte a garantire che le informazioni vengano trattate ed rielaborate in maniera adeguata (v. par. 121 della pronuncia). Tra le misure avallate dal Tribunale vi è, ad esempio, la rinuncia alle informazioni da parte del Bundestag, prevista dalla legge già nella versione previgente la riforma del 13 settembre 2012 (ora, art. 3, quinto comma EUZBBG), che – nelle parole del Tribunale - servirebbe altresì ad evitare “un onere sproporzionato per il Governo, che minacci di compromettere lo svolgimento delle sue funzioni”. Il legislatore a questo proposito si è limitato a prevedere la possibilità di istituire un Ufficio di collegamento del Bundestag, formato da deputati designati dai gruppi parlamentari al fine di prendere direttamente contatti con le istituzioni dell’Unione europea (art. 11 EUZBBG). La legge comporta invece vistosi oneri, non esattamente quantificabili, di tipo personale e organizzativo per il Governo federale – evidenziati nel resto, anche nella relazione illustrativa della proposta di legge - posto che questi, ai sensi dell’art. 6 EUZBBG è tenuto sempre a corredare la documentazione con una o più note di accompagnamento circa le posizioni assunte dagli organi dell’Unione europea, dagli altri Stati membri, e riguardo al contenuto e agli effetti attesi dalle misure in discussione.

Resta invariato anche il questionario (*Fragebogen*) allegato alla legge che il Governo deve utilizzare per illustrare sinteticamente al Bundestag le misure in discussione – originariamente iscritto in un accordo (*Vereinbarung*) concluso dal Bundestag e dal Governo federale nel 2006, e poi inserito nel testo della legge su sollecitazione del Tribunale costituzionale federale [Lissabon-Urteil del 6 luglio 2009] - entro due settimane dalla trasmissione della documentazione già corredata della nota di accompagnamento (art. 6, secondo comma EUZBBG). Riguardo alle proposte legislative dell’Unione europea, il Governo è tenuto altresì a fornire alle Commissioni del Bundestag un rapporto completo circa gli effetti sul piano giuridico, economico, finanziario, sociale ed ecologico delle proposte, il loro contenuto normativo, le possibili alternative, i costi, gli oneri per la pubblica amministrazione, gli eventuali provvedimenti attuativi (art. 6, terzo comma EUZBBG); inoltre, laddove le proposte risultino particolarmente complesse o importanti, questi fornirà altresì al Bundestag ulteriori relazioni di approfondimento (art. 5, quinto comma EUZBBG). Nella relazione licenziata dalla Commissione del Bundestag per gli Affari dell’Unione europea il **17 aprile** [[BT Drs. 17/13142](#)], si riassumono anche le posizioni dei singoli gruppi parlamentari riguardo alla proposta, e a questo proposito è utile sottolineare che almeno i Verdi, e, in parte, il gruppo dei Liberali, hanno auspicato alcune modifiche della disciplina sull’organizzazione dei lavori del Bundestag: in particolare, si tratterebbe di istituire una Commissione trasversale, competente ad esaminare la politica economica,

dotata di una *expertise* circa le questioni dell'Unione europea, la politica di bilancio e quella finanziaria; si propone inoltre di introdurre nuovi spazi per il dibattito, ad esempio attraverso l'istituzione di un'apposita seduta sull'Europa (*Europastiinde*), ovvero si auspica un adeguamento del calendario delle sedute parlamentari sulla base delle sedute europee. Per il resto, il testo, sia pure riformulato, non sembra presentare significative novità rispetto alla versione previgente, considerando, inoltre, che il legislatore ha attribuito all'elencazione degli atti e dei procedimenti su cui il Governo è tenuto ad informare il Bundestag una valenza meramente esemplificativa.

Il **3 maggio** anche il Bundesrat ha presentato una proposta di legge [[BR Drs. 342/13](#)] che riformula l'intero articolato della legge sulla cooperazione del Governo federale e dei Länder nelle questioni dell'Unione europea, disciplinando i diritti di informazione del Bundesrat in maniera analoga alla nuova legge sulla cooperazione del Bundestag.

L'impianto e la lettera delle disposizioni che riguardano gli obblighi di informazione del Governo federale difatti sono pressoché identici - compreso lo schema del formulario sintetico (*Fragebogen*) che l'esecutivo è tenuto ad allegare alla documentazione trasmessa - dando conto del fatto che la Legge Fondamentale attribuisce alle due Camere un eguale diritto ad essere informate tempestivamente, e in maniera circostanziata, sui progetti dell'Unione europea. La legge rinvia comunque all'accordo (*Vereinbarung*) concluso nel 2010 con il Governo federale per ulteriori dettagli circa l'informazione e la partecipazione dei Länder.

Nel frattempo il Bundesrat, attraverso la sua *Europakammer* disciplinata dall'art. 52, comma 3 a della Legge Fondamentale, il **17 aprile** ha approvato l'Accordo sugli aiuti finanziari alla Repubblica di Cipro nell'ambito del Meccanismo europeo di stabilità assieme ad un *Memorandum of Understanding* ai sensi dell'art. 4, primo comma, primo e secondo alinea della legge sul finanziamento del Meccanismo europeo di stabilità. Nel Bundestag si è votato il giorno successivo per appello nominale, con 486 voti a favore, 103 contrari e 11 astenuti [[BT Plenarprotokoll 17/234](#)].

---

## LA NUOVA LEGGE ELETTORALE

Il **1 marzo**, con il voto del Bundesrat, il parlamento ha approvato la 22esima revisione della legge elettorale. Il disegno di legge era stato sottoscritto da tutti i gruppi parlamentari [[BT Drs. 17/11819](#)], ad eccezione della Sinistra (*Die Linke*), che ha presentato una proposta alternativa. La legge, promulgata il **3 maggio** [BGBl. I 2013, n. 22 dell'8 maggio 2013, p. 1082], mantiene invariato il sistema proporzionale personalizzato, basato su una doppia scelta dell'elettore a favore dei candidati nei collegi

uninominali, da un lato, e delle liste regionali, dall'altro. L'obiettivo di questa ennesima riforma è escludere la possibilità del c.d. voto negativo, già stigmatizzato dal Tribunale costituzionale federale nelle sentenze del 3 luglio 2008 [[2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07] e del [25 luglio 2012](#) (v. *La torsione parlamentocentrica del processo di integrazione europea*, in questa rivista, n. 2/2012); si tratta cioè di riformulare i criteri di trasformazione dei voti in seggi iscritti nell'art. 6 della legge elettorale, in maniera da garantire sempre una progressione parallela del numero dei voti e dei seggi assegnati, ed evitare che le regole relative all'assegnazione dei c.d. mandati in eccedenza si risolvano in una penalizzazione per le liste più votate.

Nel 2008 il Tribunale costituzionale federale aveva impegnato il legislatore a riformulare il testo entro il mese di giugno del 2011. La legge era stata approvata con un certo ritardo il **27 settembre 2011**, per essere applicata nelle elezioni del 2013. Il nuovo testo, tuttavia, non ha superato il vaglio del Tribunale costituzionale, che nell'estate del 2012 si è pronunciato sul ricorso individuale presentato da circa 4.500 cittadini, bocciando la riforma.

Ora, come già previsto dalla legge del 2011, l'assegnazione dei seggi corrispondenti ai voti di lista avviene su base regionale: i seggi del Bundestag vengono ripartiti anzitutto tra i sedici Länder in proporzione alla popolazione (non ai votanti). I seggi di ogni Land vengono poi distribuiti tra le liste regionali in proporzione ai voti ottenuti, utilizzando la formula *Sainte-Lague*. Le regole relative all'assegnazione dei c.d. mandati in eccedenza rimangono invariate, ma lo scorporo e l'assegnazione dei seggi avvengono esclusivamente su base regionale. Ciò servirebbe a ridurre drasticamente, anche se non proprio ad escludere del tutto, il fenomeno del c.d. voto negativo. A questo punto, per evitare che l'assegnazione dei c.d. mandati in eccedenza alteri il risultato del voto proporzionale, si procede al computo dei voti ottenuti nell'intera Federazione dalle liste collegate, utilizzando sempre la formula *Sainte-Lague*. In questa maniera si giunge a determinare la proporzione dei seggi spettante ai diversi partiti. Si procede quindi ad un confronto con il numero dei seggi già assegnati, considerando la somma di tutti i mandati conquistati dai partiti nei singoli Länder, compresi i c.d. mandati in eccedenza. Qualora si rilevi uno scostamento, bisognerà ricalcolare il totale dei seggi del Bundestag, elevando il numero complessivo dei parlamentari, e assegnando un certo numero di seggi c.d. compensativi ai partiti che risulterebbero altrimenti penalizzati, rispetto ai partiti concorrenti che hanno conquistato mandati in eccedenza. Nel valutare la portata della riforma occorre considerare che se ad esempio si applicassero le nuove regole ai risultati delle elezioni del 2009, il numero dei deputati salirebbe a 671; la Camera risulterebbe dunque formata da 51 parlamentari in più rispetto agli attuali 620. La



maggiore criticità della riforma consiste dunque nella possibilità di un vistoso incremento del numero dei deputati che, si calcola, potrebbe teoricamente arrivare addirittura a 800.

Nel frattempo, il **1 marzo** il legislatore ha modificato la legge elettorale per ridisciplinare il voto dei tedeschi residenti all'estero. La novella si è resa necessaria a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 12, secondo comma, della legge elettorale da parte del Tribunale costituzionale federale con sentenza del **4 luglio 2012** [[2 BvC 1/11](#), [2 BvC 2/11](#)]. I giudici di Karlsruhe, infatti, avevano considerato irragionevole l'attribuzione del diritto di voto ai soli tedeschi che avessero trascorso almeno tre mesi consecutivi nel territorio nazionale. La 21esima legge di modifica della legge elettorale, pubblicata il **27 aprile**, riconosce più genericamente il diritto di voto ai cittadini che, pur vivendo altrove, "abbiano acquisito una diretta e personale familiarità con le vicende politiche della Repubblica federale tedesca e ne siano interessati". Nella relazione illustrativa [[BT Drs. 17/11820](#)] si legge che tale formulazione, dal contenuto piuttosto aperto, ricomprende, accanto ai pendolari di confine e a certe categorie di impiegati e funzionari pubblici, anche i cittadini tedeschi che per la loro professione, ovvero per impegno e senso civico conoscano e seguano attentamente le vicende politiche del Paese.

Le procedure di voto per il rinnovo del Bundestag si terranno il prossimo **22 settembre**. La Costituzione stabilisce che le elezioni si svolgano in una data compresa tra la 46esima e la 48esima settimana dall'inizio della legislatura, ma la scelta delle date risultava ulteriormente limitata dal calendario delle ferie scolastiche, che in Baviera termineranno solo l'11 settembre.

## TRIBUNALI

### INCOSTITUZIONALITÀ DELLA SOGLIA DI SBARRAMENTO DEL 3% PER LA RIPARTIZIONE DEI SEGGI DELLE ASSEMBLEE CIRCOSCRIZIONALI DELLA CITTÀ DI AMBURGO

Il Tribunale costituzionale di Amburgo con una sentenza del **15 gennaio 2013** ha dichiarato illegittima la soglia di sbarramento del 3% imposta dal legislatore del Land per la ripartizione dei seggi delle assemblee circoscrizionali cittadine [[HVerfG 2/11](#)].

Il ricorso era stato presentato da un elettore. Secondo i giudici l'esclusione dei partiti o delle liste civiche che non superino la soglia di sbarramento dalla ripartizione dei seggi si configura come una violazione dei principi di eguaglianza del voto e della parità

delle *chances* dei candidati. Ciò in quanto l'obiettivo della stabilità politica e dell'efficienza dell'assemblea nello svolgimento delle sue funzioni, che, in base ad una giurisprudenza consolidata, vale a giustificare l'introduzione di soglie di sbarramento per l'elezione dei parlamenti regionali e del Bundestag, non fornirebbe un'argomentazione pertinente quando si consideri che le assemblee circoscrizionali non dispongono di un ambito di competenze garantito, ma si configurano come parte della pubblica amministrazione, e risultano pertanto di natura diversa rispetto alle assemblee del Land e della Federazione. Resterebbe dunque del tutto indimostrato il danno legato ad un'eventuale eccessiva frammentazione dell'assemblea tra i partiti e le liste che concorrono all'elezione.

Ciò non di meno, il Tribunale costituzionale ha ritenuto che le ultime elezioni circoscrizionali del 20 febbraio 2011 non debbano essere ripetute, in quanto il vizio rilevato non è di gravità tale da inficiare la legittimazione democratica dell'assemblea già costituita.

#### LA VIOLAZIONE DELLE REGOLE CHE DISCIPLINANO LA PROPAGANDA POLITICA NON RICHIEDE L'ADOZIONE DI MISURE CAUTELARI DA PARTE DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE

Il partito nazionaldemocratico tedesco, che, come si è detto, è attualmente oggetto di un controllo di costituzionalità ai sensi dell'art. 21 LF, ha presentato al Tribunale costituzionale federale una richiesta di misure cautelari che vietino al partito liberale (FDP) di continuare ad utilizzare certi strumenti di propaganda politica, già impiegati nell'ambito della campagna elettorale in Sassonia-Anhalt e Renania Settentrionale-Vestfalia nel mese di maggio del 2012, e, nell'intero territorio nazionale, nel mese di novembre del 2012.

Il partito liberale, in particolare, aveva diffuso, attraverso il circuito delle sale cinematografiche, uno spot intitolato "La libertà tira!" e aveva spedito lettere agli elettori in tutto il territorio federale con lo stesso contenuto di propaganda.

Secondo i ricorrenti, tali azioni avrebbero violato la neutralità dello Stato nell'ambito della campagna elettorale e il principio dell'uguaglianza delle *chances* dei partiti politici. La richiesta di un provvedimento cautelare del Tribunale era dunque volta ad impedire l'utilizzo degli stessi mezzi in vista delle elezioni del **20 gennaio 2013** in Bassa Sassonia e delle elezioni politiche del **2013**. La richiesta è stata tuttavia respinta dai giudici di Karlsruhe, con una pronuncia del **16 gennaio 2013** [[2 BvE 3/12](#)]. Non si è ravvisato, infatti, il pericolo di un grave danno, dal momento che il partito liberale aveva già fornito rassicurazioni riguardo alla campagna elettorale in Bassa Sassonia, rinunciando

espressamente ad utilizzare gli stessi mezzi. Inoltre, nella pronuncia si evidenzia che i ricorrenti non avrebbero argomentato, e neppure tentato di dimostrare, e quantificare, il danno già sofferto dal partito nazionaldemocratico, in termini di perdita di voti, quale conseguenza della propaganda condotta dal partito liberale nel 2012. Con ciò verrebbero pertanto a mancare tutti i presupposti per un'ordinanza del Tribunale costituzionale federale.

## INCOSTITUZIONALITÀ DEL BILANCIO CONSUNTIVO DELLA RENANIA SETTENTRIONALE-WESTFALIA PER VIOLAZIONE DEI LIMITI ALL'INDEBITAMENTO

Dopo aver dichiarato incostituzionale la legge finanziaria per il 2012, con sentenza del **30 ottobre 2012** [[VerfGH 12/11](#)], a causa del mancato rispetto dei tempi prescritti dalla Costituzione, il Tribunale Costituzionale del Land Renania Settentrionale-Vestfalia il **13 marzo** ha dichiarato illegittima anche la legge sul bilancio del 2011 (GV. NRW. S. 248), approvata il 18 maggio dello stesso anno [[VerfGH NRW 7/11](#)].

L'art. 83, secondo comma, della Costituzione del Land pone un limite all'indebitamento pubblico e stabilisce che le entrate derivanti da crediti non debbano superare le spese per investimenti, salvo che nell'ipotesi di uno squilibrio dell'intera economia, parafrasando in questa maniera i vincoli iscritti nell'art. 115 LF con riguardo alla redazione del bilancio federale.

Il bilancio deroga al limite del pareggio. Il Governo regionale ha invocato le circostanze eccezionali previste dalla Costituzione, che avrebbero inoltre indotto il legislatore a prevedere un maggiore ricorso al credito. Il Tribunale ha sottolineato che il legislatore dispone di un certo ambito di discrezionalità nel valutare la sussistenza di squilibri gravi, persistenti, o tutt'al più incombenti. Tuttavia, questi sarebbe altresì tenuto ad argomentare l'esistenza dei presupposti per un superamento dei limiti all'indebitamento sanciti dalla Costituzione. A tal fine è necessario che questi fornisca dati verificabili, e tale dimostrazione risulta ancora più onerosa qualora si registri una fase di crescita inattesa delle entrate statali. Secondo il Tribunale costituzionale il legislatore non avrebbe argomentato a sufficienza la persistenza, nel 2011, di una congiuntura negativa eccezionale, tanto più che al momento della presentazione della legge di bilancio i dati a disposizione del Governo registravano un aumento delle entrate rispetto alle attese. E' vero infatti, che alcuni istituti e osservatori autorevoli, tra cui l'OCSE e il Fondo Monetario internazionale nel terzo trimestre del 2010 avevano pronosticato un calo della produzione tedesca, quantificabile tra -1,9 % e -1,2 %, ma il Tribunale ha altresì sottolineato che nel mese di aprile del 2011, quando il Governo e il legislatore

hanno discusso e poi approvato la legge di bilancio, erano già disponibili dati più aggiornati, che rivedevano al rialzo le prospettive dell'economia, ipotizzando un calo più moderato della produzione, pari a -1 %. Il legislatore, tuttavia, si sarebbe affidato ai dati più vecchi, derogando al principio del pareggio tra i crediti e le spese per investimenti. Poiché la sussistenza dei presupposti eccezionali indicati dall'art. 83, secondo comma, della Costituzione del Land risulta pertanto indimostrata e indimostrabile, la legge è stata dichiarata illegittima.

#### ASPETTANDO IL 2019: IN ATTESA DI UNA RIFORMULAZIONE DEI CRITERI DI PEREQUAZIONE FINANZIARIA TRA I LÄNDER..

Il **25 marzo 2013** i Länder Hessen e Baviera hanno presentato un ricorso al Tribunale costituzionale federale atto ad accertare l'illegittimità del sistema di perequazione fiscale attualmente vigente. L'iniziativa era stata concordata nell'ambito di una riunione congiunta del Consiglio dei Ministri dei due Länder, ed è stata spiegata come estrema *ratio* nell'ambito del lungo dibattito politico avviato già prima della c.d. Grande riforma del federalismo del 2006. Occorre tuttavia ricordare che il legislatore aveva già previsto una revisione della legge sui parametri e della legge sulla perequazione entro la fine del 2019. Il ricorso è stato redatto dal Prof. Hanno Kube e si denuncia soprattutto l'illegittimità dei criteri di calcolo del fabbisogno finanziario delle Città-Stato Bremen, Amburgo e Berlino, basato su una sopravvalutazione degli oneri legati alle minori dimensioni dei Länder e allo status di capitale della Città di Berlino.

#### IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE DICHIARA PARZIALMENTE ILLEGITTIMA LA LEGGE SULL'ARCHIVIAZIONE DEI DATI PERSONALI PER LA LOTTA AL TERRORISMO

Il **23 aprile** [[1 BvR 1215/07](#)] il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato sulla legge sui dati personali anti-terrorismo [*Antiterrordateigesetz*, abbr. ATDG], accogliendo parzialmente il ricorso.

La legge, in vigore dal **31 dicembre 2006**, prevede l'archiviazione in una banca dati comune di tutte le informazioni raccolte dalle autorità di polizia e dai servizi di *intelligence* riguardo alle persone sospettate di reati di terrorismo. In particolare, la legge si riferisce ai membri, o ai sostenitori, di associazioni terroristiche di rilievo internazionale, a coloro che pongono in essere o supportano azioni violente in ambito internazionale con finalità politiche o religiose, e a tutti coloro che risultino stabilmente in contatto con i soggetti summenzionati. I dati archiviabili, qualora sussistano specifici elementi che suffragano i

sospetti delle autorità, ricomprendono anche le utenze per le comunicazioni, i depositi bancari, l'etnia e la religione, l'uso di armi. La legge prevede che le autorità interessate dal provvedimento - circa sessanta - riversino le informazioni in loro possesso in una banca dati comune.

Anche se tale archivio non è liberamente accessibile dalle autorità, che per la consultazione di alcuni dati abbisognano comunque di una apposita autorizzazione caso per caso, il provvedimento pone in discussione il principio della separazione tra i servizi di informazione e sicurezza, da un lato, e le strutture di polizia, dall'altro, e determina una compressione del diritto costituzionale alla riservatezza e alla tutela dei dati personali, che il Tribunale ha considerato particolarmente grave proprio in ragione del collegamento tra le banche dati amministrative dalle diverse autorità.

Secondo i giudici di Karlsruhe, però, il diritto a disporre liberamente riguardo alla raccolta e all'utilizzo dei dati personali, pur essendo saldamente ancorato nell'art. 2, primo comma, in combinato disposto con l'art. 1, primo comma, della Legge Fondamentale, in linea di principio troverebbe un limite nella legittima lotta dello Stato al terrorismo internazionale per la difesa dell'ordinamento democratico e liberale. Le deroghe iscritte nella legge impugnata risulterebbero, da questo punto di vista, proporzionali rispetto a tali finalità, anche perché la legge legittima solamente in casi eccezionali ed urgenti un superamento del principio della separazione tra i compiti di polizia e quelli dei servizi di informazione.

Ciò, tuttavia, a condizione che le norme iscritte nella legge rispondano a requisiti di chiarezza e sufficiente determinatezza.

Alcune delle formulazioni utilizzate risultano invece caratterizzate da un'eccessiva vaghezza e indeterminazione, che ha l'effetto di ampliare la discrezionalità delle autorità chiamate ad applicare il disposto normativo.

Ciò vale, in particolare, per l'individuazione delle autorità di polizia che concorrono alla raccolta dei dati. Stante l'indeterminatezza delle norme di legge, tale scelta risulta fondamentalmente affidata alle autorità amministrative, mentre sarebbe stato quanto meno necessaria una delega da parte del legislatore affinché l'esecutivo provvedesse al riguardo utilizzando lo strumento delle ordinanze regolamentari (*Rechtsverordnungen*).

Analoghe riserve sono state espresse dai giudici di Karlsruhe riguardo alle disposizioni atte a circoscrivere il novero delle persone sospettate. Ciò vale, in particolare, per i soggetti potenzialmente sospettabili solo per i loro contatti, ovvero perché in un particolare rapporto di parentela, e per coloro che potrebbero essere inclusi nella banca dati solamente per una generica attitudine o *favor* rispetto ad azioni violente, senza specificare che si debba trattare di persone che svolgono certe attività con l'obiettivo di sostenere il terrorismo, e lasciando comunque ampia discrezionalità alle



autorità nell'individuazione delle persone da inserire nell'archivio. La generica predisposizione alla violenza, in particolare, secondo il Tribunale, costituisce un parametro illegittimo, dal momento che il legislatore fa riferimento alle convinzioni personali dei singoli individui, che prescindono dal rispetto della legge.

I dati relativi alle persone che sono solamente in contatto con un individuo sospettato di terrorismo dovrebbero essere inoltre solo parzialmente accessibili affinché siano rispettati i principi di sufficiente determinatezza della legge e di proporzionalità.

Anche la possibilità di effettuare ricerche nella banca dati a partire da certe caratteristiche generiche, come l'etnia, la religione, o i luoghi di frequentazione, e risalire in questa maniera alle informazioni di base sulle persone sotto osservazione, risulta in contrasto con il principio di proporzionalità. Secondo il Tribunale, con questo tipo di consultazione, fatti i salvi i casi di urgenza, si dovrebbe risalire solamente ad una parte dei dati, e indicare le autorità che hanno raccolto e hanno accesso alle altre informazioni.

Risulta problematica anche la standardizzazione dei campi che indicano le attività connesse al terrorismo, posto che, al riguardo, l'esecutivo ha già predisposto un apposito manuale, per il quale la legge non prevede tuttavia alcuna forma di certezza e pubblicità.

Affinché al singolo individuo siano comunque garantiti idonei strumenti di tutela, i giudici hanno ritenuto altresì necessario che qualsiasi accesso o modifica nella banca dati venga puntualmente protocollato, e che tali atti vengano messi a disposizione del garante per la tutela dei dati personali (*Datenschutzbeauftragte*); occorre inoltre che il legislatore predisponga forme di controllo periodico, al massimo ogni due anni, circa il corretto utilizzo della banca dati.

L'archivio comune raccoglie inoltre anche le informazioni ottenute dalle autorità attraverso le intercettazioni di volta in volta autorizzate, in deroga al diritto all'inviolabilità del domicilio e al segreto della corrispondenza. Secondo il Tribunale costituzionale è necessario che tali dati siano coperti, e siano accessibili da parte delle altre autorità solamente attraverso apposite procedure affinché sia rispettato il principio di proporzionalità.

Il Tribunale si è tuttavia limitato ad una declaratoria di incostituzionalità parziale delle disposizioni impugnate, senza decretarne la nullità. La legge resterà in vigore, pertanto, fino a che il Parlamento non approverà un nuovo testo. Al fine di consentire un più ampio riesame dell'intera normativa sulla raccolta dei dati personali, che ricomprende, tra l'altro, anche la legge sui dati relativi all'estremismo di destra (*Rechtsextremismustateigesetz*, abbr. RED-G), il Tribunale ha dato tempo al legislatore fino al 31 dicembre 2014.