



LA TUTELA DELLA DEMOCRAZIA TEDESCA DI FRONTE AL PROCEDIMENTO DI INTEGRAZIONE UE: UNA RASSEGNA SULLA GIURISPRUDENZA DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE TEDESCO

di Laura Muzi*

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Le Sentenze Maastricht e Lisbona; 3. La conferma delle prerogative del Bundestag sulle politiche di bilancio: la necessità di approvazione delle misure di assistenza del primo scudo di salvataggio, lo *European Financial Stability Facility* (Efsf); 4. I limiti allo snellimento delle procedure autorizzative ed il ruolo della Commissione parlamentare ristretta (*Sondergremium*); 5. Il pragmatico riconoscimento di un avanzamento nell'integrazione: i nuovi trattati internazionali quali sostitutivi del diritto europeo; 6. La riorganizzazione dell'unione economico monetaria e l'introduzione dei presupposti per la cancellazione del principio dell'indipendenza dei bilanci nazionali: un *vulnus* alla *Stabilitätsgemeinschaft*?; 7. Conclusioni;

1. – Introduzione

Lo scoppio della crisi del debito in Europa ha messo in luce la necessità di dare vita ad una modifica della costruzione originaria del progetto europeo¹ da cui ha fatto seguito un procedimento di riforma che ha rivelato caratteristiche del tutto anomale rispetto al

* Dottoranda di Ricerca Sapienza – Università di Roma

¹ L'ordinamento europeo non possedeva, infatti, nessuno strumento di intervento per fare fronte a rischi di *default* di uno Stato membro per insostenibilità del suo debito pubblico. Anzi, nei trattati viene esplicitata all'art. 125 TFUE la sostanziale illegittimità di alcun meccanismo di solidarietà tra debiti sovrani – con la parziale eccezione di quanto previsto dall'art. 122, c. 2 TFUE – e questo per evitare problemi di «azzardo morale». Di fatto, secondo la costruzione originaria del progetto europeo, questo darebbe vita ad una «comunità di benefici», in cui i soggetti partecipanti avrebbero dovuto godere dei vantaggi offerti dal mercato unico e dalla moneta unica, senza che vi fosse una parallela condivisione dei rischi. Da questa scelta di fondo ha fatto seguito, da un lato, l'impossibilità della BCE di svolgere il ruolo di prestatore di ultima istanza e, dall'altro, l'obbligo per ciascun paese dell'Eurozona di finanziare il proprio debito pubblico esclusivamente ricorrendo ai mercati dei capitali, accettando quindi il costo del denaro da quest'ultimi imposto.

metodo ordinario, quello “comunitario”², su cui si è mosso tradizionalmente il processo di integrazione europea. Da ciò è scaturito un vivace dibattito³ riguardante il metodo di assunzione delle decisioni⁴, che avrebbe potuto e dovuto favorire quelle istituzioni, come la Commissione e il Parlamento europeo, a chiara vocazione sovranazionale anziché quelle di stampo intergovernativo, come il Consiglio ed il Consiglio europeo, che hanno invece prevalso⁵.

La marginalizzazione del potere decisionale delle prime, a vantaggio delle seconde, ha prodotto una diffusa insofferenza per l'evidente noncuranza verso forme di legittimazione democratica delle scelte assunte a livello collegiale europeo, lasciando il potere decisionale esclusivamente nelle mani degli esecutivi, ed in particolare di quelli, come il governo tedesco, che hanno dimostrato maggiore attivismo nel corso della crisi. Eppure, la mancanza di un controllo sulle scelte compiute attraverso i negoziati intergovernativi è stata al centro di forti preoccupazioni nella stessa Repubblica Federale Tedesca⁶, come dimostrano i ricorsi presentati davanti al *Bundesverfassungsgericht* in attinenza ai vari risultati negoziali raggiunti. Anche lì si è avvertito come la “verticalizzazione delle decisioni”⁷ che ha caratterizzato l'Unione, a seguito dello scoppio della crisi, ha condotto a scelte – da quelle sui pacchetti di salvataggio a quelle sull'armonizzazione delle politiche fiscali, previdenziali, del mercato del lavoro – che pesano sui

² La cui peculiarità è sempre stata la presenza di istituzioni «sufficientemente forti ed autonome, tali da garantire il perseguimento di un “interesse comune”, diverso dalla mera somma dei compromessi e dei rapporti di forza fra gli Stati membri, tipici invece dei negoziati intergovernativi». Rossi L. S., *Il “paradosso del metodo intergovernativo”. L'equilibrio istituzionale nel progetto di trattato-costituzione*, in (a cura di) Id., *Il progetto di trattato-costituzione: verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2004, 141.

³ Esso è stato particolarmente vivace in Francia: né è esempio il confronto svoltosi fra vari autori, francofoni e non, sulle pagine del sito della rivista *Notre Europe*, a partire dal contributo di Ponzano P., *Méthode intergouvernementale ou méthode communautaire: une querelle sans intérêt?*, in *Le brefs de Notre Europe*, 23, 2011.

⁴ Tra gli altri Chiti E., *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2011, 311-5; Nugnes F., *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it (6 marzo 2012); Scicluna N., *EU Constitutionalism in Flux: Is the Eurozone Crisis Precipitating Centralisation or Diffusion?*, in *European Law Journal*, Oxford, 2012, IV, 489-503; Padoa Schioppa A., *Segnali di una nuova democrazia europea*, in *Lavoce.info* (21.02.2012); Perissich R., *Realtà e mulini a vento: il “metodo” dell'Unione europea dal Trattato di Roma al Consiglio europeo del 9 dicembre 2011*, in www.astrid-online.it.

⁵ Su metodo comunitario e metodo intergovernativo si rimanda a: Ziller J., *La nuova Costituzione europea*, il Mulino, Bologna, 2004, 177 e ss; Tesaurò G., *Il diritto dell'Unione*, cit., 20 e ss.; Reposo A., *Diritto comparato, diritto comunitario e diritto transnazionale*, in Morbidelli G. (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2009; Perissich R., *Realtà e mulini a vento*, cit.; Rossi L. S., *Il “paradosso del metodo intergovernativo”*, cit.; Raspadori F., *Il “metodo comunitario” tra allargamento dell'Unione e Trattato costituzionale*, in *Dir. UE*, 2004, 4, 767-810.

⁶ Cfr. Callies C., *Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler*, 115-75; Schorkopf F., *Finanzkrisen als Herausforderung der Rechtsetzung*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler*, 183-219; Pilz S., *Europa auf dem Weg zur Stabilitätsunion?*, in *Dön*, 23, 2012, 909-16.

⁷ Così si è espresso Dieter Grimm nel corso del convegno “Crisi economica, governo tecnico, grande coalizione: Italia e Germania a confronto”, Centro Italo-tedesco, Villa Vigoni, 22-24 luglio 2012.

bilanci nazionali a fronte di una sostanziale incapacità dei cittadini di poter influire su politiche che pure li riguardano direttamente e di cui avvertono chiaramente il peso⁸

Così, l'intera opinione pubblica europea è stata tenuta con il fiato sospeso, più di una volta, rispetto agli esiti di ricorsi promossi davanti al giudice costituzionale tedesco e relativi ai meccanismi di stabilizzazione finanziaria neo-istituiti e ai nuovi trattati negoziati fuori dalla cornice europea⁹. La posizione del *Bundesverfassungsgericht*, quale attore istituzionale capace di mettere a rischio – con un'unica sua pronuncia – l'intero quadro delle misure anti-crisi, ha rafforzato la sensazione di uno squilibrio di posizioni fra i vari paesi dell'Eurozona¹⁰. I giudici di Karlsruhe però, non hanno posto in discussione la legittimazione giuridica delle riforme al progetto europeo e non si sono opposti né all'introduzione di nuovi istituti che derogano al quadro originario dell'unione economica e monetaria, né ad una maggiore condivisione di responsabilità. Pare, dunque, chiaramente percepibile la sensazione che gli strumenti giuridico-finanziari elaborati per fronteggiare la crisi siano stati disegnati avendo ben chiari i parametri di valutazione che il *BVerfG* avrebbe adoperato¹¹ nell'aspettativa più che mai probabile – poi effettivamente realizzatasi – di una loro impugnazione. Questa tesi, che parte e avvalorata l'ipotesi di una «consapevole centralità assunta dal tribunale di Karlsruhe nella costruzione del processo di integrazione europeo»¹², vorrebbe però ridiscutere l'atteggiamento di sospetto con cui sono state accolte le argomentazioni fornite proprio nella *Lissabon Urteil*¹³. Con le pronunce susseguitesesi in questi ultimi mesi, è stata data alla corte la possibilità di precisare le sue

⁸ Sul problema del ridimensionamento della sovranità nazionale cfr.: Bilancia P., *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *federalismi.it*, 2012, 23; D'Aloia A., *Istituzioni politiche al tempo della crisi*, in *giustamm.it*, 2012, (pubblicato il 26.04.2012); De Liso R., *Riforme costituzionali e democrazia*, in *Quad. cost.*, 2012, 2, 431-4; Fusaro C., *La formazione del governo Monti*, in *Quad. cost.*, 2012, 2, 391-394; Manzella A., *L'unitarietà costituzionale dell'ordinamento europeo*, in *Quad. cost.*, 2012, 3, 659-64, il quale rileva come il problema del "deficit democratico" sembra oggi essersi «spostato in basso: dall'Unione agli Stati dentro l'Unione».

⁹ Quattro nel complesso sono le sentenze emesse fino ad oggi: *BVerfG*, 2 BvR 987/10 del 7.9.2011, Absatz-Nr. (1 –142); *BVerfG*, 2 BvE 8/11 del 28.2.2012, Absatz-Nr. (1 – 162); *BVerfG*, 2 BvE 4/11 del 19.6.2012, Absatz-Nr. (1 –172); *BVerfG*, 2 BvR 1390/12 del 12.9.2012, Absatz-Nr. (1 – 319). Le prime due riguardano lo *European Financial Stability Facility* (EFSF), la terza il Meccanismo europeo di stabilità (MES) e il Patto EuroPlus, l'ultima nuovamente il MES ed il *Fiscal Compact*.

¹⁰ Napolitano G., *L'incerto futuro della nuova governance europea*, in *Quad. cost.*, 2012, 1, 141-5, in part. 142; Pitruzzella G., *Austerità finanziaria versus crescita economica nel dibattito sull'Eurosistema*, in *Quad. cost.*, 2, 2012, 427-30, in part. 430; Faraguna F., *Da Lisbona alla Grecia, passando per Karlsruhe*, in *Quad. cost.*, 4, 2011, 935-9.

¹¹ Di fatto, le nuove regole di rigore di bilancio contenute nel *Fiscal Compact* ricalcano, sostanzialmente, quelle che sono state introdotte nella Legge fondamentale tedesca con la riforma del 2009. Cfr. Pedrini F., *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz "preso sul serio"*, in *Quad. cost.*, 2011, 391 e ss; Fabbrini F., *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quad. cost.*, 2012, 2, 434-7; Bifulco R., *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012, 2.

¹² Bifulco R., *Il custode della democrazia parlamentare*, in *Rivista AIC*, 3, 2011, 3.

¹³ Si confrontino Cassese S., *L'Unione europea e il quinzaglio tedesco*, in *Giorn. dir. amm.*, 9, 2009, 1003-7 e Chiti M. P., *Am deutschen Volke*, in *Giorn. dir. Amm.*, 9, 2009, 1008-1

valutazioni, soprattutto con riferimento a quello che resta il suo principale parametro, ovvero la garanzia del principio di democrazia¹⁴, permettendo di considerare con uno spirito di maggiore ottimismo la centralità del ruolo che il tribunale – di fatto – svolge nel processo di integrazione europea. Il *BVerfG* dimostra, infatti, di tenere in alta considerazione quelle disposizioni – contenute nei trattati di diritto internazionale di completamento del programma di integrazione unionale (*völkerrechtliche Verträge zur Ergänzung des unionalen Integrationsprogramms*)¹⁵ – che sanciscono un presupposto di conformità tra questi ed il diritto UE. Come si vedrà, si può in ciò cogliere l'intento, da parte del tribunale federale tedesco, di assicurare un più significativo ruolo al parlamento nazionale rispetto al processo di integrazione europea, in conformità con l'art. 4, c. 2 TUE¹⁶ e, dunque, con la garanzia che da esso promana al rispetto della struttura costituzionale degli Stati membri. L'analisi della giurisprudenza del *BVerfG*, nonché dell'interpretazione giuridica da essa elaborata in merito agli stessi presupposti di validità della partecipazione della Repubblica federale tedesca al progetto europeo¹⁷, potrebbe fornire, dunque, la “chiave di lettura” degli eventi degli ultimi tre anni. E tuttavia – si ribadisce – gli esiti delle quattro pronunce emesse finora dal tribunale costituzionale tedesco sugli strumenti anti-crisi darebbero modo di giungere a conclusioni affatto semplicistiche. Questo è quanto si può cogliere tra le righe delle sue sentenze, nonostante le posizioni estremamente prudenti che esso continua ad abbracciare – sulla scia della giurisprudenza *Solange*, confermata¹⁸ nelle sentenze Maastricht, Euro e Lisbona – e tali da fissare significativi paletti riguardo ai presupposti ed al senso della partecipazione tedesca all'Unione europea.

¹⁴ Richiamato insistentemente nei dispositivi delle sentenze con i due sostantivi di *Demokratiegebot* e di *Demokratieprinzip*.

¹⁵ Rn 257, Sentenza 2 BVR 1390/12, del 12 settembre 2012, in questo paragrafo l'espressione è usata in realtà al singolare poiché il riferimento specifico è al Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità (nel prosieguo TMES). Si vedano anche Lorz A.-Sauer H., *Ersatzunionsrecht und Grundgesetz*, in *DöV*, 15, 2012, 573-82, dove si parla di “*völkerrechtliches Ersatzunionsrecht*”.

¹⁶ Il quale recita: «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali [...]».

¹⁷ Si fa riferimento alla dottrina sviluppata dai giudici di Karlsruhe che sostiene che le istituzioni comunitarie abbiano solo competenze delegate, da esercitare all'interno di binari definiti dagli Stati membri, i “Signori dei Trattati”, ed in questi suggellati.

¹⁸ Per ulteriori approfondimenti sul tema si rinvia a Ress G.-Miccù R. (a cura di), *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, Napoli, Guida, 1999.

2. – Le Sentenze Maastricht e Lisbona

È bene ricordare brevemente che la giurisprudenza della Corte costituzionale federale tedesca – e la sua dottrina *Solange* – si collocano nel filone della teoria dei controlimiti¹⁹. Con la Sentenza Maastricht²⁰ il *BVerfG* aveva provveduto a ridefinire la propria prerogativa nel sindacare la legittimità del diritto dell'Unione, ponendosi due precisi parametri di valutazione, di cui doveva essere garantito il rispetto, vale a dire: 1) i limiti di competenza delle istituzioni comunitarie nell'esercizio dei poteri loro attribuiti (atti *ultra vires*); 2) i diritti fondamentali garantiti dal *Grundgesetz*, confermando quanto stabilito sin dalla *Solange I* (1971). Si intendeva asserire con ciò «la superiorità del modello costituzionale statale sul processo integrativo»²¹ da cui conseguiva che l'accettazione, da parte della Repubblica federale tedesca (RFT), della supremazia del diritto comunitario si sarebbe fondata su un atto di assenso del parlamento tedesco stesso e che quest'ultimo avrebbe in ogni caso conservato il proprio ruolo di decisore politico di ultima istanza in attuazione del principio democratico, mantenendo la titolarità di tutte quelle funzioni che non fossero state espressamente conferite dagli Stati parte all'Unione. Veniva così definita l'assenza di una competenza sulle competenze (la *Kompetenz-Kompetenz*) che le istituzioni dell'Unione potessero esercitare a discapito dei paesi membri dell'Ue²².

Con la Sentenza del 2009 sul Trattato di Lisbona²³, il *BVerfG*, in virtù dell'art. 4, c.2, del TUE, si è auto-attribuito un ulteriore vaglio di costituzionalità interna rispetto a qualsiasi

¹⁹ «Questa giurisprudenza ha contribuito in maniera essenziale alla formazione degli *standards* democratici e dello Stato di diritto della potestà normativa della UE ed è un esempio di come i singoli Stati membri possono prendere parte all'interpretazione del diritto comunitario in un processo significativo di reciproca influenza». Ress. G., *Il potere normativo comunitario alla luce del principio democratico e dello stato di diritto*, in Ress G.-Miccù R. (a cura di), *Parlamentarismo*, cit. 146; Chiti M. P., *Am deutschen*, cit. , in part.1009-10.

²⁰ *BVerfG*, 2, BvR 1877/97.

²¹ Martinico G., *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in Bonvicini G.- Brugnoli F. (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, 35-45, in part. 41.

²² Cfr. Violini L., *Tra il vecchio e il nuovo. La Sentenza Lisbona alla luce dei più significativi precedenti: Solange, Maastricht, Bananen*, relazione al Seminario di studi di Astrid su “La Sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea” Roma, 21 settembre 2009, reperibile sul sito www.astrid-online.it. D'altro canto è lo stesso art. 4 del TUE che, al suo primo comma, ricorda come «qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri». Rileva Manzella a tale proposito che la clausola della “identità nazionale” contiene un concetto giuridico preciso, quello per cui la sovranità nazionale è «l'elemento base che legittima la stessa effettività del diritto dell'UE». Manzella A., *L'unitarietà costituzionale*, cit., 660.

²³ *BVerfG*, 2 BvE 2/08 del 30.6.2009, Absatz-Nr. (1 – 421). Su tale sentenza i contributi della dottrina sono stati numerosissimi, se ne segnalano alcuni: Beck G., *The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court, the Primacy of EU Law and the Problem of Kompetenz-Kompetenz: A Conflict between Right and Right in Which There is No Praetor*, in *European Law Journal*, 4, 2011, 470-94; Cassese S., *L'Unione europea*, cit.; Chiti M. P., *Am deutschen Volke*, cit.; Küver P., *German participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures*, in *German Law Journal*, 10, 2008; Ziller J., *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della corte*

evoluzione giuridica dei trattati che possa determinare una lesione della propria identità costituzionale che – per ovvie ragioni storiche – poggia saldamente sul principio di democrazia. Del contenuto di questa pronuncia – assai articolato e complesso – si vuole qui mettere in rilievo come i giudici, avessero deciso di sospendere il deposito dello strumento di ratifica al Trattato di Lisbona fino all'adozione di una nuova legge di accompagnamento, che garantisca un'estensione ed un rafforzamento delle competenze del parlamento tedesco nelle materie dell'Unione. Si riteneva infatti che, in violazione degli artt. 38, c. 1²⁴ e 23, c. 1²⁵ del G.G., non vi fosse una sufficiente garanzia alla sua partecipazione nella definizione e nel controllo dell'azione dei delegati tedeschi in sede di Consiglio europeo e di Consiglio, determinando una intollerabile lesione del principio della sovranità popolare che, enunciato all'art. 20 G.G.²⁶, viene dichiarato immutabile dall'art. 79, c. 3, G.G.²⁷.

Apparentemente, la preoccupazione principale dei giudici di Karlsruhe era quella di impedire che avessero luogo emendamenti di fatto dei trattati, attraverso cui le istituzioni europee potessero espandere le proprie competenze, ovvero modificare le procedure decisionali, azionando le cosiddette “clausole passerella”, senza perciò seguire uno degli *iter* di revisione di cui all'art. 48 TUE. In realtà, la corte non ha ritenuto tali clausole illegittime, si è piuttosto limitata a sollecitare la modifica della legge con cui veniva disciplinato l'esercizio dei poteri del parlamento tedesco nelle questioni dell'Unione europea, prevedendone un ulteriore ampliamento e rafforzamento. Più che altro è emersa la consapevolezza che non fosse il solo processo di integrazione a richiedere una legittimazione indiretta da parte dei parlamenti nazionali e un loro preciso coinvolgimento, ma che fosse la stessa identità costituzionale

costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona, in *Riv. it. dir. pubbl. comm.*, 2009, 973-95; Luciani M., *Il Bundesverfassungsgericht e le prospettive dell'integrazione europea*, www.astrid-online.it; Violini L., *Tra il vecchio*, cit.

²⁴ Art. 38, c.1, G.G.: «I deputati del *Bundestag* sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza».

²⁵ Art. 23, c.1, G.G.: «Ai fini della realizzazione di un'Europa unita la Repubblica federale tedesca collabora allo sviluppo di un'Unione europea che è vincolata ai principi democratico, di legalità, sociale e federale e al principio di sussidiarietà e garantisce una tutela dei diritti fondamentali che sia in misura essenziale equiparabile a quella della Legge fondamentale. La Federazione può per questo cedere diritti di sovranità con legge che abbia l'approvazione del *Bundesrat*. Per l'istituzione dell'Unione europea così come per le modifiche dei suoi trattati fondativi e delle altre disposizioni ad essi equiparate, attraverso le quali la Legge fondamentale venga modificata o completata in relazione al proprio contenuto o tali da rendere possibili tali modifiche o completamenti, valgono l'art. 79, c. 2 e 3».

²⁶ Art. 20 G.G.: «La Repubblica federale tedesca è uno Stato federale democratico e sociale (c. 1). Tutto il potere statale emana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo per mezzo di elezioni e di votazioni e per mezzo di organi speciali investiti del potere legislativo, esecutivo e giudiziario (c. 2)»

²⁷ Art. 79, c. 3, G.G.: «Non è consentita alcuna modifica della presente Legge fondamentale che riguardi l'articolazione della federazione in *Länder*, il principio di partecipazione dei *Länder* alla legislazione o i principi enunciati agli articoli 1 e 20».

tedesca – che si fonda sulla centralità di *Bundesrat* e *Bundestag* e che è tutelata dall'art. 4, c. 2 del trattato – ad imporre tale intervento di modifica²⁸.

Eppure i giudici, in questa sentenza si sono inoltrati in un esame puntuale dei caratteri dell'Unione europea, ricavandone un «giudizio negativo sulle sue falle rispetto ad alcuni requisiti costituzionali essenziali»²⁹. Da ciò la forte attenzione che questa decisione aveva sollevato³⁰; in particolare, si era ritenuto che i giudici tedeschi avessero posto una sostanziale ipoteca proprio sull'ulteriore avanzamento del processo di integrazione fondato sulla teoria funzionale ideata da Monnet³¹, definendo il Trattato di Lisbona come un “punto conclusivo” di tale processo, *almeno sul piano del riparto di competenze*, per il cui superamento sarebbe stata necessaria – secondo i giudici di Karlsruhe – una nuova èra, costituzionale e politica, ritenuta, all'epoca, di difficile realizzazione³².

Ciononostante si potrebbe argomentare che, a partire dalla famosa sentenza sul Trattato di Lisbona, il *BVerfG* non ha inteso porre limiti invalicabili ad ulteriori avanzamenti dell'integrazione europea, come dimostrano gli esiti più recenti dei procedimenti avviati davanti il *BVerfG*³³. Ciò, naturalmente, non toglie che sia stata premura dei giudici costituzionali tedeschi cercare di assicurare che tale processo avvenisse senza che fosse pregiudicato,

²⁸ Ciò sarà confermato dalla Sentenza del 19 giugno 2012, per la quale si rinvia *sub-infra*. Dunque i diritti di partecipazione *ex art. 23 G.G.* non rappresentano tanto una garanzia posta verso gli sviluppi del progetto di integrazione, ma sono piuttosto rivolti a compensare il frazionamento di competenze che da quello deriva. Kielmansegg S. G., *Parlamentarische Informationsrechte in der Euro-Rettung – Anmerkung zum ersten ESM-Urteil des BVerfG vom 19.06.2012*, in *EuR*, 6, 2012, 654-66, in part. 658-9. Non è mancato, come noto, chi abbia fornito un'interpretazione della Sentenza Lisbona assai critica in ragione delle sue ripercussioni sul processo di integrazione europea. Tra gli altri cfr. Schorkopf F., *The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe's Ruling on the Treaty of Lisbon*, in *GLR*, 10, 2009, 1219-40; Halberstam D.-Möllers C., *The German Constitutional Court says “Ja zu Deutschland!”*, in *GLR*, 10, 2009, 1241-58.

²⁹ L'osservazione è da tributare a Chiti M. P., *Am deutschen*, cit., 1009.

³⁰ Tanto che lo stesso autore ne rilevava la netta discontinuità rispetto alle precedenti pronunce del tribunale costituzionale tedesco e alla cd. giurisprudenza *Solange*. Si notava, che «[l]e argomentazioni sulla primazia del sistema costituzionale nazionale e le garanzie della “identità costituzionale” tedesca, si distaccano nettamente dai limiti particolari che varie corti costituzionali [...] hanno voluto porre rispetto alla supremazia del diritto europeo, nel complesso ormai accettato. Per il *BVerfG* la Costituzione tedesca [...] con la sua particolare identità, conforma la “costituzione europea”. È la Costituzione nazionale che dunque condiziona la costituzione europea e non viceversa», *ivi*. Sulla stessa linea interpretativa di discontinuità tra la Sentenza Lisbona e le precedenti si veda anche Thym, D. *In Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Lisbon Judgement of the German Constitutional Court*, in *CMLR*, 2009, 1795-1822.

³¹ Lo ricordano, ad esempio, M. Luciani e di L. Violini nelle due citate relazioni.

³² Da un lato la corte lamentava l'impraticabilità di tale percorso, per la mancanza di una opinione pubblica europea, capace di influenzare i principali atti di indirizzo politico, e dall'altro si argomentava la sostanziale assenza dei presupposti affinché essa potesse formarsi. Se l'esistenza di un'opinione pubblica dipende, a giudizio della corte, da una cultura politica capace di sollevare dibattito politico attraverso e dentro i partiti politici e i mezzi di comunicazione di massa, essa sosteneva anche che una tale cultura politica rimane legata in misura considerevole a percorsi identificativi connessi con lo stato-nazione, la lingua, la storia, la cultura, deducendone una difficile, se non impossibile, creazione nel contesto europeo. Violini L., *Tra il vecchio*, cit.

³³ Bonini M., *Delle prerogative parlamentari nell'Europa dei fallimenti di Stato (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 19 giugno 2012)*, in *Quad. cost.*, 4, 2012, 891-4; Martinico G., *L'art. 13*, cit., 42.

all'interno del proprio ordinamento, il rispetto di alcuni fondamentali principi costituzionali (peraltro di tradizione giuridica liberale e quindi comuni agli altri Stati membri), come quello di democrazia rappresentativa, nonché che fosse assicurata la presenza di *checks and balances* idonei a guidare – in ogni caso – l'esercizio di competenze allocate a livello nazionale, come le politiche fiscali e di bilancio³⁴, su cui l'idea stessa di Stato costituzionale è stata eretta³⁵.

3. – La conferma delle prerogative del *Bundestag* sulle politiche di bilancio: la necessità di approvazione delle misure di assistenza del primo scudo di salvataggio, lo *European Financial Stability Facility* (Efsf)

In primo luogo, con la sentenza del 7 settembre 2011³⁶, la corte ha rigettato i ricorsi con cui si impugnavano due leggi federali ovvero, la *Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz*³⁷ del 7 maggio 2010 e la *Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus*³⁸ del 21 maggio 2010, con cui la Repubblica federale tedesca aveva dato esecuzione ad una serie di misure di supporto creditizio nei confronti del governo della Repubblica ellenica, tra cui lo *European Financial Stability Facility* (EFSF). I ricorrenti le avevano ritenute idonee a pregiudicare l'autonomia di bilancio del *Bundestag* poiché lesive dell'art. 38, c.1, primo periodo G.G., e delle altre principali disposizioni della Legge fondamentale che tutelano il principio di democrazia, vale a dire i già ricordati artt. 20, e 79, c. 3.

Sebbene tali norme richiedano che le decisioni di finanza pubblica debbano rimanere di competenza del *Bundestag* – in quanto parte essenziale dell'autonomia di un ordinamento democratico – il *BVerfG* ha tuttavia ritenuto che la RFT non avrebbe rinunciato affatto, con le leggi impuginate, alla gestione del proprio bilancio, né alle relative funzioni di controllo esercitate sul governo dall'organo rappresentativo. Secondo la Legge sul Meccanismo europeo di stabilità finanziaria (EFSF) ciascuna

³⁴ Si condividono perciò le osservazioni di Bonini, secondo cui «[i]l *BVerfG* entra a gamba tesa nel processo di integrazione: non per fermarlo, però ma – non sembra azzardata l'affermazione – per assicurarne l'evoluzione nel rispetto del principio democratico», Id., *Delle prerogative parlamentari*, cit., 894.

³⁵ Schorkopf F., *Finanzkrisen*, cit., in part. 202.

³⁶ Sulla quale si vedano tra gli altri Bifulco R., *Il custode*, cit.; Bonini M., *Dai "Signori dei Trattati" al "Dominus del bilancio": principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del BundesVerfassungsgericht tedesco*, in *Rivista AIC*, 4, 2011; Faraguna F., *Da Lisbona alla Grecia*, cit.

³⁷ Legge sulla stabilità finanziaria.

³⁸ Legge sul Meccanismo europeo di stabilità o *StabMechG*.

autorizzazione a concedere fidejussioni era possibile solo a condizioni predeterminate, dovendo il suo contenuto essere definito in maniera dettagliata, con l'indicazione dell'entità degli importi garantiti, il loro oggetto, le modalità per il loro finanziamento e la garanzia che essa si sarebbero fondata su accordi (i *Memorandum of understandings*) che rappresentavano il presupposto per il suo rilascio. Inoltre, nonostante l'esposizione finanziaria assunta dal governo federale – in termini di garanzie per le obbligazioni emesse allo scopo di sostenere la Grecia – fosse passata rapidamente da 170 a 224 miliardi €, i giudici di Karlsruhe hanno ritenuto che il *Bundestag* fosse comunque in grado di valutare la sostenibilità dei propri impegni di spesa, inclusi eventuali rischi di *default*.

Quanto alla seconda norma impugnata, la *StabMechG*, è stato specificato che, volendo fornire di questa l'unica interpretazione conforme a costituzione, il governo non dovesse limitarsi a raggiungere con la Commissione bilancio del *Bundestag* una semplice intesa, bensì ricevere una vera e propria autorizzazione, prima di offrire ulteriori garanzie all'EFSE, per evitare, ancora una volta, uno svuotamento delle prerogative parlamentari sulla gestione delle risorse dello Stato.

Facendo appello al principio di responsabilità generale del *Bundestag* in materia di bilancio, la corte non ha fatto altro che cercare di ricondurre in seno ai principi della democrazia rappresentativa – declinato su scala nazionale – le scelte compiute dagli esecutivi europei, in materia di meccanismi di stabilizzazione, scavalcando il Parlamento europeo. Infatti è stato ribadito che senza un'autorizzazione dell'organo di rappresentanza politica, anche concessa con deliberazione della sola Commissione bilancio, il governo federale tedesco non potesse assumere obblighi derivanti dal diritto internazionale pattizio, tali da incidere sul proprio esercizio finanziario. E tuttavia, al tempo stesso, è stata affermata l'incompetenza dei giudici di Karlsruhe rispetto alla valutazione di una scelta di natura esclusivamente politica, quale quella legata ai rischi di solvibilità o meno, dei propri impegni di bilancio.

Rispetto a questa prima sentenza c'è da mettere in luce almeno due aspetti. In primo luogo, il tribunale costituzionale tedesco non si è sottratto dal fornire una severa interpretazione del diritto primario europeo, ricordando come nella propria giurisprudenza³⁹, l'adesione al Trattato di Maastricht – e al successivo Trattato di Lisbona – fosse costituzionalmente legittima poiché la partecipazione all'unione monetaria non implicava l'automatica creazione di un'unione di responsabilità solidale tra gli Stati membri, tale da sottrarre in sostanza alla RFT il suo potere di autodeterminazione in materia finanziaria. Nella sentenza⁴⁰ viene infatti sottolineato in modo esplicito come l'unione monetaria sia stata concepita, all'inizio, come una comunità di stabilità (perciò pienamente in linea con gli

³⁹ Il riferimento è in primo luogo proprio alla *Maastricht Urteil*, la *BVerfG*, 89, 155 <205>. Ma tale principio è stato più volte affermato anche in altre pronunce: *BVerfG* 97, 350 <369> (Sentenza Euro); *BVerfG* 129, 124 <181-182> (Sentenza Lisbona).

⁴⁰ Rn 129.

orientamenti di politica economica adottati nella Legge fondamentale in materia monetaria⁴¹) e come gli artt. 122, 123 e 125 del TFUE svolgano in questa direzione una imprescindibile funzione di stabilizzazione.

Il secondo aspetto è indicativo di un'opposta *ratio* che guida i giudici di Karlsruhe: l'impossibilità di sottrarre la RFT alle responsabilità che essa ha assunto con l'adesione all'unione monetaria da cui scaturisce il suo coinvolgimento – inevitabile – al tentativo di un suo salvataggio. La corte ribadisce che dal diritto dei trattati si evince come l'indipendenza dei bilanci nazionali sia elemento fondante dell'attuale disegno del progetto di unione monetaria, tanto che l'assunzione di responsabilità finanziarie in relazione ad altri Stati membri, ne travalicherebbe le basi di legittimazione e sarebbe dunque da evitare. Eppure il compito che il tribunale federale si riconosce è solo quello di verificare le eventuali violazioni al principio interno di controllo parlamentare su tutti gli impegni di spesa, inclusa l'erogazione delle garanzie fideiussorie richieste dall' EFSF⁴². Non solo, il *BVerfG* accetta un primo compromesso con il governo tedesco nella direzione di uno snellimento delle procedure di autorizzazione al loro rilascio allo scopo evidente di facilitare – e non poco – il coordinamento della camera federale con l'esecutivo, in vista dell'azione di quest'ultimo presso gli organi statutarî dell'EFSF: viene infatti ritenuta costituzionalmente legittima la scelta (art. 3, c. 3, *StabMechG*) di affidare tale autorizzazione non al *plenum* bensì alla sola Commissione bilancio⁴³.

4. – I limiti allo snellimento delle procedure autorizzative ed il ruolo della Commissione parlamentare ristretta (*Sondergremium*)

Sebbene nella seconda sentenza, quella del 28 febbraio 2012⁴⁴, questa parziale apertura sembrerebbe, in prima battuta, conoscere una battuta di arresto, in effetti lo è – come vedremo – in maniera solo apparente. Emessa per risolvere un conflitto tra poteri costituzionali, essa ha dichiarato la parziale illegittimità, rispetto al *Grundgesetz*, di due proposte governative di

⁴¹ Si veda in particolare l'art. 88, secondo periodo del G.G., che stabilisce come, nel quadro dell'Unione europea, le competenze della Banca federale tedesca siano trasferite alla Banca centrale europea, la quale è indipendente ed impegnata nell'obiettivo principale di assicurare la stabilità dei prezzi.

⁴² Rn 130.

⁴³ Questa è composta da 41 membri a fronte dei 622 deputati che siedono, complessivamente, nel *Bundestag*.

⁴⁴ Sulla quale cfr. Bonini M., *Status dei parlamentari e European Financial Stability Facility: controllo democratico e indebitamento pubblico nella giurisprudenza del BVerfG*, in *Rivista AIC*, 1, 2012

modifica alla richiamata Legge sul meccanismo di stabilità⁴⁵. Nella fattispecie sono stati impugnati l'art. 3, c. 3 e l'art. 5, c. 7, dello *StabMechG* i quali hanno previsto, rispettivamente, il primo, la delega – nei casi di particolare urgenza e riservatezza – ad una sottocommissione della Commissione bilancio del *Bundestag* (il *Neunter Sondergremium*, composto di soli nove membri) di tutte le decisioni relative all' EFSF, ed il secondo, il restringimento al solo *Sondergremium* dell'esercizio del diritto ad essere informato sull'operato del governo presso le sedi istituzionali dell' EFSF. Il ricorso, presentato da due deputati, ha dapprima determinato la sospensione dell'efficacia delle due disposizioni impugnite fino al giudizio definitivo, ed è stato poi accolto – ma solo in parte – per violazione dei diritti relativi al loro *status* di parlamentare e riconducibili al fondamentale diritto di voto (art. 38, G.G.).

In questo secondo giudizio, dunque, i giudici hanno messo, chiaramente, un freno alla scelta di delegare ulteriormente, ed ad un organo ancora più ristretto della Commissione bilancio, le competenze che spettano alla camera federale secondo costituzione. Ma questo solo perché siffatta delega sarebbe stata idonea a spogliare di qualsiasi concreto significato tali competenze, che sono esercizio di un fondamentale potere sovrano e che necessitano di una discussione, la più ampia possibile. Rispetto a quanto non sembrerebbe in un primo momento, la posizione del *BVerfG* non risulta essere però così rigida: infatti, è ammesso che, nella eventuale circostanza in cui l' EFSF richieda l'assunzione di decisioni rapide e confidenziali, il potere di autorizzazione e di controllo da parte della camera federale possa essere affidato proprio al *Sondergremium*. Tali esigenze di urgenza e riservatezza sarebbero ricorse solamente, ma sicuramente, nel caso di avvio di un programma di acquisto sul mercato secondario dei titoli di Stato di un paese che fosse incorso in una crisi di liquidità. In questa ipotesi, infatti, una decisione dibattuta nella camera federale avrebbe avuto l'effetto di depotenziare l'efficacia della misura adottata, la quale risiede nella riservatezza dei suoi contenuti, che non devono perciò essere in alcun modo divulgati al pubblico.

Dalle argomentazioni fornite è evidente il riconoscimento del fatto che, sulla base dell'insindacabile autonomia organizzativa che spetta al *Bundestag*, sia legittimo il conferimento di alcune competenze ad organi collegiali più ristretti. Ma a condizione, naturalmente, che ciò avvenga sulla base di un equilibrato bilanciamento tra principi aventi pari dignità costituzionale:

⁴⁵ Lo *StabMechG* è stato modificato il 18 ottobre 2012 per permetterne l'adeguamento rispetto agli emendamenti apportati allo statuto sociale dell' EFSF contenuto nella risoluzione del Consiglio 9614/10.

in questo caso quello della generale responsabilità della camera federale sul bilancio statale, da un lato, e quello che richiede a quest'ultima un esercizio razionale ed efficace delle competenze affidategli, dall'altro.

Le esigenze di riservatezza ed urgenza, insite in quelle operazioni di acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario, cui si fa ricorso nel caso di una situazione che richieda un eccezionale sostegno alla stabilità di un paese dell'Eurozona – così come della moneta unica nel suo complesso – possono legittimamente fondare una restrizione del potere deliberativo del *plenum* del *Bundestag* a vantaggio di una sua più ristretta commissione. Altrettanto dicasi per i diritti di partecipazione e di informazione che il *Bundestag* avrebbe dovuto far valere, in merito all'operato dell' EFSF, nei confronti del governo. Così, in casi particolari di urgenza e riservatezza, il governo federale potrebbe legittimamente riferire, anziché al *plenum* della camera federale, al *Sondergremium*, purché siano rispettate alcune garanzie minime. Ad esempio, la possibilità che quest'ultimo richieda che la discussione su una particolare questione torni all'esame dell'assemblea, ovvero che vi sia un costante controllo a posteriori da parte del *plenum* sulle modalità con cui il *Sondergremium* eserciti i diritti delegatigli, trattandosi della «condizione giuridica necessaria alla definizione della volontà politica favorevole o meno al mantenimento del *Sondergremium*»⁴⁶.

5. – Il pragmatico riconoscimento di un avanzamento nell'integrazione: i nuovi trattati internazionali quali sostitutivi del diritto europeo

Probabilmente però è solo con la Sentenza del 19 giugno 2012, passata quasi inosservata⁴⁷, che i giudici hanno rivelato in maniera più significativa la *ratio* che ha mosso la propria giurisprudenza in relazione agli strumenti della nascente *governance* economica europea. Essa, rispetto alle precedenti, contiene una precisa indicazione riguardo alla qualificazione e al regime giuridico che si pretende si applichi ai nuovi trattati. Questi, sebbene da un punto di

⁴⁶ Bonini M., *Status dei parlamentari*, cit. 11.

⁴⁷ Per un commento in lingua italiana si rinvia a Bonini M., *Delle prerogative parlamentari*, cit.; in tedesco cfr. Kielmansegg S. G., *Parlamentarische Informationsrechte*, cit.

vista formale siano da considerare propriamente atti di natura pattizia di diritto internazionale, nella sostanza completano il quadro giuridico dell'Unione⁴⁸. Perciò a loro si applicano esattamente le medesime forme di controllo che avrebbero luogo ordinariamente in relazione all'azione dell'esecutivo in seno al Consiglio europeo. Viene dunque, non solo confermato, ma rafforzato ed ampliato, nel diritto sostanziale, il contenuto delle leggi di accompagnamento alla ratifica del Trattato di Lisbona, prevedendone l'applicazione anche lì dove il vertice dei capi di Stato e di governo si riunisca per discutere materie che esulano dalla competenza dell'UE, ma che siano di *interesse europeo*.

Nel dettaglio i ricorrenti hanno chiesto alla corte di chiarire se i diritti di partecipazione e di informazione di cui al noto art. 23, c. 2 G.G., possano applicarsi anche a strumenti di natura intergovernativa che siano stipulati nel contesto dell'integrazione europea, ottenendo sul punto una significativa risposta affermativa. La corte, infatti, ha accolto il ricorso ritenendo che sia dovere del governo federale quello di tenere prontamente informato il *Bundestag* circa l'andamento di ogni negoziato sul salvataggio dell'euro, includendo per di più l'indicazione delle misure specifiche che non fossero né urgenti, né di natura confidenziale. Ciò affinché il parlamento sia messo nella condizione di assumere le determinazioni necessarie a garantire la sua partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico della RFT. Il punto cruciale sta nel fatto che il *BVerfG* ha giudicato incostituzionale l'operato del governo federale, per violazione delle ricordate disposizioni della Legge fondamentale, per aver omesso di rendere noti al *Bundestag*, immediatamente prima e subito dopo il Consiglio europeo del 4 febbraio 2011, gli esiti di quell'incontro relativi alla configurazione del MES, in particolare tralasciando di inviare le bozze finali del trattato istitutivo. Nella medesima sentenza ha poi deciso un secondo ricorso riguardante il Patto EuroPlus, a sua volta presentato al pubblico per la prima volta durante il medesimo *meeting* del 4 febbraio. Anche in questo caso è stata lamentata la mancanza di alcuna informativa, precedente a quella riunione, circa l'iniziativa – presentata proprio dal cancellierato tedesco – di avviare un coordinamento economico rafforzato dei paesi membri dell'Eurozona.

La pronuncia invita a riflettere su due aspetti. In primo luogo si deve prendere atto che, anche rispetto all'ordinamento tedesco, sono state evidenti le ricadute della crisi rispetto alla forma di governo parlamentare. Eppure, lì dove il governo federale ha tentato una fuga in

⁴⁸ È stata coniata a tale proposito la denominazione di *Ersatzunionsrecht*, ovvero di diritto sostitutivo rispetto a quello dell'Unione. Cfr. Lorz A.-Sauer H., *Ersatzunionsrecht und Grundgesetz*, in *DöV*, 15, 2012, 573-82.

avanti, nel tentativo di marginalizzare il ruolo del *Bundestag* – così come pure è avvenuto in altri paesi europei – il livello di attenzione più elevato della sfera pubblica tedesca lo ha tempestivamente messo in luce. Il ricorso per conflitto interorganico presentato⁴⁹ al *BVerfG* ha impedito che si consumasse uno strappo tra la tecnica – necessaria alla risoluzione della crisi e a fronteggiare particolari situazioni di emergenza – e la politica. Nella sentenza si rivendica l'applicazione degli istituti del diritto parlamentare, ricordando che è attraverso il dibattito che si plasmano fondamentali scelte politiche e che, senza questo dibattito, è la sovranità popolare a subire un *vulnus* irreparabile⁵⁰. Il «*BVerfG* ribadisce [...] i tratti coesenziali alla forma di governo parlamentare, colmando il *deficit* democratico inter- e sovranazionale proprio degli atti relativi alla crisi economica»⁵¹.

In secondo luogo, diventa difficile per il commentatore individuare dove corra, a giudizio del tribunale, il confine che separa i nuovi trattati sulla *governance* dal diritto dell'Unione, in ragione dell'interpretazione estensiva dell'art. 23 G.G. operato dai giudici. Difatti, ai negoziati che precedono la formazione di questi accordi internazionali pattizi, che toccano questioni europee, il *BVerfG* pretende si applichino le medesime norme di diritto interno che disciplinano la partecipazione del parlamento nazionale alla formazione del diritto dell'Unione, cosa tutt'altro che scontata⁵². Il significato di tale decisione diventa più chiaro se ad esso si affianca quello espresso tanto nelle sentenze precedenti che in quella successiva, ove si estende l'esercizio dei medesimi controlli parlamentari anche alle sedi di raccordo (governo) intergovernativo istituite dai nuovi trattati e che si collocano *a latere* del diritto propriamente europeo. Ciò significa che i giudici di *Karlsruhe* richiedono che in quelle sedi si debbano applicare gli stessi principi di tutela dell'identità costituzionale degli Stati membri che

⁴⁹ L'attore era il gruppo parlamentare *Bündnis 90/Die Grünen*.

⁵⁰ Bonini M., *Status dei parlamentari*, cit., 13-14.

⁵¹ Bonini M., *Delle prerogative*, cit., 892.

⁵² Erano gli stessi ricorrenti a riconoscere che formalmente l'art. 23, c. 2 GG si applicherebbe soltanto alle «questioni di stretto interesse sovranazionale, ossia quelle inerenti la revisione dei trattati [dell'Unione] e le conseguenti modifiche del diritto secondario». Bonini M., *Delle prerogative*, cit., 891. Del medesimo avviso Kielmansegg il quale mette in evidenza che, nella misura in cui il Trattato MES (TMES) ed il Patto Euro-Plus non sono, tecnicamente, diritto dell'UE, bensì atti internazionali tra alcuni degli Stati membri, il diritto di cui all'art. 23, c. 2 G.G. non sarebbe azionabile, ma dovrebbe avere luogo, piuttosto, una partecipazione nelle forme previste dall'art. 59, c. 2 G.G., ovvero attraverso la legge di autorizzazione alla ratifica, come in effetti ha sostenuto il governo federale nella sua linea difensiva. I giudici abbracciano però un'interpretazione estensiva per cui il diritto d'informazione e partecipazione del parlamento agli affari europei debba essere inteso non solo in senso formale ma anche materiale, vale a dire quando le competenze dell'UE sono richiamate in maniera alternativa ed indiretta. Kielmansegg S. G., *Parlamentarische*, cit., 657-8.

scaturiscono dalle disposizioni dei trattati, da cui si spiega anche la particolare garanzia all'intangibilità della forma di governo parlamentare tedesca⁵³.

Laddove – sia nel procedimento di loro formazione, che in quello di attuazione – i giudici ritengono che ci sia omogeneità di regime giuridico rispetto al diritto dell'Unione, di fatto, si rompe tacitamente un argine rispetto alla sfera di ciò che ricade, o meno, nelle materie di rilievo sovranazionale. Nelle circostanze concrete l'espansione “funzionalista” delle competenze dell'UE avutesi con i richiamati trattati viene pragmaticamente riconosciuto dai giudici di Karlsruhe, a discapito dell'intransigenza che si era invece voluta leggere nella sentenza Lisbona. Perciò essi abbracciano un'interpretazione estensiva della propria costituzione, consapevoli del fatto che di fronte «la realtà della dinamica politica del processo di integrazione e del salvataggio della moneta unica, occorra tutelare il ruolo dei parlamenti nazionali come pilastri angolari nella strutturazione delle [scelte] politiche»⁵⁴.

6. – La riorganizzazione dell'unione economico monetaria e l'introduzione dei presupposti per la cancellazione del principio dell'indipendenza dei bilanci nazionali: un *vulnus* alla *Stabilitätsgemeinschaft*?

La Sentenza senz'altro più famosa è quella emessa il 12 settembre 2012⁵⁵, che ha dato il via libera alla ratifica dei trattati sul MES e sul *Fiscal Compact*. Essa rappresenta, in realtà, solo un decisione in via cautelare in attesa del giudizio definitivo, per il quale i giudici si riservano la possibilità di svolgere un esame più accurato. Lo scopo dei ricorsi è stato proprio il tentativo di ottenere dal tribunale federale tedesco una decisione che vietasse al Presidente della RFT di firmare le leggi di autorizzazione all'integrazione dell'art. 136 TFUE e alla ratifica dei due

⁵³ Bonini M., *Delle prerogative*, cit., 892.

⁵⁴ Kielmansegg S. G., *Parlamentarische*, cit., 664 (traduzione dell'a.).

⁵⁵ Sulla quale cfr., Di Martino A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *federalismi.it*, 18, 2012; Ridola P., “Karlsruhe locuta causa finita”? *Il Bundesverfassungsgericht, il Fondo salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *federalismi.it*, 18, 2012; Pilz S., *Europa auf dem Weg*, cit

trattati⁵⁶ fino alla conclusione del procedimento principale. A seguito del suo esame il *BVerfG* ha invece deciso diversamente, ritenendo che gli atti impugnati non fossero tali da produrre danni irreparabili, nonostante venga riconosciuto che la RFT avrebbe assunto, attraverso di essi, obblighi internazionali dai quali difficilmente, alla conclusione del procedimento principale, potrà sciogliersi senza conseguenze.

Ancora una volta i ricorsi presentati hanno denunciato, per interposizione dell'art. 38 G.G., la violazione del principio di responsabilità generale del *Bundestag* sul bilancio federale, principio costituzionalmente legato a quello di democrazia di cui agli artt. 20 e 79, c. 3 del G.G. In effetti i giudici hanno riconosciuto che, anche nel contesto di un sistema di “governo intergovernamentale”⁵⁷ (*intergouvernementalen Regierens*) i deputati, in quanto rappresentanti del popolo, devono conservare il controllo sulle decisioni di bilancio. Per questo, ciascuna misura di aiuto solidale – sia in ambito internazionale che dell'Unione – tale da produrre un effetto redistributivo che vada oltre i confini della RFT – deve essere consentita dalla camera federale. Tuttavia, secondo il *BVerfG* i ricorsi non hanno potuto essere accolti, se non quanto alla richiesta di apposizione di alcune riserve interpretative, riguardanti determinate disposizioni del TMES. In primo luogo, quelle sull'inviolabilità dei documenti (artt. 32 e 35 TMES) e sul segreto professionale dei funzionari e del personale del MES (art. 34 TMES), che non sembrano poter essere interpretate nel senso di ostacolare l'afflusso di informazioni verso le assemblee rappresentative nazionali, ma solo verso soggetti terzi non autorizzati. L'interpretazione costituzionalmente orientata serve a sopperire alla mancanza nel trattato istitutivo del MES, di una norma che tuteli il diritto di informazione dei parlamenti nazionali. Ed è, perciò, a questo scopo, che i giudici di Karlsruhe intendono assicurare al *Bundestag* la trasmissione delle ampie informazioni richieste per la formazione della propria volontà al momento delle proprie deliberazioni.

In secondo luogo, il *BVerfG* ha voluto assicurare il rispetto delle prescrizioni costituzionali a che gli impegni di bilancio della RFT siano definiti dal *Bundestag* con atto legislativo. Perciò ha chiarito che, anche per i meccanismi volti a compensare le eventuali

⁵⁶ Le leggi, approvate tutte il 29 giugno 2012 con maggioranze superiori ai due terzi dei membri del *Bundestag* sono rispettivamente: *Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist*; *Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion*; *Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus*; infine la *Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus* anche detta *Esm-Finanzierungsgesetz*.

⁵⁷ L'espressione, già apparsa al par. 114 della sentenza 19 giugno 2012, è ripetuta al par. 211 della presente sentenza.

perdite subite dal MES⁵⁸, il limite massimo degli impegni assunti dalla RFT, come fissato all'art. 8, c. 5 TMES⁵⁹, sia innalzabile solo a seguito di una approvazione espressa da parte del *Bundestag*. Dunque, con l'interpretazione costituzionalmente fornita dai giudici di Karlsruhe, si esclude di fatto che il rappresentante del governo tedesco possa assumere la decisione di impegnare risorse del bilancio federale senza che l'assemblea rappresentativa del popolo del *Bund* abbia manifestato il proprio consenso a tale proposito.

Quanto agli altri atti impugnati, i giudici hanno ritenuto che la legge di autorizzazione all'inserimento dell'art. 136, c. 3, nel TFUE non rappresenti in alcun modo una minaccia alla stabilità dell'unione monetaria (*Stabilitätsgemeinschaft*)⁶⁰, come invece argomentato dai ricorrenti. Da un lato, i giudici hanno ammesso che tale modifica determini, in sostanza, l'introduzione dei presupposti per la cancellazione del principio dell'indipendenza dei bilanci nazionali, finora caratterizzante l'unione economica e monetaria, determinando di fatto una sua riorganizzazione⁶¹. È osservato, tuttavia, che nonostante la norma apra la strada alla costituzione di un meccanismo permanente di assistenza finanziaria reciproca tra gli stati membri dell'Eurozona, ciò non toglie che l'orientamento di fondo verso la stabilità non venga meno. Infatti, alcuni elementi essenziali – quali l'indipendenza della BCE, l'imposizione agli stati membri di una disciplina di bilancio e la responsabilità individuale dei bilanci nazionali – rimangono comunque intatti⁶². Inoltre, l'eventuale perdita dell'autonomia di bilancio a livello nazionale non si produce in maniera automatica: non è l'art. 136, c. 3, ad istituire il MES, esso piuttosto ne prefigura la possibilità, su presupposti di diritto internazionale pattizio. Il principio di democrazia non sarebbe inoltre violato perché la necessità di una ratifica da parte degli organi legislativi degli Stati membri, ai fini della sua entrata in vigore, implica una loro fondamentale partecipazione al processo decisionale a ciò rivolto, garantendo –

⁵⁸ Ai sensi l'art. 25 TMES si dispone che si possa attingere, in *extrema ratio*, al capitale sociale non versato dagli Stati membri, la cui richiesta deve avvenire in conformità a quanto previsto dall'art. 9 TMES, con deliberazione a maggioranza semplice del consiglio dei governatori.

⁵⁹ Ove si legge che «[l]a responsabilità di ciascun membro del MES è in ogni caso limitata alla sua quota di capitale autorizzato al prezzo di emissione determinato. Nessun membro del MES può essere considerato responsabile, in virtù della sua appartenenza al MES, degli obblighi da questi contratti».

⁶⁰ Di questo avviso anche Callies C., *Finanzkrisen*, cit., 157, mentre di opinione diversa è Stefan Pilz il quale ritiene che il TMES e il Trattato sul *Fiscal Compact* – proprio per la loro natura di atti internazionali e per le modalità della loro negoziazione – non siano in grado di garantire quella sufficiente stabilità politico-istituzionale che deve completare quella economico-monetaria. Pilz S., *Europa auf dem Weg*, cit., 915-6

⁶¹ Rn 232.

⁶² Rn 234.

auspicabilmente ed in ragione delle norme del diritto interno – un adeguato dibattito su una tale scelta.

Anche la presunta violazione della responsabilità generale di bilancio del *Bundestag* da parte della legge di approvazione del *Fiscal Compact* viene ritenuta infondata. Da un lato, i giudici ricordano come il contenuto dispositivo del trattato coincida con le già esistenti disposizioni sull'equilibrio di bilancio del G.G. (art. 109, 115 e 143 G.G.)⁶³ e gli specifici vincoli imposti dal TFUE⁶⁴. Inoltre, il *Fiscal Compact* non riconoscerebbe alle istituzioni UE alcuna competenza che tocchi la responsabilità generale di bilancio del *Bundestag*. Infatti, sebbene venga istituito, da parte degli Stati membri del trattato, un meccanismo di correzione in caso di divergenza dall'obiettivo del bilancio in pareggio nel medio termine, questa disposizione contiene un parametro privo di concretezza quanto al contenuto materiale delle decisioni da assumere per la sua realizzazione.

Le prerogative dei parlamenti nazionali rimangono garantite a norma del trattato sul Patto fiscale, il quale le ribadisce ed esclude sin dall'origine una traslazione parziale della responsabilità di bilancio alla Commissione europea. Anche la competenza della Corte di giustizia europea cui è possibile sottoporre, secondo l'art. 8, c. 1 del *Fiscal Compact* una violazione del dovere di cui all'art. 3, c. 2 del medesimo trattato⁶⁵, non pregiudica la concreta libertà di formazione del bilancio da parte del legislatore nazionale. Infine il *BVerfG* ricorda che la Repubblica federale tedesca, con la ratifica del *Fiscal Compact* non assume alcun vincolo irreversibile riguardo ad una specifica politica di bilancio, poiché, per quanto il trattato non preveda un diritto chiaro di denuncia o di recesso esso è riconosciuto dal diritto consuetudinario internazionale come sempre possibile per mutuo consenso, mentre un recesso unilaterale sarà praticabile qualora si dimostri una fondamentale modifica delle condizioni determinanti la conclusione del trattato.

⁶³ Sul cui contenuto si rinvia alla dottrina citata alla nota 16.

⁶⁴ In particolare, quello derivante dall'art. 5, c. 1 del *Fiscal Compact*, sul programma di sorveglianza economico-fiscale, è già incluso nella procedura per *deficit* eccessivo regolata dal diritto primario.

⁶⁵ Quello più famoso e relativo alla introduzione di una disciplina nazionale vincolante e di natura permanente, preferibilmente di livello costituzionale, volta a garantire “rigorosamente” il rispetto dell'obiettivo di un bilancio in pareggio o in avanzo lungo tutto il corso del processo nazionale volto alla sua approvazione.

7. – Conclusioni

Secondo l'opinione dei giudici di Karlsruhe il compito che ad essi spetta non si limita, dunque, a vagliare il rispetto o meno della clausola di identità costituzionale in relazione ai nuovi trattati – quasi a voler indicare l'assenza di una soluzione di continuità tra questi ed il diritto primario europeo – ma si estende fino a valutare il rispetto dei canali di legittimazione che sono propri del diritto UE⁶⁶. Si legge nelle motivazioni dell'ultima sentenza che, nel momento in cui le parti contraenti hanno deciso di dare la forma di trattati internazionali al contenuto degli accordi raggiunti nei negoziati, sapevano perfettamente che sarebbe stato impossibile per il Parlamento europeo esercitare qualsivoglia forma di controllo. Quest'ultimo, di conseguenza, non potrà che essere lasciato ai parlamenti nazionali, con il compito di spendere la propria riserva di legittimazione e metterla a frutto del processo di integrazione, indipendentemente dalla forma giuridica – di diritto internazionale o comunitario – che esso in concreto assuma.

Ne consegue che il disegno complessivo della riformata *governance* economica supera il vaglio di costituzionalità tedesco, seppur con alcuni significativi correttivi: viene reso giuridicamente vincolante un controllo continuo da parte della camera federale nei confronti dell'operato del proprio governo. Con ciò è impedito a quest'ultimo di assumere impegni finanziari senza che vi sia una precedente discussione in assemblea, nel *plenum* ovvero in commissione bilancio, del suo contenuto. Quanto alla preferenza accordata al Consiglio europeo, quale sede per l'attività negoziale, essa viene accolta dal tribunale federale nella misura in cui sia possibile “imbrigliare” l'azione del proprio governo anche nelle circostanze in cui siano in discussione questioni che non ricadano nella competenza delle istituzioni dell'Unione, ma siano comunque pertinenti agli affari comunitari. Le stesse norme procedurali del principale strumento di salvaguardia delle finanze pubbliche dei paesi dell'Eurozona, il MES, vengono interpretate in modo da ribadire l'incisività dei poteri di indirizzo e di controllo del *Bundestag* tedesco. Ad esempio, lì dove è previsto che il sistema di approvazione delle misure di assistenza finanziaria assicura al solo ministro delle finanze tedesco un sostanziale potere di veto, tale da bloccare l'erogazione di qualsivoglia prestito ad uno dei paesi dell'area euro che si trovi in difficoltà⁶⁷. Secondo l'interpretazione fornita dai

⁶⁶ Rn 257. Per analoghe valutazioni cfr. Di Martino A., *La sentenza*, cit., 11.

⁶⁷ Le procedure decisionali del principale organo del MES, il consiglio dei governatori, prevedono che il voto avvenga ordinariamente all'unanimità, con scomputo delle astensioni (art. 4, c. 3), salvo che sia avviata una procedura di votazione d'urgenza (art. 4, c. 4). Infatti, qualora la Commissione e la BCE concludano che la «mancata adozione di una decisione urgente circa la concessione o l'attuazione di un'assistenza finanziaria [...] minaccerebbe la sostenibilità

giudici di Karlsruhe, è in definitiva il parlamento a dover assentire al coinvolgimento del MES nel salvataggio economico di uno degli altri paesi che adottano la moneta unica – e che si trovi in una situazione di difficoltà. Il tutto allo scopo di salvaguardare un principio cardine della propria identità costituzionale, sviluppato dalla giurisprudenza costituzionale tedesca a partire da Maastricht, vale a dire quello sulla responsabilità generale di bilancio del *Bundestag*. Si impedisce così che il denaro dei contribuenti tedeschi venga impegnato in operazioni di assistenza economica senza che prima vi sia, quanto meno, una discussione ed una deliberazione in merito da parte dei loro rappresentanti. Naturalmente, la valenza di queste rassicurazioni non può che essere parziale. Il motivo sta nella proiezione tutta interna che la corte compie del principio di democrazia, come dall'altronde inevitabile, dato il suo ruolo di giudice costituzionale posto a salvaguardia del solo *Grundgesetz*. Due osservazioni meritano di essere fatte, allora. La prima riguarda la configurazione di quel principio nell'ordinamento europeo: è chiaro, infatti, che i giudici attribuiscono un elevato valore al sistema di doppia legittimazione giuridica del diritto dell'Unione. Parlamento europeo e parlamenti nazionali rappresentano due canali tra loro necessariamente complementari e ove l'uno non può, o non riesce, ad arrivare deve sopperire l'altro⁶⁸. Inoltre, se è vero che la democrazia, nelle sentenze, viene declinata in senso strettamente rappresentativo, come è stato giustamente osservato⁶⁹, il giudice costituzionale non ignora che essa sia una questione non solo di mera rappresentanza ma, in primo luogo, di *checks and balances*. Principio che, in modo condivisibile, essa si preoccupa di tutelare, ricordando, tra l'altro, come non sia il compito di nessun altro, se non proprio di ciascun legislatore nazionale, delineare le procedure di controllo da parte delle istituzioni della rappresentanza politica sull'attività degli esecutivi. La seconda riflessione, che dalla prima si origina, impone di considerare quale sia lo sforzo compiuto da parte dei rappresentati degli altri paesi dell'Eurozona per difendere l'analogo principio di responsabilità dei propri parlamenti

economica e finanziaria della zona euro» si abbia una deroga al criterio dell'unanimità a favore in una maggioranza qualificata pari all'85% dei voti espressi. Tuttavia, è bene sottolineare come il successivo art. 4, c. 7, prescriva che il numero dei diritti di voto di ciascun membro del MES, è pari al numero di quote ad esso assegnate rispetto al totale del capitale versato. Vige dunque un principio di ponderazione del voto che pregiudica di fatto l'uguaglianza degli Stati membri nell'assunzione delle decisioni. In particolare, proprio sulla base dell'entità delle quote di partecipazione è facile calcolare che l'unico Stato membro del MES, il cui rappresentante al consiglio dei governatori – ovvero il cui ministro delle finanze – detenga un potere di veto, è proprio la Repubblica federale tedesca, la quale, con un numero di quote pari a quasi il diciannove per cento del capitale del MES, è l'unica in grado di bloccare una sua decisione, seppur in situazioni di emergenza.

⁶⁸ Sul ruolo dei parlamenti degli Stati membri e di quello europeo nella forma di governo di federalismo esecutivo, cfr. Dann P., *The Political Institutions*, in von Bogdandy A.-Bast J. (a cura di), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart, 2010, 261 e ss.

⁶⁹ Cassese S., *L'Unione europea*, cit., 1007.

nazionali in materia di bilancio⁷⁰. Ed in particolare per quanto riguarda l'Italia, si evidenzia che nell'accettazione – senz'altro obbligata, date le circostanze concrete di estrema debolezza in cui il nostro paese si è trovato – del MES, così come strutturato, sia stato del tutto omesso di considerare quella condizione di parità con gli altri Stati che, sulla base dell'art. 11 della nostra costituzione, ha rappresentato le fondamenta giuridiche affinché si acconsentisse alle limitazioni di sovranità necessarie alla partecipazione all'Unione europea, così come a qualsiasi altra organizzazione internazionale⁷¹. Se, da un lato, in ciò risulta sostanzialmente confermata, nostro malgrado, la disparità di posizioni tra paesi debitori e paesi creditori – tale da collocare i primi in una situazione di sostanziale subordinazione alle decisioni dei secondi – dall'altro, ed in termini di stretta teoria costituzionale, non si può non tributare un plauso alla ferma difesa, da parte dei giudici tedeschi, dei principi basilari della propria identità costituzionale.

Con ciò non si intende abbracciare posizioni a difesa di una certa concezione tradizionale della sovranità nazionale, ma piuttosto mettere ancor meglio in luce il significato che hanno i vincoli posti dal *BVerfG*; significato che appare in definitiva ben più condivisibile di quanto non si sia voluto considerare finora. Così, ad esempio, con riferimento al principio di generale responsabilità di bilancio del *Bundestag*, sempre discusso nella *Lissabon Urteil*, esso non avrebbe molta ragione d'essere se dal bilancio dello Stato – e, dunque, a fronte del prelievo fiscale da cui esso scaturisce – non vi fossero delle prestazioni sociali che lo Stato si impegna a garantire ai propri cittadini ed in ragione delle quali lo stesso esercizio del potere autoritativo riceve una forte legittimazione.

Ebbene, tale concezione della sovranità non è certamente prerogativa esclusiva dello Stato nazione ma, anzi, deve essere fatta propria anche dalle istituzioni sovranazionali, sebbene si stenti anche solo a far decollare il bilancio europeo come strumento di redistribuzione e di equità sociale. In fin dei conti, è questo il significato più profondo dei rimproveri mossi dal

⁷⁰ Questo nonostante che il Trattato di Lisbona abbia postulato «“implicitamente” un rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo di ciascuna assemblea sull'azione del rispettivo governo nelle sedi decisionali europee», tanto che in numerosi Stati membri si è proceduto all'adozione di disposizioni per un «consolidamento del raccordo tra parlamento e governo in materia europea». Esposito C., *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, 4, 2009, 1120-1. Sul medesimo tema anche Rivosecchi G., *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimento del diritto positivo e “sentenza Lissabon” del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1, 2011, 135-55.

⁷¹ Tale dubbio viene messo in rilievo anche nelle riflessioni di Fusaro C., *La formazione del governo Monti*, cit., 393. Quanto al ruolo del Parlamento italiano nell'ambito dell'Unione, si confronti, tra gli altri: Bifulco R., *La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona. Relazione al XV Colloquio di Diritto Costituzionale Italo-tedesco, Monaco 20-22 ottobre 2011*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2012, 1-27;

tribunale federale tedesco al progetto di integrazione europea⁷². L'invito è a superare i limiti alla legittimazione democratica che si rinvergono nel ruolo ancora embrionale del Parlamento europeo, cui si è cercato, in qualche modo, di fare fronte attraverso il rafforzamento dei parlamenti nazionali⁷³ e quindi con forme di legittimazione indiretta⁷⁴. Naturalmente non si sorvola sulla decisiva condizione posta dal tribunale nella sentenza Lisbona: che la scelta rispetto ad un trasferimento della sovranità sia riservata ad una dichiarazione di volontà del popolo tedesco⁷⁵. Tuttavia, è comprensibile che la corte costituzionale tedesca voglia difendere quel concetto di democrazia che è affermato nella propria Legge fondamentale e la cui realizzazione è, al momento, ancora competenza esclusiva del parlamento nazionale⁷⁶. Per questo richiede che, qualora l'esercizio della sovranità venga riallocato ad un livello istituzionale superiore e sovranazionale, ciò sia fatto sulla base del presupposto che sia presente un nuovo garante, sul piano rappresentativo, capace di esercitare veramente i controlli e contrappesi che un tale compito richiede.

Volendo perciò tornare alla *Lissabon Urteil* sembra opportuno leggere sotto una nuova luce quanto in precedenza era stato interpretato come un anatema per i futuri progressi del processo di integrazione. Il *BVerfG* aveva elaborato senz'altro una sentenza piena di giudizi di valore sul risultato raggiunto a Lisbona con la riforma dei trattati, non considerandolo sufficiente per poterne parlare nei termini di una costituzione federale e mettendone in luce tutti i limiti. Di fatto, i giudici di *Karlsruhe* avevano dimostrato di ritenere che l'UE continui a trarre legittimazione principalmente in maniera indiretta, attraverso i parlamenti nazionali⁷⁷, che agiscono in forza della sovranità popolare e per questo avevano richiesto che vi fossero

⁷² Cfr. Nicolaïdis K., *How the Constitutional Court unwittingly embraced EU democracy*, in *I•CON*, 3-4, 2011, 786-92. Per una riflessione di più ampio respiro sul concetto di "democracy" elaborato dall'a. si rinvia a Id., *The Idea of European Democracy*, in Dickson J.-Eleftheriadis P. (a cura di), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

⁷³ Sono in molti a mettere in rilievo il fatto che il Trattato di Lisbona abbia di molto rafforzato il ruolo dei parlamenti nazionali tanto nelle procedure normative ordinarie dell'UE, tanto in fase di riforma dei trattati (art. 12 TUE). Tale evoluzione è attribuita ad un sentimento recente di disaffezione verso le istituzioni comuni, palesato dal fallimento del Trattato costituzionale, Fasone C., *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2, 2011, 354. Altri ritengono che sia un fenomeno risalente già al Trattato di Maastricht e divenuto sempre più evidente «quanto più incisivo e problematico si faceva il dibattito sul cd. *deficit democratico* dell'Unione», Morviducci C., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2008, 84.

⁷⁴ Esposito C., *Il Trattato di Lisbona*, 1120.

⁷⁵ Rn 228 *Lissabon Urteil*. Da ciò dovrebbe conseguire la formulazione di una nuova costituzione per la Repubblica federale, che delinea un assetto istituzionale compatibile con l'attrazione ad un livello superiore di governo di funzioni fondamentali di indirizzo e di controllo politico e con una diversa concezione di sovranità, ormai sovranazionale.

⁷⁶ La clausola di eternità impedirebbe, dunque, al legislatore costituzionale tedesco di «disporre dell'identità dell'ordine costituzionale liberale», cfr. Gambino S., *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in *Quad. cost.*, 3, 2012, 533-61, in part. 536.

⁷⁷ Küiver P., *German participation*, cit., 1288.

strumenti di diritto interno adeguati rispetto alle responsabilità connesse con l'integrazione⁷⁸, ma ciò si giustifica in quanto è senza dubbio mancato un vero momento costituente⁷⁹.

Dunque, il *BVerfG* con la sua sentenza sul Trattato di Lisbona non aveva, probabilmente, altra intenzione che quella di denunciare il *deficit* democratico su cui si discute da lungo tempo in Europa e con la sua giurisprudenza più recente chiarisce che esso non intende contrapporsi a nuovi livelli di integrazione ma – stante l'attuale quadro istituzionale – è lo stesso diritto primario dell'Unione a pretendere che le funzioni di controllo e di garanzia siano esercitate (anche) dai parlamenti nazionali, ovvero dal *Bundestag*⁸⁰. Di qui, qualche conclusione sul metodo per l'elaborazione ed implementazione dei nuovi strumenti di *governance* e dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria. Il metodo intergovernativo⁸¹ era del tutto percorribile alla luce del diritto comunitario⁸², trattandosi di ridefinire competenze, come quelle relative alle politiche fiscali e bensì agli Stati membri. Evidentemente però, rispetto al metodo comunitario, quello intergovernativo ha rimesso il discorso della legittimazione principalmente sul piano nazionale.

⁷⁸ Rn 293-294 *Lissabon Urteil*. Proprio in ragione di ciò, in aggiunta alle modifiche apportate alla legge di accompagnamento a quella di ratifica del Trattato di Lisbona è stata modificata la legge sulla cooperazione tra il Governo e il *Bundestag* in materia europea, allo scopo di approfondire il dovere informativo del primo ed è stata adottata una legge «sull'esercizio delle responsabilità per l'integrazione delle Camere tedesche» che prevede l'approvazione con legge costituzionale di una serie di strumenti a disposizione delle istituzioni europee.

⁷⁹ Gambino S., *Identità costituzionali*, cit., 534.

⁸⁰ Queste osservazioni sono in linea con quanto già argomentato a proposito della Sentenza Maastricht, in cui il tribunale federale non avrebbe fatto altro che affermare come indispensabile la presenza dei parlamenti nazionali nella elaborazione delle politiche comunitarie «per compensare la marginalità del ruolo riservato al Parlamento europeo». Miccù R., *Postfazione. Il "duplice volto" del deficit democratico nell'Unione europea*, in Ress G.-Miccù R. (a cura di), *Parlamentarismo*, cit. 170. Del medesimo avviso è anche Martinico G., *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in Bonvicini G.-Brugnoli F. (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, 42.

⁸¹ Occorre osservare che il processo di rafforzamento del metodo intergovernativo rispetto a quello comunitario non è stato necessariamente inteso come una regressione al diverso metodo internazionale, poiché i primi due sono pur sempre originari e tipici dell'esperienza europea e tali da essere fra loro complementari. Si ricorda che Sabino Cassese, argomentava, con riferimento al fallito progetto di Trattato costituzionale del 2003 e alla previsione di un rafforzamento delle due componenti, intergovernativa e comunitaria, che vi fosse «un perdurante equivoco nella contrapposizione delle due "teste" dell'Unione: quello che porta ad escludere il carattere comunitario dell'elemento intergovernativo. Non è così: le decisioni rimesse agli organi intergovernativi non sono meno dell'Unione delle altre». Cassese S., *La «Costituzione» europea del 1957 comparata a quella ora in preparazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 8, 2003, 867-70, in part. 869. Sul metodo intergovernativo nel secondo pilastro, quello relativo alla politica estera e di sicurezza comune, a seguito della riforma dei Trattati avvenuta a Lisbona, si confronti Thym D., *Außenverfassungsrecht nach dem Lissaboner Vertrag*, in Pernice I., *Der Vertrag von Lissabon: Reform der Eu ohne Verfassung?*, Nomos, 2008, 173-89.

⁸² Pernice I., *International agreement on a reinforced economic union. Legal opinion*, in www.whi.eu, 4. Si ricorda che nel frattempo è anche intervenuta la pronuncia della Corte di giustizia nella causa C-370/12, *Pringle contro Repubblica d'Irlanda*, in cui è stato stabilito che la procedura di revisione semplificata seguita per la modifica dell'art. 136 TFUE fosse legittima poiché non ha prodotto una modifica delle competenze dell'Unione contraria al terzo comma dell'art. 48 del TUE. Dunque, formalmente, le competenze nelle questioni di bilancio sono rimaste nelle attribuzioni degli Stati membri anche a seguito della creazione del MES.

Si è lasciato così l'esercizio dei poteri di controllo democratico nelle sole mani dei parlamenti degli Stati membri, i quali tuttavia lo hanno svolto in maniera inevitabilmente disomogenea e solo nella misura in cui esso sia appropriatamente disciplinato dal diritto interno. Il contributo delle recenti sentenze del *BVerfG* ha chiarito e ampliato le garanzie di esercizio di tale controllo rispetto all'ordinamento tedesco, nella misura in cui – così come prescritto al legislatore tedesco proprio nella *Lissabon Urteil* – il diritto interno prevede un puntuale dovere di informazione da parte del governo nei confronti del parlamento circa le decisioni assunte dal primo in merito alla posizione da tenere proprio nella sede del Consiglio europeo⁸³.

Ciò vuol dire che laddove si fossero adottate procedure decisionali, il cui fine fosse rafforzare il processo di integrazione e al tempo stesso eludere il ruolo del parlamento tedesco, ora questo è impossibile. Lo dimostra esattamente la sentenza del 19 giugno 2012: essa sancisce la responsabilità del governo federale per violazione delle prerogative del parlamento nazionale, che viene fatta valere a seguito di un ricorso per conflitto di poteri. Sebbene di fatto l'esecutivo tedesco abbia provato ad agire, nelle circostanze della negoziazione del TMES e del Patto Euro Plus, scavalcando il ruolo del *Bundestag*, ciò non sarà più possibile in futuro, poiché accordi di natura intergovernamentale, quando siano riconducibili alla sfera dell'Unione – poiché posti a suo completamento – non si sottraggono ai percorsi di legittimazione (indiretta) previsti per gli atti proprio del diritto comune. E tuttavia certamente il *BVerfG* è consapevole del fatto che così si sia delineata un'Unione europea in cui, fintanto che la questione della legittimità sarà rimessa agli ordinamenti interni, piuttosto che sul piano sovranazionale, perdureranno intollerabili disequaglianze.

Perciò, la marginalizzazione delle istituzioni sovranazionali europee (Parlamento e Commissione) conferma il giudizio di valore espresso dal *BVerfG* in merito all'handicap di rappresentatività che esse dimostrano ancora in questa fase. L'assenza di un coinvolgimento nel processo decisionale del Parlamento europeo avrebbe dovuto essere sopperita dall'esercizio di alcune prerogative di indirizzo e di controllo da parte delle assemblee rappresentative nazionali, affinché la forza di legittimazione che esse detengono, fosse posta a vantaggio di ulteriori

⁸³ In osservanza di ciò, la legge «sull'esercizio delle responsabilità per l'integrazione delle Camere tedesche» al suo art. 13, prevede proprio l'obbligo per il governo di trasmettere, entro due settimane, dei progetti normativi e di tutti gli altri atti che, per il loro oggetto, possano interferire sull'esercizio dei poteri delle assemblee, accompagnati da un'apposita relazione esplicativa.

avanzamenti nel processo di integrazione europeo. Ciò in realtà si è verificato in maniera assai puntuale solo nella Repubblica Federale Tedesca – ove pure si è assistito a violazioni dei pur stretti vincoli di legittimazione cui il governo è sottoposto – mentre rimane dubbio che ciò sia stato preso seriamente in considerazione negli altri ordinamenti dei paesi che partecipano all'Unione europea.

In secondo luogo, nella misura in cui la giurisprudenza costituzionale tedesca ha giudicato i nuovi trattati internazionali sostitutivi e riempitivi delle lacune del diritto dell'Unione (*Ersatzunionsrecht*), ha esteso i meccanismi interni di indirizzo e controllo del *Bundestag* sull'esecutivo già operanti nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario, ampliando così l'esercizio delle prerogative parlamentari a metodi decisionali che altrimenti avrebbero esulato da altrettanto precise e puntuali forme di controllo democratico.

Rimane invece aperto ed irrisolto il problema sulla disparità di legittimazione tra Stati membri dell'Unione, il quale non sembra poter essere risolto fino a che questi ultimi rimarranno gli unici attori istituzionali cui sono rimesse le decisioni sulle politiche di sostegno alle economie europee in difficoltà, mentre al contempo è lasciato al Consiglio europeo il potere di decidere, se non il contenuto, almeno le agende delle politiche in ambito economico-fiscale degli esecutivi nazionali, ciò che è stato definito il “vicolo cieco” del coordinamento nell'ambito del governo dell'economia in Europa⁸⁴.

⁸⁴ Callies C., *Finanzkrisen*, cit., 163.