



SI PUÒ RICHIUDERE IL VASO DI PANDORA? IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE RESPINGE LA RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI IN VISTA DELLA VOTAZIONE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DELL'UE SULL'ACCORDO CETA

di Astrid Zei*

In un contesto animato da crescenti tensioni circa il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e da diffusi movimenti di pensiero che sfidano gli obiettivi dell'integrazione politica ed economica, il nuovo corso giurisprudenziale del Tribunale costituzionale federale rischia di scoperchiare un vaso di Pandora, costringendo i giudici al ruolo senz'altro scomodo, quantunque interpretato con convinzione, di ultimo presidio nazionale nel quadro di un processo di liquefazione della sovranità.

Con la [sentenza del 21 giugno 2016](#) sul Programma OMT della Banca centrale europea il Tribunale costituzionale federale aveva infatti ulteriormente dilatato la dimensione soggettiva del principio democratico sviluppata a partire dalla sentenza Lisbona, trattando espressamente di un "diritto alla democrazia" (par. 166 e 185) e legittimando l'istituto del *Verfassungsbeschwerde* avverso gli atti *ultra vires* dell'UE, fino a ricomprendere tra i motivi di un ricorso non solo le omissioni che corrispondono alla violazione di precisi obblighi giuridici, ma anche l'inerzia politica delle autorità tedesche qualora si palesi una modifica strutturale nel riparto delle competenze tra l'UE e gli Stati membri che violi il programma di integrazione iscritto nell'art. 23, primo e secondo co., LF.

Questo orientamento interpretativo ha raccolto anche in Germania molte voci critiche sia nell'ambito della dottrina, che lo considera non coerente con i principi sviluppati nella pregressa giurisprudenza del Tribunale, e potenzialmente destabilizzante per gli equilibri iscritti nella costituzione tedesca, sia da parte degli osservatori, anche stranieri, che vi leggono una minaccia per la stessa tenuta del modello di integrazione europea, i cui processi politici risultano soggetti ad una sempre più profonda crisi di legittimazione.

In questo contesto, il 31 agosto 2016 il Prof. Fischer Lescano, dell'Università di Bremen, aveva depositato presso il Tribunale costituzionale federale "il più grande ricorso individuale della storia tedesca": un *Verfassungsbeschwerde* [[2 BvR 1823/16](#)] che riunisce un conflitto di attribuzioni sollevato dal gruppo della Sinistra (*Die Linke*) del Bundestag assieme ad un fascio di 125.009 ricorsi individuali con cui si pretende l'illegittimità del *Comprehensive Economic and Trade Agreement*

* Professore associato di diritto pubblico comparato – "Sapienza" Università di Roma

(abbr. CETA) che l'Unione europea ha negoziato con il Canada, e che prevede il riconoscimento reciproco degli standard in vigore oltre ad uno speciale quadro normativo e un sistema di giustizia alternativa a tutela degli investimenti.

Non colpisce solo la consistenza delle sottoscrizioni, ma anche il fatto che tale mobilitazione riguardi un provvedimento estremamente complesso, dal contenuto ostico, perché estremamente tecnico, di cui si critica anche, e forse soprattutto, l'opacità, tenuto anche conto che la Commissione europea ha reso pubblico il testo del [mandato negoziale](#) conferito al Consiglio europeo il 24 aprile 2009 solamente il 15 dicembre 2015, mentre il [testo dell'accordo](#) è stato pubblicato il 26 settembre 2014.

L'art.93, primo co., n. 4 a, LF circoscrive l'oggetto di un ricorso individuale agli atti delle autorità tedesche, e pretende dunque un tramite che consenta al Tribunale di esercitare solo indirettamente un sindacato sugli atti *ultra vires* dell'UE, nel caso in cui l'atto impugnato risulti in contrasto con il programma di integrazione europea iscritto nell'art. 23, primo co., LF, ovvero con gli altri limiti tracciati dalla Legge Fondamentale.

Tra le questioni che hanno contribuito ad animare il dibattito politico sui negoziati relativi all'Accordo e a mobilitare una parte dell'opinione pubblica, soprattutto in Germania e in Austria, vi è però proprio la scarsa trasparenza e l'informalità dell'intero processo, cui sono mancati, almeno in parte, anche i presidi del controllo parlamentare. Fino alla ratifica dell'Accordo mancherebbero dunque gli atti delle autorità nazionali su cui poggiare l'ammissibilità del ricorso [in questo senso, v. la sentenza del 7 settembre 2011, [BVerfGE 129, 124 <176>](#)].

Con la pronuncia del 21 giugno 2016 (par. 83 -104), però, il Tribunale costituzionale federale aveva già lambito i limiti del sindacato politico, ricomprende nella nozione di "atto" anche "l'inerzia delle autorità, che violi la responsabilità degli organi costituzionali tedeschi rispetto all'integrazione europea (*"Integrationsverantwortung"*)", rivendicando la possibilità di un sindacato sulla natura *ultra vires* degli atti dell'UE che "determinano un obbligo di reazione in capo agli organi costituzionali tedeschi in forza dallo loro responsabilità rispetto agli sviluppi del processo di integrazione europea" (par. 99-100 della stessa pronuncia).

Seguendo la nuova strada aperta dal Tribunale, che per la verità è paurosamente scoscesa, i ricorsi presentati contro l'Accordo CETA pretendono l'illegittimità delle omissioni del Governo tedesco, che non ha immediatamente respinto la raccomandazione della Commissione europea del 5 luglio 2016 [[COM 2016 \(470\) final](#)] con cui si invitava il Consiglio ad approvare l'Accordo di libero scambio con il Canada e ad autorizzarne l'applicazione transitoria nelle more del processo di ratifica, decisioni, queste, entrambe programmate per il **18 ottobre**.

La legittimazione a ricorrere si fonda sull'art. 38, primo co., LF, la cui portata si chiarisce, conformemente alla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, nel combinato disposto con gli art. 20, 79, terzo co. e con l'art. 23 LF. L'accordo comporterebbe infatti una sensibile riduzione dei poteri decisionali del Bundestag tedesco, non coperta dal diritto dei Trattati, e si configurerebbe pertanto come un atto *ultra vires*. Al contempo esso violerebbe l'identità costituzionale tedesca, ponendosi in contrasto con il principio democratico, con lo stato di diritto, e con il principio dello stato sociale.

Il Tribunale costituzionale federale si pronuncerà nel merito del ricorso non prima di qualche

mele. Nel frattempo i ricorrenti hanno chiesto ai giudici il rilascio di una misura cautelare, ai sensi del § 32 della Legge sul Tribunale costituzionale federale (BVerGG), atta ad impedire il voto favorevole del governo tedesco nella riunione di ottobre.

Sebbene tali misure si configurino in via generale come un rimedio eccezionale, la cui concessione è sempre ispirata a stringenti regole di prudenza - soprattutto quando le conseguenze si spiegano nell'ambito della politica estera e del diritto internazionale - in questo quadro la richiesta di inibire il voto tedesco, e così facendo sospendere l'applicazione provvisoria del Trattato, risulta paradossalmente più convincente del ricorso principale.

Il Tribunale costituzionale federale, però, il **13 ottobre 2016** ha respinto le istanze [[2 BvR 1368/16](#)]. Alla base della pronuncia vi è una delicatissima operazione di bilanciamento nell'ambito della quale, diversamente da quanto avviene nel processo amministrativo, non risulta dirimente il *fumus bonis iuris* circa il merito del ricorso, perché, anzi, diversi passaggi sembrano confortare le ragioni dei ricorrenti, quanto la necessità di valutare la gravità degli effetti paventati nelle more della decisione, attraverso una attenta ponderazione delle serissime conseguenze politiche di un voto negativo del Ministro tedesco (par. 45, 48), anche nel rispetto della discrezionalità del governo nell'esercizio della politica europea, estera ed economica (par. 47), tenendo conto, al contempo, dell'altissimo rango e dell'indisponibilità del "diritto alla democrazia" di cui il Tribunale costituzionale federale si pretende premuroso garante.

Se è vero – nelle parole del Tribunale – che l'Accordo potrebbe risultare *ultra vires*, che l'istituzione del sistema delle Commissioni ivi previsto dallo stesso potrebbe risultare incompatibile con il principio democratico, che è parte dell'identità costituzionale tedesca (par. 59, 71) e che le deliberazioni adottate in Commissione, anche con riguardo alla modifica dell'Accordo, dei suoi Protocolli ed Allegati, ai sensi dell'art. 26.1., risultano sottratte alle garanzie del controllo e della responsabilità del Bundestag (par. 65), al contempo il voto negativo del governo tedesco nella riunione del **18 ottobre** rischierebbe di compromettere l'intero processo di ratifica, facendo fallire l'accordo prima della sottoscrizione, programmata il **27 ottobre**. Ciò a maggior ragione se si considera che l'applicazione provvisoria degli accordi commerciali si iscrive in una prassi consolidata dell'UE, basata sulla norma facoltizzante contenuta nell'art. 218, quinto comma, TFUE (par. 45).

La mancata entrata in vigore dell'accordo si potrebbe inoltre ripercuotere sulle future politiche di partenariato commerciale dell'UE, minando la credibilità dell'Europa, e in particolare della Germania, in quanto Stato all'origine del fallimento dell'Accordo (par. 48-49).

Questi sono i diversi scenari ponderati dal Tribunale, che ha quindi deciso di respingere la richiesta di una misura cautelare.

Valutare gli effetti della pronuncia risulta comunque problematico. Il Tribunale costituzionale federale, infatti, ha motivato il diniego anche elencando una serie di circostanze che valgono a limitare il rischio di un'irreparabile compromissione dell'identità costituzionale tedesca.

Anzitutto, la natura mista dell'accordo, che in quanto tale richiede la ratifica da parte di tutti gli Stati membri dell'UE, e dunque riserva comunque l'ultima parola al Parlamento di Berlino (par. 38 della pronuncia).

Il Tribunale costituzionale federale non sembra avere dubbi al riguardo (par. 52-58), tanto più che

già nella *sentenza Lisbona* i giudici avevano precisato, ad esempio, che la materia degli investimenti esteri diretti, che l'art. 207, primo comma, TFUE affida alla politica commerciale comune, di competenza esclusiva dell'Unione europea, non ricomprende anche la tutela degli investimenti, che richiederebbero invece la sottoscrizione di un accordo misto (par. 379 della sentenza *Lisbona*), e invece che è una delle materie disciplinate dall'Accordo CETA.

In questa prospettiva, anzi, forse il Tribunale costituzionale federale avrebbe potuto più semplicemente rimettere le carte ai ricorrenti confidando nelle garanzie costituzionali del procedimento di ratifica, come sembra fare nell'ultimo passaggio della pronuncia (par. 73).

La tesi della natura mista dell'Accordo è stata accolta però dalla Commissione europea solo "provvisoriamente", vale a dire in attesa che la Corte di Giustizia dell'Unione europea si pronunci sulla portata e sulla natura dell'Accordo di libero scambio con Singapore (ALS/UE-S), poiché, secondo i Commissari, esso "persegue obiettivi identici e ha essenzialmente gli stessi contenuti" dell'Accordo con il Canada (causa A-2/15) [[COM 2016 \(470\) final](#)].

Sulla ricostruzione del Tribunale costituzionale grava dunque la possibilità che i giudici europei accolgano una lettura diversa quando si pronunceranno, e ciò avverrà probabilmente entro la primavera del 2017.

In tal caso, è vero che la possibilità di un sindacato sulla natura *ultra vires* dell'accordo da parte del Tribunale costituzionale federale non sarebbe preclusa, ma avrebbe a quel punto un costo politico immenso, molto maggiore rispetto ad un'eventuale sospensione dell'iter di approvazione da parte del Consiglio dei Ministri dell'UE.

Condividendo la tesi della natura mista dell'accordo, il governo tedesco si è impegnato a votare per l'applicazione provvisoria al Trattato limitatamente alle misure che rientrano nelle competenze esclusive dell'UE (par. 70), avendo inoltre già presentato le sue riserve a Bruxelles con riguardo ad una serie di materie puntualmente indicate (par. 69).

Tuttavia, anche in considerazione del fatto che l'Accordo CETA si configura come un ambizioso quadro regolativo degli scambi e degli investimenti in un novero amplissimo di materie, una ripartizione netta delle competenze, in parte riservate all'Unione e in parte lasciate alla legislazione degli Stati, si rivela necessariamente una operazione complessa. Difatti, gli ambiti materiali che il Tribunale costituzionale federale nella pronuncia non ha considerato soggetti alla decisione sulla applicazione provvisoria dell'Accordo non sono del tutto coincidenti con quelli indicati dal governo (par. 70).

Incerto appare anche l'esito dei negoziati che il governo federale si è impegnato a concludere con gli altri Ministri dell'UE per assicurare che le deliberazioni assunte dal Consiglio ai sensi dell'art. 30.2, secondo comma, dell'Accordo CETA siano vincolate - attraverso un accordo interistituzionale - alla regola dell'unanimità (par. 71).

Soprattutto, alcuni passaggi della pronuncia possono risultare ambigui: ad esempio, quando il Tribunale costituzionale federale precisa che il governo federale ha assicurato che agirà in maniera che "risulti *con certezza* che la deliberazione del Consiglio (...) non debba essere qualificata come un atto *ultra vires*" (par. 67), e quando "*presume*" (par. 70) che il governo federale non approverà l'applicazione immediata di tutte le misure che riguardano la tutela degli investimenti - compreso il sistema dei tribunali - , il traffico marittimo internazionale, il riconoscimento reciproco delle

qualificazioni professionali, e la tutela del lavoro (par. 70), e così facendo introduce macro materie cui il governo federale non si era espressamente riferito. Non è chiaro cioè se questi impegni debbano essere considerati quali presupposti di fatto che giustificano l'ordinanza di inammissibilità – come dire: posto che il governo tedesco è determinato ad agire in un certo modo, vengono meno le ragioni di una misura cautelare – oppure consistano in una serie di condizioni che il Tribunale costituzionale federale ha ritenuto di imporre alle autorità tedesche.

La prima ipotesi sembrerebbe senz'altro preferibile. Viene comunque da chiedersi quali siano le conseguenze qualora il governo federale disattenda tali raccomandazioni.

E' una possibilità cui il Tribunale costituzionale federale dedica il penultimo passaggio della pronuncia, ipotizzando che il governo “non riesca ad evitare un atto che potrebbe essere *ultra vires* oppure una violazione dell'identità costituzionale tedesca”. In tal caso “sebbene ciò non costituisca un obbligo” il governo si sarebbe impegnato a negoziare la possibilità di avvalersi della clausola contenuta nell'art. 30.7, terzo comma, lett. c) dell'Accordo, che riconosce alle “parti contraenti” la possibilità di rinunciare unilateralmente alla sua applicazione provvisoria, dandone notifica per iscritto.

Oggi, però, alla luce del diritto internazionale, non è chiaro se tale disposizione vada riferita solamente al Canada e all'Unione europea, cui il diritto europeo dei Trattati riserva l'esercizio del potere di negoziare gli accordi commerciali, ovvero se anche i singoli Stati membri siano da considerarsi “parti”, come dimostra una [scheda di approfondimento](#) pubblicata a dicembre dal Servizio Studi del Bundestag e poi velocemente sbianchettata in tutti i passaggi cruciali.

All'Accordo, comunque, sono state allegate [38 Dichiarazioni](#). La Dichiarazione del Consiglio n. 15 “conferma che saranno soggette all'applicazione provvisoria soltanto le materie che rientrano nell'ambito della competenza dell'UE”. La Dichiarazione n. 21 riguardo alla cessazione dell'applicazione provvisoria del CETA, sottoscritta solamente dalla Germania e dall'Austria riserva a tali Stati la possibilità di “esercitare i diritti risultanti dall'articolo 30.7, paragrafo 3, lettera c), assumendo le misure necessarie conformemente alle procedure UE”, senza chiarire gli effetti di una eventuale notifica da parte della Germania.

Riguardo alle modalità di votazione dei membri del Consiglio dei Ministri UE in seno al Comitato misto CETA, la Dichiarazione n. 19 del Consiglio e degli Stati membri si limita a prescrivere una “definizione di comune accordo”.

A seguito del voto contrario dell'Assemblea della regione della Vallonia, uno dei sette Parlamenti dell'ordinamento belga, la votazione del Consiglio dei Ministri dell'UE, originariamente calendarizzata il **16 ottobre**, è stata rinviata al **28 ottobre**, dopo una nuova deliberazione, questa volta favorevole, della Vallonia.

Nei giorni successivi il Tribunale ha ricevuto altri ricorsi che denunciavano la legittimità dell'Accordo CETA e invocavano misure cautelari conformi alle raccomandazioni già contenute nell'ordinanza del **13 ottobre**.

Il **7 dicembre** le istanze sono state respinte [[2 BvR 1444/16](#); [2 BvR 1482/16](#); [2 BvR 1823/16](#); [2 BvE 3/16](#)] anzitutto perché tardive (par. 20 della pronuncia), e in secondo luogo poiché il Tribunale costituzionale federale non ha condiviso i motivi addotti dai ricorrenti: anzitutto, l'elenco delle

materie riservate alla competenza esclusiva dell'UE cui i contraenti hanno dato esecuzione provvisoria è contenuto nella [Decisione del Consiglio relativa all'applicazione provvisoria dell'accordo economico e commerciale globale \(CETA\) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra](#) (10974/16). Il Tribunale costituzionale federale l'ha ritenuto sostanzialmente coincidente con la classificazione proposta nella pronuncia del **13 ottobre**, anche in forza dell'ausilio interpretativo offerto dalla Dichiarazione n. 15.

In secondo luogo, la formulazione contenuta nella Dichiarazione n. 19 - “definizione di comune accordo” - andrebbe interpretata – secondo i giudici - come un riferimento all'unanimità.

Infine, la Dichiarazione n. 18 precisa anche “che è improbabile che nel prossimo futuro siano necessarie decisioni di modifica del CETA o interpretazioni vincolanti del CETA adottate dal comitato misto CETA. Pertanto la Commissione non intende presentare proposte ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, ai fini della modifica del CETA o dell'adozione di un'interpretazione vincolante dello stesso prima della conclusione del procedimento principale dinanzi alla Corte costituzionale tedesca”.

Quanto all'ipotesi di una notifica unilaterale da parte della Germania, ai sensi dell'art. 30.7, terzo comma, lett. c) dell'Accordo, il *Bundesverfassungsgericht* ha considerato determinante ai fini dell'interpretazione la lettera trasmessa il **28 ottobre 2016** dal Rappresentante permanente della Repubblica federale tedesca presso l'Unione europea congiuntamente al testo della Dichiarazione n. 18, in cui si fa espresso riferimento alla pronuncia del Tribunale costituzionale federale del **13 ottobre 2016**.

ELEZIONI

L'ASCESA POLITICA DEGLI EUROSCETTICI

Le elezioni del **4 settembre 2016** nel Mecklemburg-Vorpommern hanno nuovamente assegnato la maggioranza relativa al partito socialdemocratico (SPD) con il 29,42% dei consensi, confermando però l'ascesa del partito euro-scettico “Alternativa per la Germania” (*Alternativ für Deutschland*, abbr. AfD), il quale si è imposto quale seconda forza politica, come già era accaduto nel Sachsen-Anhalt il 13 marzo 2016, anche se con un vantaggio minimo (21,90%) rispetto al partito cristiano-democratico (CDU: 21,80%). Rispetto alle precedenti consultazioni il partito della Sinistra (*Die Linke*) ha perso 3,48 punti percentuali, rinunciando così a 3 mandati (11 in tutto). Il partito liberale (FDP) e il partito nazionale (NPD) hanno raccolto poco più del 3% dei consensi, e anche il partito dei Verdi (4,82%) non è riuscito a superare la soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale. “Alternativa per la Germania”, in altre parole, ha attinto voti dal bacino elettorale di tutti gli altri partiti, conquistando 18 seggi nel Landtag (la SPD ha eletto 24 deputati, la CDU 16, la Sinistra 11). Il 22 settembre 2016 la SPD e la CDU hanno sottoscritto un accordo per la formazione di un “grande coalizione”. Il **1 novembre 2016** il Landtag ha consegnato per la terza volta il mandato di Governatore a Erwin Sellering (SPD).

Due settimane dopo, il **18 settembre**, si è votato a Berlino. Anche qui *Alternativ für Deutschland* ha conquistato per la prima volta gli scranni dell'Assemblea, ottenendo 25 mandati.

In termini percentuali si tratta di un risultato meno spettacolare rispetto alle elezioni del Mecklenburg-Vorpommern (14,18%): i partiti tradizionali, compresi i Verdi e la Sinistra continuano a convincere di più, ma mentre questi ultimi hanno guadagnato il 3,9% dei consensi rispetto alle precedenti consultazioni (15,64%), i partiti della “grande coalizione” che governano il Paese hanno registrato un crollo di circa sei punti percentuali (SPD: 21,55%, -6,7%; CDU: 17,62%, -5,7%), segno questo della capacità di “Alternativa per la Germania” di intercettare la diffidenza dell’elettorato soprattutto nei confronti della politica sull’immigrazione promossa dal Cancelliere Angela Merkel (CDU). Il **16 novembre 2016** il partito socialdemocratico (SPD), la Sinistra (*Die Linke*) e i Verdi hanno formato un governo di coalizione.

PARLAMENTO

VERSO UNA NUOVA RIFORMA RELAZIONI FINANZIARIE TRA LA FEDERAZIONE E I LÄNDER

Il **15 dicembre 2016** il Governo federale ha presentato al Bundesrat un progetto di revisione costituzionale [\[BR Drs. 769/16\]](#) che, attraverso la modifica di tredici articoli della Legge Fondamentale, redisciplina le relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, oggi affidate anche alle leggi sui parametri (*Maßstäbengesetz*) del 9 settembre 2001 e alla Legge sulla perequazione finanziaria (*Finanzausgleichsgesetz*) del 20 dicembre 2001, in vigore fino al 2019.

Era stato il Tribunale costituzionale federale, con una sentenza dell’11 novembre 1999, a prescrivere al legislatore una revisione del sistema di perequazione fiscale prima del 2020. [L’accordo di coalizione](#) sottoscritto nella XVIII legislatura impegnava i partiti di governo ad avviare una riforma delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo attraverso un ciclo di colloqui con i Länder e ad affidare parallelamente ad una Commissione della Federazione e dei Länder, che avrebbe riunito anche i rappresentanti dei Comuni, l’elaborazione di una serie di proposte in merito al sistema di perequazione finanziaria dei Länder, ai vincoli derivanti dal Trattato europeo sul *Fiscal Compact*, alle regole sull’indebitamento dei Länder, alla ripartizione delle entrate e delle uscite della Federazione, agli sgravi fiscali, all’eventuale mantenimento del contributo di solidarietà (p. 95)

Il testo formalizza le [proposte](#) elaborate nell’ambito della Conferenza che ha riunito i membri del Governo federale e dei Länder che si è riunita il **14 ottobre 2016**, e che **l’8 dicembre 2016** ha raggiunto un accordo anche in merito alla disciplina attuativa.

Si tratta di un nuovo modello nel quale si iscrivono una serie di misure tese a razionalizzare anche i criteri che presiedono all’allocazione e all’amministrazione degli investimenti strategici della Federazione e degli aiuti federali ai Länder e ai Comuni più deboli.

Ad oggi la perequazione finanziaria si articola in un sistema a più livelli, nell’ambito del quale l’art. 107, primo comma, LF prevede l’assegnazione di quote integrative del gettito fiscale ai Länder le cui entrate derivanti da imposte dei Länder e dall’imposta sul reddito e sulle imprese siano inferiori alla media per abitante dei Länder, e l’art. 107, secondo comma, introduce un sistema di compensazione delle differenti capacità finanziarie dei Länder

La riforma ricostruisce il sistema della perequazione finanziaria basandola essenzialmente sul principio dell’adeguata compensazione delle differenti capacità finanziarie dei Länder iscritto nell’art. 107 LF, tenendo conto, nella determinazione della forza e del fabbisogno finanziario, della situazione dei Comuni, pertanto senza vincoli derivanti dai volumi della quota dell’imposta sul reddito attribuita ai Länder. A questi trasferimenti si aggiungono, in forza del nuovo art. 107, sesto comma, LF ulteriori compensazioni

al livello dei Comuni ovvero trasferimenti atti a compensare quelle situazioni in cui si registri un accesso inferiore alla media agli incentivi per promuovere la ricerca disciplinati dall'art. 91b LF.

In forza di una riformulazione dell'art. 143d, ai Länder che oggi versano in una situazione di gravissimo indebitamento, come Bremen e Saarland, potranno essere concessi aiuti straordinari della Federazione per l'abbattimento del debito, così che i bilanci possano essere riportati più rapidamente entro i limiti del pareggio prescritti dall'art. 109, terzo comma, LF. Al riguardo vengono ampliati i poteri di indirizzo e vigilanza già attribuiti al Consiglio per la stabilità, che in forza della nuova disciplina iscritta nell'art. 109 a LF a partire dal 2020 sarà competente anche riguardo al rispetto dei vincoli di bilancio della Federazione e dei Länder iscritti nell'art. 109, terzo comma, LF e di quelli ulteriori iscritti nel Patto europeo per la stabilità e la crescita e nel c.d. *Fiscal Compact*.

Altre modifiche riguardano la disciplina degli aiuti, dei trasferimenti e degli investimenti in taluni ambiti circoscritti e /o con finalità specifiche: gli aiuti finanziari della Federazione per il traffico portuale, di cui oggi beneficiano i Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen e Schleswig-Holstein, per il traffico dei Comuni (art. 125 LF), per sostenere i Comuni finanziariamente più deboli negli investimenti in materia di infrastrutture per la formazione (art. 104c), rafforzando contestualmente i poteri di indirizzo e di informazione della Federazione riguardo ai programmi di impiego degli aiuti finanziari concessi ai Länder (art. 104c LF).

Contestualmente il Governo federale ha presentato un progetto di legge che reca la disciplina attuativa [*Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften* ([Drs. 814/16](#))].

L'esame dei provvedimenti non è ancora iniziato.

AUTONOMIE

ILLEGITTIMITÀ DEL VOLKSBEGEHREN SULLA SECESSIONE DELLA BAVIERA

Con poche frasi lapidarie il Tribunale costituzionale federale ha chiarito l'illegittimità di un "referendum popolare (*Volksabstimmung*) sull'uscita della Baviera dalla Repubblica federale tedesca": "Nella Repubblica federale tedesca, in quanto stato nazionale fondato sul potere costituente del popolo tedesco, i Länder non sono i «signori della Legge Fondamentale». Pertanto la Legge Fondamentale non concede alcuno spazio alle istanze secessioniste dei singoli Länder. Le stesse violano l'ordinamento costituzionale".

L'iniziativa era stata promossa da un piccolo partito regionale, il Partito bavarese (*Bayernpartei*), che negli ultimi vent'anni non è mai riuscito a raccogliere più di un punto percentuale per le elezioni del Bundestag e appena il 2,1% in Baviera, e che recentemente aveva conquistato una certa visibilità mediatica semplicemente in forza di un curioso manifesto elettorale che invitava i tedeschi a "liberarsi finalmente dei bavaresi" sostenendo il programma secessionista del *Bayernpartei*.

Sul ricorso individuale presentato da un cittadino si sono pronunciati i tre giudici della Seconda Camera del Secondo Senato Sybille Kessal-Wulf, Doris König e soprattutto Peter M. Huber, che si era già espresso in un'[audizione](#) tenuta nel Landtag bavarese nel 2011 sui limiti dell'autonomia costituzionale dei Länder, stigmatizzando la lettura resa dal Tribunale Costituzionale della Baviera in una pronuncia del 1991 [BayVerfGH, BayVBl. 1991, 561], che al contrario teorizzava la sovranità originaria dei Länder (in quanto "*Herren des Grundgesetzes*").