

## IL CUSTODE DELLA DEMOCRAZIA PARLAMENTARE

**Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria.**

1. Al di là degli aspetti tecnici, la sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 riafferma la centralità del principio democratico come motore e, allo stesso tempo, limite dell'integrazione europea. Secondo il Giudice delle leggi tedesco, il diritto fondamentale al voto non si esaurisce nel conferimento di "una formale legittimazione del potere statale a livello federale", bensì garantisce i cittadini da svuotamenti sostanziali della sovranità popolare attraverso trasferimenti di compiti e poteri dal Parlamento nazionale a istituzioni sovranazionali (98)<sup>1</sup>. Tale diritto fondamentale, per come disciplinato dall'art. 38 LF (Legge fondamentale)<sup>2</sup>, esprime il principio democratico sancito nell'art. 20 LF<sup>3</sup>, che è a sua volta dichiarato intangibile, in quanto espressione dell'identità costituzionale, dall'art. 79, c.3, LF<sup>4</sup>. Sono proprio questi tre articoli, in sintesi, a rappresentare i parametri costituzionali alla stregua dei quali il Tribunale affronta e risolve la questione sottopostagli (120).

Non è questa la sede per entrare nell'analisi dettagliata della sentenza. Provo a riassumere qui i principali e, per lo più, coincidenti motivi dei due ricorsi, dividendoli, per comodità, in due gruppi: quelli più strettamente attinenti al testo costituzionale tedesco e quelli relativi, direttamente o indirettamente, alle norme dei Trattati unionali (mi si perdoni l'inelegante ma utile neologismo).

Con riguardo ai primi, il c.d. *Währungsunion-Finanzstabilisierungsgesetz* del 7 maggio 2010 (la legge che autorizza gli aiuti finanziari alla Grecia) e il c.d. *Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz* del 21 maggio 2010 (la legge che ha recepito il provvisorio meccanismo di stabilizzazione previsto dagli Stati dell'unione monetaria)<sup>5</sup>, entrerebbero in illegittima collisione con l'art. 38 LF, che, oltre a garantire il fondamentale diritto al voto, prevede il divieto di mandato imperativo per i membri del *Bundestag*. Secondo i ricorrenti, la norma garantirebbe che ogni fase del processo d'integrazione unionale venga scandita da adeguate decisioni dei due rami del Parlamento tedesco. Altro rilevante profilo di contrasto con l'art. 38 LF si produrrebbe nella parte in cui il secondo provvedimento normativo si limita a prevedere la ricerca dell'intesa da parte del Governo con la commissione bilancio del *Bundestag*: esso risulterebbe illegittimo perché permetterebbe al Governo di decidere autonomamente in caso di contrasto con la suddetta commissione.

Il principio democratico sarebbe intaccato anche sotto il versante dell'autonomia di bilancio. Le misure legislative impugnate costituirebbero infatti una rinuncia alla potestà di bilancio della Germania, assicurato dall'art. 110, c.2, LF<sup>6</sup>, atteso che la previsione di una garanzia tedesca a favore della Grecia per 22,4 miliardi di euro implicherebbe la rinuncia a disporre, approssimativamente, di una metà del bilancio complessivo della Repubblica federale. Ricorrerebbe inoltre una violazione del diritto di proprietà garantito

1 I numeri in parentesi, da ora in poi, si riferiscono ai paragrafi della sentenza.

2 L'art. 38 LF recita: (1) 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 da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza. (2) Ha diritto al voto chi ha compiuto il diciottesimo anno di età; è eleggibile chi ha raggiunto la maggiore età. (3) I particolari sono stabiliti da una legge federale.

3 I primi due commi dell'art. 20 LF recitano: (1) La Repubblica Federale di Germania è uno Stato federale democratico e sociale. (2) 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 di poteri legislativo, esecutivo e giudiziario.

4 Il terzo comma dell'art. 79 LF dispone: (3) Non è consentita alcuna modifica della presente Legge fondamentale che riguardi l'articolazione della Federazione in *Länder*, il principio della partecipazione dei *Länder* alla legislazione o i principi enunciati agli articoli 1 e 20.

5 Nonché, secondo i ricorrenti: gli accordi all'interno dell'Euro-gruppo con cui sono stati concordati gli aiuti alla Grecia; il Regolamento europeo 407/2010; gli accordi del giugno 2010 relativi al Fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF) e la concreta istituzione del Fondo attraverso una società regolata dal diritto lussemburghese; i comportamenti della Banca centrale europea.

6 Il secondo comma dell'art. 110 recita: (2) Il bilancio preventivo viene determinato, diviso in periodi annuali, per uno o più anni finanziari, dalla legge di bilancio, prima dell'inizio del primo anno di applicazione. Può essere stabilito che alcune parti del bilancio preventivo valgano, divise per anni finanziari, per periodi diversi di tempo.

dall'art.14 LF<sup>7</sup>, in particolare sotto il profilo del diritto del cittadino alla stabilità dei prezzi.

Violando il principio democratico, i provvedimenti impugnati finirebbero per ledere anche i principi che l'art.79, c.3, LF, vuole irrinunciabili e che costituiscono il cuore dell'identità costituzionale tedesca. Tra questi vi è, oltre al principio democratico, quello di socialità, anch'esso inficiato dalle politiche di sostegno finanziario alla Grecia, per la parte in cui esse sarebbero in grado di innescare una politica sostanzialmente inflazionistica.

Accanto a questi profili di più stretto diritto interno, per i ricorrenti ricorrerebbe anche il contrasto del meccanismo di stabilizzazione dell'euro con gli artt.122, par.2, e 125 TFUE, che non potrebbero rappresentare la base legale delle misure assunte dall'Unione.

Il Governo federale, insieme agli altri governi degli Stati membri, avrebbe dato luogo a un mutamento di fatto delle norme dei Trattati, con la conseguenza che sarebbe stato violato anche l'art.23, c.1, LF<sup>8</sup>, il quale richiede, per le modifiche dei Trattati, una legge assentita anche dal *Bundesrat*. In ogni caso, l'accordo del 9 maggio 2010 avrebbe dato luogo a un trattato internazionale, necessitante una legge di assenso ai sensi dell'art.59, c.2, LF<sup>9</sup>.

I provvedimenti legislativi si sarebbero infine posti in contrasto con i criteri di stabilità dell'unione monetaria, sui quali il Parlamento tedesco si era precedentemente espresso in occasione della legge di autorizzazione relativa al Trattato di Maastricht.

3. Venendo al merito della controversia, il Tribunale non elude la questione centrale -la violazione del principio democratico *via* diritto di voto- posta dai ricorrenti, riconoscendo un rapporto di tensione (*Spannungsverhältnis*) tra le garanzie finanziarie assunte dalla Germania con i provvedimenti impugnati e il principio secondo cui il legislatore, padrone delle proprie decisioni (*Herr seiner Entschlüsse*), assume le decisioni di bilancio libero da costrizioni provenienti dall'Unione o dagli altri Stati membri (127). Il Tribunale non esclude che una violazione del principio democratico e del diritto di voto si potrebbe verificare ove le modalità e l'ampiezza di tali decisioni di spesa fossero trasferite a livello sovranazionale (*supranationalisiert*) in maniera rilevante (*wesentlich*), con ciò operando uno svuotamento dei poteri del *Bundestag* (126).

Questa affermazione, dal carattere indubbiamente sibillino e generico, potrebbe rivelarsi particolarmente delicata per i futuri sviluppi del governo economico unionale, lasciando intuire una certa diffidenza verso ulteriori aperture. Tuttavia, a ben leggere, l'affermazione è immediatamente e doppiamente bilanciata.

Nel successivo problematico par.128, infatti, il Tribunale formula due precise condizioni: in base alla prima, ogni misura federale incidente sul versante delle spese, adottata nell'ambito internazionale o unionale, deve essere singolarmente autorizzata dal *Bundestag*; in base alla seconda, in presenza di accordi tra Stati (*überstaatliche Vereinbarungen*), che possano aver rilevanza strutturale per il bilancio federale a causa dell'ampiezza delle misure ivi previste, non solo è necessario che ciascuna singola disposizione ottenga il consenso del *Bundestag* ma occorre anche assicurare una idonea (*hinreichend*) presenza parlamentare sulle modalità di gestione delle risorse.

Sembra di poter dire che il rispetto di questo indubbiamente gravoso meccanismo procedurale, che il Tribunale proietta sia sul livello unionale che quello internazionale, sia in grado di legittimare provvedimenti di aiuto finanziario anche di notevole ampiezza. Rimangono invece vietati tutti quei meccanismi durevoli che, basati su accordi internazionali (*völkervertragsrechtlichen*), si risolvano in un'assunzione di responsabilità riguardo a decisioni di altri Stati, soprattutto se hanno conseguenze difficilmente calcolabili (128).

Il secondo contrappeso riguarda più da vicino la risoluzione del caso concreto degli aiuti alla Grecia. Accogliendo le eccezioni del *Bundestag* (68) e del Governo federale (75), che ritenevano rientrare nella discrezionalità del legislatore federale la valutazione delle probabilità di effettiva concessione delle garanzie

7 L'art.14, c.1, LF, prevede: (1) La proprietà e il diritto di successione sono garantiti. Contenuto e limiti vengono stabiliti dalla legge.

8 L'art. 23, c.1, LF dispone: (1) Per la realizzazione di un'Europa unita la Repubblica federale di Germania collabora allo sviluppo dell'Unione Europea che è fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico nonché al principio di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella della presente Legge fondamentale. La Federazione può a questo scopo, mediante legge approvata dal *Bundesrat*, trasferire diritti di sovranità. Per l'istituzione dell'Unione Europea, per le modifiche delle norme dei trattati e per le regolazioni analoghe, mediante le quali la presente Legge fondamentale viene modificata o integrata nel suo contenuto oppure mediante le quali tali modifiche e integrazioni vengono rese possibili, si applica l'articolo 79, secondo e terzo comma.

9 L'art. 59, c.2, LF, prescrive: (2) I trattati che regolano i rapporti politici della Federazione o che si riferiscono a materie della legislazione federale necessitano dell'assenso o della partecipazione federale, nella forma di una legge federale. Per le convenzioni di carattere amministrativo valgono le corrispondenti norme sull'amministrazione federale.

e della loro futura incidenza sul bilancio federale e sulle prestazioni economiche della Repubblica federale, il Tribunale riconosce al legislatore un ambito di valutazione, che impone al Giudice delle leggi di limitarsi all'accertamento di violazioni evidenti (evidente Verletzungen). Infatti, secondo il Tribunale, la questione del limite oltre il quale l'assunzione di garanzie può incidere sull'autonomia di bilancio del legislatore è aperta. Una conferma viene individuata nell'art.115, c.1, LF<sup>10</sup>, che, non prevedendo un limite preciso all'assunzione di crediti, si limita a prescrivere un'autorizzazione con legge federale; non rilevante ai fini della decisione delle questioni ad esso sottoposte viene ritenuta la recente riforma costituzionale che ha introdotto il pareggio di bilancio senza ricorso al credito (130-132). Va inoltre aggiunto che, secondo i giudici costituzionali, i meccanismi previsti dalle leggi impugnate non prevedono alcun automatismo in grado di sottrarre permanentemente al *Bundestag* la propria autonomia di bilancio.

Conclusivamente, al fine di evitarne la dichiarazione d'incostituzionalità, il Tribunale interpreta il secondo provvedimento legislativo (l'Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz), nella parte in cui prevede che il Governo, prima dell'assunzione delle garanzie, cerchi l'intesa (Einvernehmen) con la commissione bilancio del *Bundestag*, nel senso più stringente di un obbligo per il Governo della richiesta dell'assenso. I primi commenti hanno già evidenziato che il Tribunale non ha criticato il mancato coinvolgimento del *plenum* dell'assemblea legislativa, rendendo così più facile il raggiungimento dell'accordo stesso.

4. L'esito della controversia era probabilmente scontato poiché conclusioni diverse avrebbero messo definitivamente in crisi le recenti misure finanziarie dell'Unione europea per soccorrere gli Stati sull'orlo del fallimento e, con esse, il futuro dell'Unione stessa. E tuttavia la decisione -soprattutto se collocata all'interno di un contesto ordinamentale che, in rapida successione, registra la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio senza ricorso al prestito nonché le notissime sentenze sul Trattato di Lisbona e sul caso Mangold-, si segnala per una ragione fondamentale: la *consapevole centralità assunta dal Tribunale di Karlsruhe nella costruzione del processo di integrazione europea*.

Questo ruolo è svolto dal Tribunale tedesco non in virtù di interpretazioni estensive dei propri poteri, bensì in collegamento diretto e immediato con la concreta configurazione dell'ordinamento costituzionale tedesco. La previsione del potere del singolo individuo di ricorrere alla Corte per la lesione dei propri diritti fondamentali rappresenta infatti uno strumento straordinariamente funzionale per dare, come dire, mobilità al corpo, spesso greve, della democrazia rappresentativa. Se nelle ultime sentenze del Tribunale costituzionale su questioni unionali l'enfaticizzazione della democrazia (in particolare) rappresentativa costituisce un innegabile *leit-motiv*, è pur vero che essa riceve stimoli grazie anche a questi meccanismi costituzionali che obbligano le istituzioni della democrazia tedesca (nel caso di specie sono scesi in campo dinanzi al Tribunale, oltre ai ricorrenti e al Parlamento e al Governo federali, anche la Bundesbank e, per l'Unione, la Banca centrale europea) a prendere posizione sulle più scottanti questioni dell'Unione, a discuterle, a criticarle e, in alcuni casi, a rivederle. Tutto questo aumenta indubbiamente il tasso di partecipazione pubblica in questioni unionali, realizzando un *mix* interessante di democrazia rappresentativa e di democrazia deliberativa (almeno nella sua versione procedurale). E non è un caso se il Tribunale costituzionale rivendichi, con un pizzico di orgoglio, la propria linea giurisprudenziale diretta a consentire il controllo da parte dei cittadini sul potere pubblico, anche in questioni che riguardano l'Unione europea (101).

Ancora una volta, la sentenza in commento mette in evidenza la *funzione d'integrazione del Tribunale costituzionale federale tedesco*, capace, nel bene e nel male, di coniugare le esigenze di una democrazia ben funzionante con quelle dell'avanzamento del processo d'integrazione unionale. Sarebbe errato considerare l'insistenza che il Giudice di Karlsruhe mostra nell'enfaticizzazione del ruolo del parlamento tedesco come una dimostrazione di chiusura nei confronti dell'Unione europea o di gelosa riaffermazione delle proprie competenze nei confronti della Corte di giustizia. A chi scrive pare invece che il Tribunale costituzionale -anche e soprattutto in virtù del suo operare all'interno di ben funzionanti istituti della democrazia parlamentare- mostri uno sforzo costante di coniugare il principio democratico con il processo d'integrazione europeo.

---

10 L'art.115, c.1, recita: (1) L'assunzione di crediti, così come quella di fidejussioni, o malleverie, o simili garanzie, che possano comportare spese per i successivi anni finanziari, necessitano di un'autorizzazione certa, o accertabile in relazione all'importo, da concedersi con legge federale. Le entrate provenienti da crediti non possono superare la somma delle spese previste nel bilancio per gli investimenti. Eccezioni sono ammissibili solo per eliminare distorsioni dell'equilibrio economico generale. I particolari sono disciplinati da una legge federale.