

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

SOMMARIO: 1. *Gli elementi di novità della pronuncia del Tribunale costituzionale federale: il nesso fra i caratteri coesenziali al principio democratico e alla forma di governo parlamentare e le decisioni in materia di bilancio e finanza pubblica.* - 1a) *L'interpretazione conforme alla Costituzione delle leggi federali del 2010.* - 1b) *I presupposti all'origine dell'autorizzazione alla ratifica dei Trattati istitutivi europei e delle successive modifiche.* - 1c) *Le decisioni governative in materia di bilancio e finanza pubblica fra competenze del Bundesverfassungsgericht e del Bundestag.* - 2. *Gli elementi di continuità con la giurisprudenza “Solange”.* - 3. *Dai “Signori dei Trattati” al “Dominus del bilancio”: il principio democratico affidato alla legge come atto di indirizzo-controllo.* - 4. *Il favor per l'Unione europea: conferme, non dubbi.*

1. *Gli elementi di novità della pronuncia del Tribunale costituzionale federale: il nesso fra i caratteri coesenziali al principio democratico e alla forma di governo parlamentare e le decisioni in materia di bilancio e finanza pubblica.*

Con la sentenza del 7 settembre 2011¹ il Tribunale costituzionale federale tedesco² si è pronunciato su tre ricorsi individuali di costituzionalità aventi ad oggetto atti normativi interni e sovranazionali (tipici e di *soft law*), adottati per fronteggiare la crisi economico-finanziaria in atto nell'ambito dell'Unione monetaria e, in particolare, per erogare aiuti a favore dell'ordinamento giuridico ellenico.

Il BVerfG ritiene inammissibili i ricorsi anzitutto nella parte in cui lamentano la violazione di diritti individuali costituzionalmente garantiti che originerebbe da accordi di diritto internazionale pattizio³, capaci di modificare i Trattati istitutivi dell'Unione europea⁴ senza, però, ricorrere al procedimento di revisione disciplinato da questi ultimi. Secondo il BVerfG, i ricorrenti non avrebbero dimostrato alcun nesso concreto in questo senso e, nello specifico, non sarebbero riusciti a motivare in modo adeguato la lamentata menomazione dell'effettivo potere di acquisto dell'Euro causata dagli accordi appena richiamati (e la connessa, presunta violazione del diritto di proprietà di cui all'art. 14 della Costituzione federale)⁵.

Inoltre, il BVerfG sottolinea come i ricorsi siano inammissibili pure e proprio nella misura in cui con essi vengono impugnati (anche) atti diversi da due leggi federali del 2010 (sulle quali *infra*), rispetto alle quali le valutazioni espresse dal Giudice costituzionale federale sono ben differenti⁶.

¹ *Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 7. September 2011.*

BVerfG, 2 BvR 987/10, vom 7.9.2011, Absatz-Nr. (1-142); BVerfG, 2 BvR 1485/10, vom 7.9.2011, Absatz-Nr. (1-142); BVerfG, 2 BvR 1099/10, vom 7.9.2011, Absatz-Nr. (1-142)

² O *Bundesverfassungsgericht*, d'ora innanzi BVerfG.

Il testo integrale di tutte le sentenze citate nel testo e nelle note è reperibile all'indirizzo *Internet* <http://www.bundesverfassungsgericht.de/>.

³ Sulla questione v. anche BVerfGE 77, 170 <209> ss.; 89, 155 <175>; 126, 286 <302> ss.

⁴ In seguito UE.

⁵ Sulle problematiche in parola BVerfGE 97, 350 <370> ss.; 89, 155 <174>.

⁶ Una recente dottrina ricorda come già in occasione della formulazione di ricorsi individuali di costituzionalità aventi ad oggetto la legge di ratifica del Trattato di *Amsterdam* il Tribunale costituzionale federale si fosse espresso nello stesso senso evidenziato nel testo: sul punto v. J. ZILLER, *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *RIDPC*, n. 5, 2009, p. 973 ss., e BVerfGE 6, 257 <264>; 23, 242 <259>; 56, 54 <70 ss.>. In relazione agli atti che non possono essere oggetto del sindacato di legittimità costituzionale di

Il BVerfG, infatti, (pur concludendo nel senso della loro infondatezza: “*Die Verfassungsbeschwerden sind, soweit zulaessig, unbegrundet*”, v. punto C. 119 della sentenza in commento), giudica ammissibili i ricorsi costituzionali individuali presentati nella parte in cui lamentano la violazione della piena integrità del potere sovrano del cittadino tedesco - potere costituzionalmente garantito -, causata da un ampio o totale trasferimento di competenze del *Bundestag* a favore di organizzazioni inter- e/o sovranazionali, trasferimento possibile proprio in ragione delle previsioni di cui alle due leggi federali del 2010 poco sopra accennate⁷.

1a) *L'interpretazione conforme alla Costituzione delle leggi federali del 2010.*

Così delimitato l'oggetto rispetto al quale articolare la pronuncia, il Secondo Senato del BVerfG stabilisce anzitutto che le due leggi federali del 2010 non violano il diritto di voto disciplinato dall'art. 38, 1 comma della Legge fondamentale tedesca⁸. In particolare, con l'adozione delle due leggi ricordate, il *Bundestag* non avrebbe violato i suoi poteri di controllo in materia di bilancio e finanza pubblica, e compromesso in misura irreparabile l'autonomia e indipendenza economico-finanziaria del Parlamento in corso di legislatura, o di quelli futuri.

In secondo luogo, il Tribunale costituzionale federale fornisce l'interpretazione conforme alle disposizioni del GG del paragrafo 1, 4 comma della legge relativa al cd. “meccanismo europeo di stabilità”. Per il BVerfG il paragrafo 1, 4 comma della stessa legge va interpretato nel senso che il Governo federale può adottare misure e garanzie economico-finanziarie, quali quelle di cui alle leggi menzionate, solo una volta autorizzato allo scopo dal Parlamento federale, e, più precisamente, soltanto dopo aver acquisito il parere favorevole, obbligatorio e vincolante, della Commissione parlamentare per il bilancio del *Bundestag*. Il paragrafo 1, 4 comma della legge in parola, dunque, solo se interpretato nel senso appena esposto non viola il *Grundgesetz*.

La pronuncia non si limita però a fornire l'interpretazione conforme al GG delle leggi impugnate, e specificamente dell'art. 1, 4 comma ricordato, ma fissa pure i limiti costituzionali posti alle autorizzazioni parlamentari che permettono al Governo federale di adottare misure di aiuto economico-finanziario a favore di Stati - differenti da quello tedesco - nell'ambito dell'Unione monetaria.

Così facendo, il Tribunale costituzionale federale delinea un collegamento logico e di sostanza fra decisioni in tema di bilancio e finanza pubblica, democrazia e forma di governo parlamentare⁹.

A questo preciso fine, il BVerfG costruisce parte della motivazione sulle precondizioni e gli elementi che concorrono al pieno rispetto del principio democratico e garantiscono l'esercizio del potere sovrano spettante per Costituzione al cittadino tedesco. Nell'ottica del Tribunale costituzionale federale, la crisi economico-finanziaria che investe (non solo) gli Stati parte all'Unione monetaria comporta allora, e forse per la prima volta in misura così evidente per uno Stato fondatore delle originarie Comunità europee, una conseguenza netta.

Sul principio democratico e il potere sovrano del cittadino è necessario ragionare alla luce del nesso fra gli elementi coessenziali alla forma di Stato, la forma di governo parlamentare e le decisioni in materia di bilancio e finanza pubblica. In particolare, ancorare queste ultime, come si chiarirà di seguito, a procedimenti parlamentari, significa garantirne indirettamente l'indispensabile legittimazione democratica, e, quindi, tutelare la stessa esistenza e integrità dello Stato democratico.

competenza del BVerfG cfr. pure BVerfGE, *Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 12.5.1989 – 2 BvQ 3/89 -*, in NJW 1990, 974; BVerfG, *Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 9.7.1992 – 2 BvR 1096/92 -*, in NVwZ 1993, 883.

⁷ Ossia il *Gesetz zur Uebernahme von Gewaehrleistungen zum Erhalt der fuer die Finanzstabilitaet in der Waehrungsunion erforderlichen Zahlungsfaeigkeit der Hellenischen Republik*, in breve *Waehrungsunion-Finanzstabilitaetsgesetz* o WFSStG, del 7 maggio 2010, in *Bundesgesetzblatt* o BGBl, I, p. 537 - *Legge per l'adozione di garanzie per la solvibilità della Repubblica ellenica finalizzate al mantenimento della stabilità finanziaria nell'ambito dell'Unione monetaria*, in breve *Legge sulla stabilità finanziaria e sull'Unione monetaria* o WFSStG, modificata poi nell'ottobre 2011 nel rispetto anche della sentenza qui commentata, e già oggetto di un *Organstreit – o conflitto fra poteri dello Stato –* sollevato da alcuni deputati del *Bundestag* e dichiarato ammissibile dallo stesso Secondo Senato, che non si è però ancora pronunciato nel merito: v. *BVerfG 21 BvE 8/11 vom 27.10.2011, Absatz-Nr. (1-85) -*, e il *Gesetz zur Uebernahme von Gewaehrleistungen im Rahmen eines europaeischen Stabilisierungsmechanismus*, in breve *Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz*, in BGBl., I, p. 627 - *Legge per l'adozione di garanzie nell'ambito del meccanismo di stabilità europeo*, in breve *Legge per il meccanismo di stabilità europeo* o ESM, atto indicato pure – insieme a diversi altri in materia - con l'espressione di *Euro-Rettungsschirm*, traducibile come *paracadute per l'Euro*. Nel linguaggio corrente italiano il novero di questi atti, dei relativi adempimenti, nonché delle decisioni tecnico-politiche europee e nazionali in materia è di solito indicato con l'espressione più generica di “manovra Salva-Stati”).

⁸ *Grundgesetz* o GG.

⁹ In tema anche BVerfGE 123, 267 <359>; BVerfGE 70, 324 <355> ss.; 79, 311 <329>.

Il Secondo Senato sviluppa quindi le considerazioni seguenti. L'art. 38 GG, interpretato alla luce del principio democratico (così come disciplinato dagli artt. 20, 1 e 2 comma GG, e 79, 3 comma GG, noto come *Ewigkeitsklausel*, ossia *la clausola sulla garanzia, immutabile nel tempo, dell'assoluto rispetto del nucleo intangibile del GG*¹⁰), richiede che ogni decisione in materia di entrate e spese pubbliche spetti al *Bundestag* - quindi alla camera federale, rappresentativa del corpo elettorale tutto e non solo delle articolazioni territoriali dello Stato federale, i *Laender*. Proprio le scelte in questa materia si profilerebbero come coesenziali all'autonomia e indipendenza del Parlamento, ossia alla sovranità dell'organo rappresentativo cui spetta l'esercizio del potere legislativo e di vigilanza sul Governo.

In questa luce, per il BVerfG il controllo sull'adozione di decisioni fondamentali in materia di bilancio e finanza pubblica spetta *necessariamente* ai parlamentari, nella loro veste di rappresentanti del popolo sovrano (dunque di tutti i cittadini, non soltanto di chi gode del diritto di voto attivo e passivo). Questo, peraltro, non solo, e come ovvio, all'interno delle forme di Stato democratiche, ma pure nell'ambito di forme intergovernative.

L'affermazione del Secondo Senato a questo si ferma, ma vuole dire – se riportata

(a) al contesto dal quale il Tribunale costituzionale federale muove le premesse del suo ragionamento e ne sviluppa le conseguenze (per le quali *infra*, nei paragrafi successivi), e

(b) a un chiaro passaggio finale della pronuncia (v. C., 124) –

che, dalle scelte del popolo sovrano tedesco (*rectius*: dell'esercizio del diritto di voto da parte del corpo elettorale) può nascere o un organo costituzionale interno, o di vertice sovranazionale. In entrambi i casi, comunque, le funzioni in tema di controllo sulle decisioni di bilancio e finanziarie vanno ricondotte al soggetto democraticamente legittimato a livello nazionale, il *Bundestag* (*Als Repraesentanten des Volkes muessen die gewaehlten Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle ueber grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten*”, sempre C., 124, primo periodo¹¹).

Per il BVerfG, da un simile approccio discende una sola conseguenza. Il *Bundestag* non può in alcun modo autorizzare il Governo federale ad adottare atti che comportino meccanismi di natura economico-finanziaria capaci di impedire l'adozione *trasparente* di oneri e vincoli gravanti sul bilancio nazionale. Una decisione simile deve essere soggetta al controllo dei rappresentanti del popolo sovrano operato in sede parlamentare, e garantito dai procedimenti decisionali peculiari a quella sola sede.

Questa considerazione non nega, contraddice o ridimensiona in misura drastica il *favor* del GG per gli sviluppi del processo di integrazione europea e i fenomeni intergovernativi (regionali o internazionali).

Al contrario, chiarisce come la partecipazione a questi fenomeni non possa trasformare il *Bundestag* in un organo di mera ratifica – una sorta di notaio – di decisioni non imputabili alla sua volontà e al suo controllo. Una simile circostanza, infatti, inciderebbe sulla sovranità in tema di bilancio e finanza pubblica del Legislativo stesso, al punto da negarla in radice (*so geriete das Parlament in die Rolle des blossen Nachvollzuges und koennte nicht mehr die haushaltspolitische Gesamtverantwortung im Rahmen seines Budgetsrechts wahrnehmen*”, sempre C., 124, ultimo periodo).

Ancorando il ragionamento agli istituti caratterizzanti la relazione fra Legislativo ed Esecutivo nelle forme di governo parlamentari, il BVerfG delinea in capo al Governo federale e al *Bundestag*, quindi, un divieto e un obbligo.

Stabilisce il divieto di scelte governative sottratte alla verifica parlamentare, e, poi, fissa l'obbligo di affidare a più approvazioni parlamentari le stesse scelte, subordinandole quindi a una *rigida* e *costante* attività di controllo che potrà concretizzarsi, di volta in volta, nel senso di un rinnovato consenso all'adozione delle opzioni in parola o nella sua negazione¹². Ma non solo.

A ben riflettere grava poi pure sul *Bundestag* un divieto. La camera federale non può difatti autorizzare il Governo federale ad assumere obblighi, derivanti dal diritto internazionale pattizio, che abbiano come effetto l'adozione di garanzie e responsabilità in materia economico-finanziaria relative a Stati diversi

¹⁰ Pare opportuno ricordare qui come la clausola in questione (limite *giuridico* posto alla revisione costituzionale, e, in questa sola prospettiva, simile all'art. 139 della Costituzione italiana), per parte della dottrina non soltanto tedesca potrebbe essere superata da una decisione del corpo elettorale adottata con *referendum*. Sul tema si rinvia agli scritti, non recenti ma significativi per la problematica accennata, di H. SCHNEIDER, *Die verfassunggebende Gewalt*, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII*, Heidelberg 1995, 3 ss., e O.E. KEMPEN, *Historische und aktuelle Bedeutung der "Ewigkeitsklausel" des Art. 79, Abs. 3 GG*, in *ZfP*, Nr. 21, 1990, 354 ss. Al di là di questi contributi, v. comunque sul punto BVerfGE 89, 155 <172>; 123, 267 <330>.

¹¹ Pure BVerfGE 123, 267 <359>.

¹² Sul punto è sempre importante BVerfGE 70, 324 <355> ss.; 79, 311 <329>.

da quello tedesco, pure se parte dell'Unione europea, in un caso preciso. Soprattutto, quando le più diverse conseguenze (quindi, parrebbe, non soltanto economico-finanziarie) connesse a simili oneri e obblighi siano difficilmente prevedibili¹³. Comunque, ogni singola spesa proposta dal Governo federale e articolata intorno a misure di solidarietà nei confronti di Stati membri dell'UE – nell'esempio contingente la Grecia –, riconducibili alle decisioni formulate nel più ampio contesto internazionale o in quello dell'Unione, richiede l'approvazione del *Bundestag*. Approvazione, peraltro, di ampio respiro, dato che non soltanto atti del genere nel loro complesso, ma pure le singole modalità e i termini di erogazione degli stessi devono essere sottoposti all'autorizzazione della camera federale.

Fin qui il ragionamento del BVerfG intorno a considerazioni strettamente connesse all'interpretazione del GG. Il Secondo Senato, però, non si ferma a queste, ma descrive pure un presupposto che connoterebbe i Trattati UE.

1b) I presupposti all'origine dell'autorizzazione alla ratifica dei Trattati istitutivi europei e delle successive modifiche.

Il Tribunale costituzionale federale pone in evidenza, infatti, come i Trattati istitutivi e le successive modifiche diano per presupposta l'autonomia di bilancio dei Parlamenti nazionali democraticamente legittimati¹⁴. Da questo dato discende una conseguenza determinante – di certo, pure per la corretta individuazione delle funzioni e delle competenze pattizie degli organi sovranazionali, ma *non* rivolta a questi ultimi e *nemmeno* alla scopo di definirne in sede di giurisprudenza costituzionale federale le attribuzioni. La competenza in tema di bilancio e finanza pubblica affidata ai Parlamenti nazionali – ossia l'esercizio del controllo parlamentare sulle relative decisioni governative – *non* è trasferibile nella sua pienezza e integrità, e in modo permanente, agli organi sovranazionali.

Questo anche perché, per il BVerfG, proprio i Trattati UE chiederebbero che l'azione degli organi sovranazionali (e la relative ricadute all'interno dell'ordinamento giuridico tedesco) sia ancorata saldamente alla legittimazione democratica. Secondo peraltro quanto già chiarito nella pronuncia nota come "sentenza *Maastricht*"¹⁵, il Secondo Senato ricorda che, fondamento e oggetto della legge tedesca di autorizzazione alla ratifica del Trattato del 1992, sia stata proprio la concezione *pattizia* dell'Unione monetaria, concezione impensabile in assenza del pieno rispetto del principio di legittimazione democratica degli organi costituzionali degli Stati parte al Trattato¹⁶. Lo stesso approccio, in linea di massima e specificamente in relazione al principio democratico, lo si ritrova pure nella più recente pronuncia, nota con il nome di *Solange III*, relativa alla legge di ratifica del Trattato di Lisbona¹⁷.

Come poco sopra accennato, le considerazioni qui ricostruite non devono però essere intese nel senso di riconoscere al BVerfG competenze che non gli spettano per Costituzione, e che incidano o sul riparto di competenze interne (fra organi costituzionali) da questa disciplinato, o sulle funzioni pattizie degli organi sovranazionali. Infatti, il Secondo Senato distingue in misura netta le attribuzioni del Giudice costituzionale e del Legislatore nell'ambito discusso.

1c) Le decisioni governative in materia di bilancio e finanza pubblica fra competenze del Bundesverfassungsgericht e del Bundestag.

Spetta al solo *Bundestag* la valutazione del rischio che un trasferimento al livello sovranazionale di competenze parlamentari in materia di controllo sulle scelte governative di bilancio e finanza pubblica si riveli, di fatto prima ancora che di diritto, di entità tale da trasformarlo in totale e permanente. Il Giudice costituzionale federale, addirittura nell'ipotesi in cui constati che sia stato realizzato un trasferimento simile – dunque *costituzionalmente* precluso – non può sostituirsi al Legislatore, sfuggendo la materia al novero delle sue competenze così come fissate dal GG.

¹³ Proprio a questo proposito si attende con interesse la pronuncia alla quale si è fatto accenno alla precedente nota (6), che il BVerfG formulerà per rispondere all' *Organstreit* – o *conflitto fra poteri dello Stato* – sollevato da alcuni deputati del *Bundestag* e dichiarato ammissibile dallo stesso Secondo Senato, che però non si è ancora pronunciato nel merito, preferendo al momento formulare un'ordinanza con la quale stabilisce che – fino alla sentenza – non si dia applicazione alle nuove disposizioni che permettono, in situazioni di urgenza straordinaria, a un comitato ristretto della Commissione parlamentare per il bilancio del *Bundestag* (il cd. *9-er Sondergremium*, ossia il gruppo di nove deputati eletti dalla camera federale con criteri specifici indicati dalla stessa legge di modifica del WfstG dello scorso ottobre 2011 richiamata *supra*, sempre alla nota (6), di autorizzare il Governo federale a erogare misure economico-finanziarie a favore degli Stati membri dell'UE in condizioni di gravissimo indebitamento.

¹⁴ BVerfGE 89, 155 <199> ss.; 97, 350 <373>.

¹⁵ BVerfGE 89, 155 <205>.

¹⁶ Di nuovo BVerfGE 89, 155 <205>.

¹⁷ BVerfGE, 2 BvE 2/08, Absatz Nr. (1-421); 2 BvE 5/08, Absatz Nr. (1-421); 2 BvR 1010/08, Absatz Nr. (1-421); 2 BvR 1022/08, Absatz Nr. (1-421); 2 BvR 1259/08, Absatz Nr. (1-421); 2 BvR 182/09, Absatz Nr. (1-421), vom 30.6.2009, Absatz Nr. (1-421), nota come *Lissabon Urteil*, o *sentenza Lisbona*.

Questa stessa prospettiva riguarda anche ogni valutazione relativa alla concreta capacità, per il futuro, di sostenere le scelte di bilancio ed economico-finanziarie del *Bund*, ossia della Repubblica federale.

Dall'ambito così definito di competenze in materia spettante al Giudice costituzionale federale e al Legislatore, il BVerfG trae la conclusione della legittimità costituzionale delle leggi federali del 2010 impugnate dai ricorrenti. In questa specifica e circoscritta prospettiva, dunque, il *Bundestag* non avrebbe compromesso il potere parlamentare discusso in modo costituzionalmente illegittimo (perché, in ultima istanza, irrispettoso del principio democratico).

Questo approccio alla questione presenta ulteriori conseguenze di portata pratica. Il Tribunale costituzionale federale, infatti, esclude la possibilità che rientri fra le sue competenze stabilire se l'entità delle misure d'intervento formulate nel più ampio contesto della cd. "manovra Salva-Stati" incida sul bilancio tedesco al punto da svuotare di ogni significato il controllo parlamentare in tema. La valutazione recente fatta dal *Bundestag*, in questa specifica luce, non supererebbe i limiti riconosciuti alla discrezionalità parlamentare in materia. Per questa ragione non può essere messa in discussione sotto il profilo della sua compatibilità con il GG.

Lo stesso argomento vale poi per le conseguenze connesse a quella valutazione, inerenti la probabilità che, realizzandosi il rischio negativo legato all'investimento di importi di portata simile, le perdite conseguenti possano essere rifinanziate.

Rafforza la posizione espressa un ulteriore elemento, riconducibile alle precondizioni che hanno accompagnato la formulazione delle modifiche ai Trattati più recenti e, in Germania, l'autorizzazione parlamentare alla relativa ratifica.

Per il BVerfG, tanto il Trattato di *Maastricht*, quanto quello di Lisbona, non avrebbero dato vita a meccanismi che, in modo automatico, costringano la Repubblica federale di Germania a una posizione di debolezza nella cd. *Haftungsgemeinschaft*, ossia all'interno della comunità di Stati che accettano di garantire ed erogare misure di solidarietà economico-finanziaria per risanare la finanza pubblica di membri UE in grave difficoltà. Se così è, conclude il Giudice costituzionale federale, le due leggi impuginate, allora, non possono far ritenere che il *Bundestag* abbia trasferito al livello sovranazionale, in misura costituzionalmente illegittima, le sue attribuzioni in tema di controllo sulle decisioni di bilancio e finanza pubblica.

Questa osservazione è fondata su un dato ulteriore, ancorato alla descrizione del "meccanismo europeo di stabilità" che lo stesso BVerfG fornisce nella sentenza in parola. Per il Secondo Senato, infatti, il "meccanismo" non fisserebbe soltanto le ragioni e le modalità a monte delle misure di aiuto, ma determinerebbe anche l'entità degli investimenti potenziali. A questo va aggiunta la considerazione che la fissazione – come da "meccanismo" – di rigidi termini temporali relativi all'erogazione dell'aiuto, e l'accordo sul punto sia con lo Stato interessato dalle misure di risanamento della sua finanza pubblica, che con tutti gli altri Stati dell'area Euro, farebbero parte di un procedimento decisionale capace di garantire al *Bund* un'influenza decisiva sulle opzioni poi concretamente realizzate.

Influenza, come già sopra chiarito, democraticamente legittimata perché, per il Governo federale, scelte di questa natura sono impossibili da trasformare in decisioni vincolanti l'ordinamento giuridico tedesco senza il parere favorevole, obbligatorio e vincolante della Commissione per il bilancio del *Bundestag*; e in assenza di una non solo espressa, ma ripetuta autorizzazione all'adozione delle misure in questione da parte del Parlamento federale.

2. Gli elementi di continuità con la giurisprudenza "Solange".

Le motivazioni a fondamento della sentenza del settembre 2011 sembrano confermare il percorso avviato ormai molto tempo fa dal BVerfG, sfociato in diverse pronunce relative ai rapporti fra ordinamento giuridico tedesco e sovranazionale. Il ciclo delle sentenze in questione è noto per aver dato vita alla cd. giurisprudenza *Solange*, che può essere così sintetizzata. *Fino a che* (lett. in lingua tedesca, per l'appunto, *solange*) non si verifichi un contrasto irrisolvibile fra il diritto sovranazionale primario e secondario e i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dal GG e/o il nucleo intangibile della Costituzione federale stessa, tutelato dall'art. 79, 3 comma GG, è possibile presumere che il diritto delle Comunità europee allora, della Comunità europea e dell'UE poi, sia compatibile con quello interno tedesco¹⁸.

Se, dunque, questo è l'approccio consolidato del Giudice costituzionale federale, non può stupire come – sebbene formulando anche altre considerazioni, sulle quali *infra* nel testo – il BVerfG abbia ritenuto

¹⁸ Sul punto si vedano le sentt. *Solange I*, BVerfG 37, 271, e *Solange II*, BVerfG 73, 339. Si rinuncia qui in modo intenzionale a richiamare la dottrina europea e tedesca che su questo filone giurisprudenziale si è espressa, ricostruzione impossibile da fare dato il numero degli scritti in argomento.

inammissibili i ricorsi individuali di costituzionalità presentati esattamente nella parte in cui impugnano atti giuridici sovranazionali (tipici e di *soft law*), pure e proprio perché prevale da anni ormai la *presunzione della compatibilità* del diritto UE con quello interno, e *non* il contrario. Rari difatti i casi in quest'ultimo senso¹⁹.

Vero è che il BVerfG, quando è stato chiamato a pronunciarsi in relazione alla legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato sull'Unione europea, ha in parte sviluppato la giurisprudenza *Solange*. Date le novità apportate da quella modifica agli Accordi istitutivi, il Giudice costituzionale federale aveva infatti ritenuto che – *ferma restando* la presunzione di compatibilità poco sopra ricordata – la verifica relativa al rispetto del GG avrebbe potuto rivelarsi necessaria non solo in presenza di contrasti fra le fonti sovranazionali e il catalogo dei diritti fondamentali o il nucleo intangibile del GG, ma pure fra questi ultimi due e nuove, più estese funzioni attribuite alla competenza comunitaria.

L'evoluzione accennata, però, non faceva altro che ricondurre le novità del Trattato di *Maastricht* al più ampio tema dei rapporti fra ordinamento giuridico nazionale e sovranazionale definito dalla giurisprudenza *Solange*, così da ribadire, *senza però impedire* la piena partecipazione della Repubblica federale agli sviluppi del processo di integrazione sovranazionale.

La stessa affermazione vale anche per la pronuncia *Solange III*, formulata dal BVerfG in relazione al ben più recente Trattato di Lisbona²⁰.

Chi scrive è consapevole di quanto questa prospettiva possa sollevare dubbi articolati nel senso nettamente contrario, ossia di ritenere che il Tribunale costituzionale federale abbia espresso, in passato come oggi, forti indicazioni indirizzate non agli organi costituzionali nazionali, ma a quelli di vertice sovranazionale (Corte di giustizia compresa). Pare però significativo (provare almeno a) ricondurre alla posizione consolidata del BVerfG - nella ricostruzione proposta in queste riflessioni - non solo la sentenza del 2009, ma proprio e pure quella in commento, foss'anche solo per fornire qualche nuova suggestione in tema.

Andando con ordine, questi i tratti che sostengono una scelta simile.

Con la *Solange III* (*supra*) il BVerfG aggiungeva un nuovo tratto alla giurisprudenza precedente. "Nuovo", però, sempre e soltanto nella *misura* e nei *limiti* delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona.

Dinanzi a quest'ultimo, il Giudice costituzionale federale non poteva infatti che sottolineare la sua competenza a verificare il rispetto dell'identità della RFT (proprio e in quanto l'identità nazionale veniva garantita dall'art. 4, paragrafo 2 del nuovo Trattato), laddove mai questa avesse rischiato di essere violata da atti giuridici sovranazionali (in ragione della legge federale di autorizzazione alla ratifica del Trattato stesso). Atti di questa natura sarebbero certo stati in contrasto con l'art. 4, paragrafo 2 del Trattato di Lisbona. Questo avrebbe al limite chiesto, però, l'intervento della Corte sovranazionale nei termini noti, nulla togliendo alla competenza del BVerfG in tema di tutela del nucleo intangibile della Costituzione federale - garantito dall'art. 79, 3 comma GG.

In altre e più chiare parole, il Giudice costituzionale federale anche in questa occasione aggiunge un tassello alla catena logica avviata con la giurisprudenza precedente, e la arricchisce (o più semplicemente specifica) in ragione delle nuove revisioni apportate ai Trattati istitutivi. Volendo sintetizzare il percorso della giurisprudenza costituzionale in commento, dunque, si può sostenere come il BVerfG:

affronti inizialmente l'ipotesi del contrasto fra il diritto sovranazionale e i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dal GG e/o il nucleo intangibile della Costituzione federale stessa, tutelato dall'art. 79, 3 comma GG, risolvendola nel senso della presunzione di compatibilità fra il diritto delle Comunità europee (allora, della Comunità europea e dell'UE poi) con quello interno tedesco;

specifici successivamente come l'appena ricordata verifica relativa al rispetto del GG possa rivelarsi necessaria non solo in presenza di contrasti fra le fonti sovranazionali e il catalogo dei diritti fondamentali o il nucleo intangibile del GG, ma pure fra questi ultimi e nuove e più ampie attribuzioni comunitarie;

articoli infine - data la previsione sul rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri dell'UE di cui all'art. 4, paragrafo 2 del Trattato di Lisbona -, la sua competenza a verificare il rispetto dell'identità costituzionale della Repubblica federale nei confronti di atti giuridici sovranazionali capaci di intaccarla per il tramite della legge federale di autorizzazione alla ratifica dell'atto pattizio, riportando la nozione di identità al nucleo intangibile della GG, ossia alla base giuridica fornita dall'art. 79, 3 comma GG.

¹⁹ Per tutte si rinvia alle sentt. BVerfG 102, 47, e BVerfG 89, 155.

²⁰ V. la nota (16).

Il secondo e il terzo elemento di sviluppo sono dovuti, in particolare, alla necessità di confrontare il ragionamento affidato alla dottrina *Solange* con il principio di attribuzione delle competenze degli organi UE, o, meglio, con un incremento delle stesse – conseguenza delle ulteriori modifiche apportate ai Trattati originari nel corso dell'evoluzione del processo di integrazione.

E qui sta il punto che collega direttamente la recente pronuncia del settembre 2011 a quella del 2009. Proprio in quest'ultima, difatti, il BVerfG aveva ancorato le motivazioni della sentenza a tratti caratterizzanti il rapporto fra ordinamento giuridico tedesco e sovranazionale, e cioè

al *favor* indiscusso del GG per l'integrazione europea (la cd. *Europarechtsfreundlichkeit*), riconducibile alla base giuridica fornita dalla stessa Costituzione federale);

al proprio ruolo quale custode del GG (o meglio: del catalogo dei diritti fondamentali nello stesso codificati e del nucleo intangibile dell'identità dell'ordinamento giuridico tedesco tutelato dall'art. 79, 3 comma GG);

al nesso fra questo suo ruolo (e la necessità del suo esercizio) e il principio democratico, che sfocia nel monito *al legislatore federale tedesco* di meglio disciplinare e garantire i poteri del *Bundestag* e del *Bundesrat* rispetto alle scelte del Governo federale in sede di Consiglio europeo e Consiglio dei Ministri.

Il legame irrinunciabile e impossibile da scindere per il Giudice costituzionale federale è, allora, quello fra estensione e oggetto del *sindacato del BVerfG* e *principio democratico*: in mezzo sta anche la sovranità dello Stato, ma come concetto "ponte" fra quel sindacato e quel principio. Per questo – per tutelare il principio democratico – il *Bundesverfassungsgericht* si rivolge al Legislatore interno, il solo soggetto che è logico sollecitare allo scopo di salvaguardare il principio in questione.

In questa prospettiva si inserisce logicamente la pronuncia del settembre 2011, come di seguito si tenterà di dimostrare.

3. Dai "Signori dei Trattati" al "Dominus del bilancio": il principio democratico affidato alla legge come atto di indirizzo-controllo.

Come evidenziato da una dottrina recente, "già ... col ricorso contro la ratifica del Trattato di *Maastricht*, il BVerfG dedusse dal principio costituzionale di democrazia l'interesse a ricorrere di qualsiasi cittadino tedesco dotato della capacità elettorale, per richiedere il rispetto delle competenze del Parlamento tedesco. Si tratta[va] di un elemento molto importante nel ragionamento del BVerfG sul legame tra principio di democrazia e sovranità"²¹.

Coerente con la dottrina che, in passato e attualmente, riconduce e vincola la sovranità dell'ordinamento giuridico federale tedesco al pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona umana e al principio democratico – *prima ancora e indipendentemente* dalla partecipazione della Germania all'Unione europea²² – il BVerfG, nella sentenza in commento, torna a evidenziare il nesso fra sovranità del popolo e organi costituzionali legislativo²³ ed esecutivo, come portatori e poteri partecipi (con tutte le note peculiarità) della sovranità dello Stato.

Diversi i passaggi della sentenza del settembre 2011 che depongono a favore di questa lettura (v. spec. da B., I, 93 ss.)

Come ricostruito all'inizio di queste riflessioni, il BVerfG ritiene ammissibili i ricorsi nella parte in cui lamentano come il trasferimento di competenze parlamentari in materia di bilancio e finanza pubblica al livello sovranazionale, reso secondo loro possibile dalle previsioni di cui alle leggi federali del 2010 (*supra*, paragrafo 1.), incida in modo negativo sul diritto disciplinato agli artt. 38, 1 comma 1 periodo, e 20, 1 e 2 comma GG - così come interpretati alla luce dell'art. 79, 3 comma GG.

²¹ J. ZILLER, *cit.*, spec. 977. Sul novero delle problematiche sollevate dalla giurisprudenza in discorso e quella successiva, più che significative le riflessioni di R. CAPONI, *Karlsruhe europeista (appunti a prima lettura del Mangold-Beschluss della Corte costituzionale tedesca)*, in www.astridonline.it, e, dello stesso A., *Dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona*, in *Il Foro it.*, n. 5, IV, 2010, 277, e *Democrazia, integrazione europea, circuito delle Corti costituzionali (dopo il Lissabon-Urteil)*, in *RIDPC*, n. 2, 2010, 387 ss. Per la dottrina tedesca in tema cfr. invece P.C. MUELLER-GRAF, *Das Lissabon-Urteil: Implikationen fuer die Europapolitik*, in *APuZ*, Nr. 18, 2010, 22 ss.; P. HAEBERLE, *Das retrospektive Lissabon-Urteil als versteinende Maastricht II-Entscheidung*, in *JoR*, Band 58, 317 ss.

Per la fondamentale e più risalente dottrina sul principio democratico quale connotato irrinunciabile della sovranità dell'ordinamento giuridico tedesco, v. per tutti J. ISENSEE, *Staat und Verfassung*, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschlands*, Bd. I, Heidelberg 1987, p. 593 ss., spec. p. 602 ss., 638 ss., 635 ss.

²² Sempre ISENSEE, *Staat und ...*, *cit.* alla nota precedente.

²³ In questa luce vanno lette ancora una volta le considerazioni formulate alle note (6) e (12), relative all'*Organstreit* dichiarato ammissibile dallo stesso Secondo Senato, che però non si è ancora pronunciato nel merito (sempre BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 27.10.2011, Absatz-Nr. (1-85)).

Secondo l'interpretazione conforme a Costituzione resa dal Tribunale costituzionale federale del diritto in questione (B., I, 97-98), il diritto di voto comporterebbe un profilo formale e uno sostanziale, inscindibili e parimenti irrinunciabili. L'esercizio del voto, infatti, altro non sarebbe che la manifestazione, il segno tangibile e concreto della sovranità popolare. Limitarlo alla sola *creazione* di un organo costituzionale quale quello parlamentare, *privato però (dell'effettivo esercizio) delle sue peculiari competenze*, perché trasferite in misura totale e in modo permanente al livello sovranazionale, sarebbe incostituzionale²⁴.

La stessa considerazione varrebbe (e forse a maggior ragione) nell'ipotesi in cui la Repubblica federale si vincolasse al rispetto di obblighi pattizi adottati non dagli organi decisionali di vertice dell'UE, sebbene in stretta connessione con questi (B., I, 98).

In entrambi i casi, la Costituzione federale tedesca non permette che la sovranità popolare (nell'originale *l'autogoverno del popolo*, lett. *Selbstregierung des Volkes*, B., I, (1) 98) possa essere limitata in modo e misura tali da impedire in via definitiva l'adozione del tutto autonoma e indipendente, da parte del popolo sovrano, di decisioni politiche fondamentali.

Questo e non altro è il diritto al fondo tutelato dall'art. 38 GG, e letto alla luce del bene supremo garantito dall'art. 79, 3 comma GG - racchiuso nell'espressione *Ewigkeitsgarantie, garanzia durevole in eterno* dell'invulnerabilità del nucleo costituzionale, dell'identità dell'ordinamento giuridico tedesco. L'interpretazione così resa, sottolinea però il Giudice costituzionale federale, in alcun modo deve indurre ad alterare il riparto costituzionale di competenze fra BVerfG e *Bundestag*.

Non spetta infatti al Tribunale costituzionale federale sindacare, sotto il profilo della loro conformità a Costituzione, le decisioni adottate a maggioranza (*dunque* con il consenso almeno delle forze politiche di governo e di quelle all'opposizione, tali in ragione delle scelte elettorali) in sede parlamentare. Il diritto di voto di cui all'art. 38, 1 comma GG non può essere interpretato nel senso di permettere l'esercizio di un controllo giurisdizionale di questa entità e natura sui processi democratici. Al contrario, l'interpretazione conforme al GG fornita dal BVerfG è mirata proprio a radicare la lettura del diritto di voto come strumento di esercizio della sovranità popolare. Altrimenti, la disposizione in commento fornirebbe *esattamente* la base giuridica per la legittimazione a presentare ricorsi di costituzionalità aventi a oggetto decisioni parlamentari e, specificamente, *decisioni politiche divenute legge* federale (B., I, (2) 99).

Vero è che il BVerfG, nella sentenza *Maastricht*, ha in parte ridimensionato questo approccio, senza comunque stravolgerne il significato (B., I, (a) 100). In quell'occasione aveva difatti stabilito l'ammissibilità di ricorsi simili a quelli accennati – volti quindi a lamentare la violazione del diritto di voto originata da leggi federali - *perché* e *nella sola misura* in cui a loro fondamento stava (potenzialmente, come ovvio) una modifica del riparto costituzionale delle competenze caratterizzanti gli organi costituzionali, riparto coesistente alla forma di Stato e di governo. Modifica sorta, secondo i ricorrenti, proprio a causa di un trasferimento costituzionalmente illegittimo di diritti di sovranità operato dal Parlamento federale a favore degli organi di vertice dell'Unione europea (B., I, (a) 100²⁵).

Dunque, il BVerfG sposava sì la posizione del "controllo" del Parlamento da parte del Giudice costituzionale, ma negli unici limiti esposti, e al solo scopo di non consentire la violazione, a cascata, del diritto di voto, della sovranità popolare e del nucleo intangibile del GG. Più chiaramente, con le parole del BVerfG:

in ragione del nesso insuperabile – per il Giudice costituzionale federale, non per tanta parte della dottrina tedesca che lo ha a tratti aspramente criticato – fra diritto di voto e potere statale (lett. *Wahlrecht* e *Staatsgewalt*), così come garantito, in quanto *assolutamente inviolabile*, e dunque *senza alcun limite di tempo*, dal congiunto disposto degli artt. 79, 3 comma e 20, 1 e 2 comma GG (B., I, (a) 101²⁶).

Questa la soglia invalicabile individuata dal BVerfG, tale perché capace di salvaguardare l'identità costituzionale affidata alla Legge fondamentale tedesca (sempre B., I, (a) 101).

Lo sbocco logico della prospettiva così delineata è il fondamento cui ancorare, allora, il passaggio ulteriore - non solo linguistico – offerto dalla sentenza attuale, che traccia l'evoluzione ultima e necessaria del percorso ricostruito affidandolo a una formula efficace: dai "Signori dei Trattati" al "*Dominus del bilancio*" (cfr. C., 2.a), 127)²⁷.

²⁴ V. anche BVerfGE 47, 253 <269>; 89, 155 <171>; 123, 267 <330>.

²⁵ Di nuovo BVerfGE 89, 155 <172>; 123, 267 <330>.

²⁶ Per la giurisprudenza precedente sempre BVerfGE 89, 155 <182>; 123, 267 <330>. Per la dottrina menzionata contraria alle posizioni espresse dal Tribunale costituzionale federale di nuovo B., I, (a) 101 della sentenza in commento.

²⁷ Da ricondurre ancora una volta a BVerfGE 89, 155 <172>; 123, 267 <330>.

Il rischio di incidere in misura negativa sul diritto di voto, svuotandolo di ogni suo concreto significato, si profila dunque in due ipotesi.

La prima è forse più evidente, data da un trasferimento costituzionalmente illegittimo per entità e durata delle competenze parlamentari coesenziali alla forma di Stato e di governo.

La seconda, quando il Governo federale venga autorizzato dal Parlamento stesso a vincolare la Germania a obblighi di natura pattizia che ledano irrimediabilmente i poteri in materia di bilancio e finanza pubblica del *Bundestag*. L'autonomia, l'indipendenza, la sovranità in questo ambito del Legislatore federale chiede di conseguenza di ragionare sui due termini della questione – voto e bilancio, in sintesi – interpretando l'art. 115, 1 comma GG alla luce e in stretta connessione con l'art. 38, 1 comma GG. Il primo fornisce la base giuridica costituzionale per l'autorizzazione di decisioni governative in tema di adozione di garanzie di natura economico-finanziaria. *Solo se saldamente ancorato al secondo, impedisce quelle che possano compromettere in misura definitiva la sovranità parlamentare in materia di bilancio e finanza pubblica* (B., I, 102-104).

Non potrebbe essere altrimenti. Il Tribunale costituzionale federale chiarisce infatti (B., I, 104) in modo inequivocabile come le decisioni fondamentali relative alle spese e alle entrate pubbliche facciano parte, in democrazia, del nucleo dei diritti parlamentari ("*zaehlen zum Kern der parlamentarischen Rechte in der Demokratie*", di nuovo B., I, 104, primo periodo).

L'art. 38, 1 comma GG esclude dunque che si possano porre vincoli al Legislatore federale nella materia del bilancio e della finanza pubblica - ossia all'organo detentore del potere statale perché legittimato democraticamente, e all'influenza decisiva del cittadino sull'esercizio di questo specifico potere -, capaci di avere una sola e netta conseguenza: vincolare il Legislatore federale al punto da impedirgli l'esercizio delle prerogative sovrane in quella materia, e per questa via violare il principio democratico (B., I, 104).

Dato questo nesso, il BVerfG non poteva che dichiarare ammissibili i ricorsi costituzionali individuali nella parte in cui lamentavano come l'adozione delle due leggi federali del 2010 mettesse a rischio la piena integrità e l'esercizio dei poteri sovrani del Legislatore federale in materia di bilancio e finanza pubblica, e, così facendo, incidesse in modo grave e irreparabile sul diritto di voto del cittadino tedesco – sul suo potere sovrano.

Il Tribunale costituzionale federale, difatti, ritiene che l'adozione di vincoli, le cui conseguenze economico-finanziarie potrebbero essere *nella sostanza equivalenti* a un trasferimento costituzionalmente illegittimo di diritti sovrani al livello sovranazionale (o altro, internazionale), si profili quando questi vincoli finiscono col sottrarre al *Bundestag* la piena disponibilità e responsabilità relativa sia alle scelte in materia di bilancio e di finanza pubblica, che a quelle sul suo bilancio interno.

Inoltre, proprio perché, fino alla pronuncia recente sollecitata dai ricorsi in questione, il BVerfG non aveva avuto occasione di confrontarsi con la problematica, soltanto ora la giurisprudenza costituzionale federale può finalmente chiarire la complessità del diritto articolato intorno all'interpretazione degli artt. 38, 1 comma, 20, 1 e 2 comma, 79, 3 comma GG, e le circostanze di diritto e di fatto che possono condurre alla loro violazione²⁸.

4. *Il favor per l'Unione europea: conferme, non dubbi.*

Non può quindi stupire che il Tribunale costituzionale federale, riportando le affermazioni attuali alla giurisprudenza precedente, concluda sottolineando in modo del tutto inequivocabile come

la manovra di bilancio e finanziaria, decisa dal Governo federale e trasformata in norma giuridica vincolante dal *Bundestag*, non rappresenti una semplice piattaforma economica. Al contrario, è un atto sovrano dello Stato affidato alla forma della legge (più precisamente: "*Der Haushaltsplan, der nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG durch das Haushaltsgesetz festgelegt wird, ist nicht nur ein Wirtschaftsplan, sondern zugleich ein staatlicher Hoheitsakt in Gesetzesform*"²⁹),

e che, di stretta conseguenza, la sovranità in materia di bilancio è l'alveo naturale delle scelte statali di natura politica poste a fondamento di oneri economici e garanzie in tema fornite dallo Stato. In questo senso e in questa misura il confronto parlamentare sul bilancio e sull'indebitamento pubblico va compreso nella sua dimensione di dibattito politico di ampio respiro (nella versione originale non sintetizzata: "*Die Hoheit ueber den Haushalt ist der Ort konzeptioneller und staatlich politischer Entscheidungen ueber den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewaehrten Verguenstigungen. Deshalb*

²⁸ Specificando, per questa via, quanto già affermato, ad esempio, in BVerfGE 123, 267 <341>.

²⁹ Pure BVerfGE 45, 1 <32>; 70, 324 <355>; 79, 311 <328>.

wird die parlamentarische Aussprache ueber den Haushalt – einschliesslich des Masses der Verschuldung – als politische Generaldebatte verstanden” (per entrambe le cit. v. C., I, 1a), 123 primo e ultimo periodo)³⁰.

Questo il fondamento della sovranità in materia di bilancio (federale e interno, del solo organo legislativo) e di finanza pubblica, così concepito dal GG e proprio della democrazia e della forma di governo parlamentare. Nulla di più coerente che la legge relativa sia, nella sua più profonda natura, atto di (stringente) indirizzo-controllo del Parlamento nei confronti del Governo.

La nutrita serie di specificazioni formulate intorno alle precondizioni (giuridiche) (a) dell'autorizzazione alla ratifica dei Trattati istitutivi e dei successivi atti di modifica, (b) della partecipazione della Repubblica federale all'Unione monetaria e (c) della definizione e attuazione delle più diverse misure mirate alla realizzazione del piano riconducibile alla cd. “manovra Salva-Stat” (qui, il ragionamento del BVerfG si fa più che tecnico, ancorato com'è a dati economico-finanziari ed entità delle misure erogate ed erogabili), affrontata da parte della motivazione (cfr. C., I e II), pare possa essere ricondotta a questo fondamento, e qui non ricostruita nel dettaglio - pure per ragioni di spazio.

Ciò che va evidenziato in conclusione, è un dato.

Con la pronuncia in commento, il Tribunale costituzionale federale *non* si rivolge agli organi decisionali e giurisdizionali dell'Unione europea. Il suo interlocutore è il *Bundestag*, nella veste di rappresentante del popolo sovrano tedesco, e, di conseguenza, il Governo federale, braccio esecutivo delle decisioni democraticamente assunte (o controllate) dal primo.

Con la pronuncia in commento, il Tribunale costituzionale federale *non* mette in alcuna misura in discussione (né di certo potrebbe, essendo la scelta in proposito del solo legislatore costituente) il *favor* costituzionalmente garantito per la partecipazione della Repubblica federale di Germania all'Unione europea e a forme di cooperazione intergovernativa di altra natura³¹.

Che il procedimento di autorizzazione all'adozione di decisioni governative in materia di bilancio e finanza pubblica - pure e soprattutto quando queste contribuiscano a dare alla Germania il ruolo di motore principale delle manovre di risanamento della finanza pubblica di altri Stati membri dell'UE e di stabilità finanziaria della zona Euro (e non solo) - venga riproposto nella sua veste di elemento coesistente all'esistenza stessa del potere sovrano del popolo tedesco, del principio democratico e della forma di governo parlamentare, *di certo ha effetti sul processo di integrazione europea*.

Non, però, nel senso di *metterne in discussione o frenarne* gli sviluppi futuri³² e le esigenze attuali, dettate dalla crisi economico-finanziaria che tanta parte della comunità internazionale sconvolge.

Forse, e ad avviso di chi scrive più probabilmente, nella direzione, invece, di *ribadire* i tratti coesistenti al *principio democratico* e alla *forma di governo parlamentare*, caratteri tanto tempo addietro fortemente voluti dal Costituente tedesco.

Tratti che, pur se da inserire e leggere in *una dialettica tutta interna e nazionale*, contribuiscono in ultima istanza a colmare indirettamente il *deficit democratico sovranazionale*.

O, in un'accezione – *finalmente?* - non più negativa, a riportare la forma intergovernativa europea alle radici della democrazia.

³⁰ Anche BVerfGE 123, 267 <361>.

³¹ Di nuovo BVerfGE 123, 267 <354>; 126, 286 <303>.

³² Come già sottolineato in passato dalla giurisprudenza del Giudice costituzionale federale: BVerfGE 37, 271 <284>; 73, 339 <387>; 102, 147 <162> ss.; 123, 267 <399>.