

## **GERMANIA: Le “cautele” di Karlsruhe** **Qualche osservazione su BVerfG MES/Fiscal Compact**

di Federico Pedrini \*\*  
(1 ottobre 2012)

Com'è stato ampiamente pubblicizzato da tutti i principali mezzi d'informazione, la Corte costituzionale federale tedesca ha recentemente avuto modo d'esprimersi, oltre che sugli altri atti legislativi regolatori della materia (*Begleitgesetze*), circa le due leggi d'autorizzazione alla ratifica del trattato internazionale istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) da una parte e del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*) dall'altra, dichiarandone – pur con alcune precisazioni “interpretative” su cui si tornerà – la loro (non evidente in)compatibilità rispetto alla cornice costituzionale.

Non sempre invece nel dibattito politico-economico sul tema è emerso con altrettanta chiarezza come, in questo caso, si trattasse d'un giudizio di tipo “cautelare”, dunque di per sé non definitivo sul merito della questione, secondo il disposto dell'art. 32 della Legge istitutiva del *Bundesverfassungsgericht*, ai sensi del quale «in caso di controversia, il Tribunale costituzionale federale può regolare transitoriamente una situazione mediante provvedimento provvisorio, quando ciò sia urgentemente richiesto dall'esigenza di scongiurare gravi pregiudizi, di impedire un pericolo imminente o da altra importante causa riguardante il bene comune».

Del resto, parrebbe altresì da precisare come i requisiti d'ammissibilità per ottenere una pronuncia cautelare del *Bundesverfassungsgericht*, in teoria estremamente stringenti e selettivi secondo le enunciazioni della relativa giurisprudenza, in questa specifica circostanza siano stati interpretati come non ostativi a un “esame sommario” nel merito tutt'altro che superficiale, giustificato – a detta del tribunale costituzionale – soprattutto dalle conseguenze altamente pregiudizievoli per la stessa “identità costituzionale” che qui si sarebbero potute verificare nel caso di violazione dei principi costituzionali “supremi” ex art. 79, comma 3, del *Grundgesetz*. Giudizio cautelare, pertanto, ma molto *sui generis* (319 *Ränder...*) e dal quale non parrebbe incongruo attendersi un accentuato carattere prognostico anche sulla vicenda giudiziaria principale.

Per quel che riguarda il merito della decisione, quest'ultima – emessa in risposta ad alcune *Verfassungsbeschwerden* e a un conflitto fra organi (*Organstreitverfahren*) – essenzialmente s'inserisce, sviluppandolo, nel proprio precedente filone relativo al diritto di voto ex art. 38 GG, secondo cui «i deputati del *Bundestag* tedesco sono eletti con elezione generale, diretta, libera, uguale

e segreta. Essi sono rappresentanti di tutto il popolo, non sono sottoposti a vincoli di mandato, ma soltanto alla propria coscienza».

Com'è noto questo diritto costituzionale politico, grazie a una discussa relativizzazione della sua tradizionale matrice soggettiva, è stato via via estensivamente inteso nella giurisprudenza costituzionale fin dal *Maastricht-Urteil* come un più generale diritto alla democrazia (*Recht auf Demokratie*) e per questo invocabile dai singoli anche contro le (presunte) violazioni "oggettive" delle competenze costituzionalmente inalienabili del *Bundestag*, quale sarebbe – fra le altre – pure quella relativa all'essenza delle politiche di bilancio.

Il nodo giuridico costituzionale da sciogliere era qui se l'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità e del Fiscal Compact avesse condotto a un sostanziale svuotamento (*Entleerung*) dell'autonomia di bilancio, con un corrispettivo svilimento del ruolo del *Bundestag* a mero esecutore di politiche stabilite in sedi sovra-nazionali. In questo caso, infatti, sarebbe risultata specificamente compromessa una di quelle sfere essenziali che fin dal *Lissabon-Urteil* sono state ricondotte al "nocciolo duro" dell'identità costituzionale tedesca e rispetto alle quali la responsabilità della Dieta federale, esplicantesi nella partecipazione al relativo processo politico, deve viceversa sempre restare "costitutiva" e "continuativa".

A tal proposito la pronuncia del settembre 2012 parrebbe riprendere in modo pressoché "anastatico" una serie d'elementi della sentenza *Aiuti alla Grecia/EFSF*, in particolare quando si esemplifica che debbano essere evitate le sottoscrizioni di garanzie "in bianco" – anche tramite l'istituzione sul piano del diritto internazionale di meccanismi durevoli in cui la responsabilità finanziaria tedesca scatti in automatico o a séguito delle decisioni d'altri Stati – e in generale l'assunzione di oneri le cui conseguenze finanziarie non siano chiaramente prevedibili. In sostanza, si viene così a ribadire come l'approvazione del *Bundestag* sia richiesta *volta per volta e nel dettaglio* per ogni singola misura d'aiuto concessa dalla Repubblica Federale Tedesca implicante esborsi di rilevante entità economico-finanziaria, e che comunque tali esborsi debbano rimanere di ammontare certo (se non altro, rispetto al "tetto massimo").

Ecco allora spiegata la prima delle due condizioni – entrambe peraltro espressamente accolte a tempo di record da tutti gli Stati "fondatori" del MES: la relativa dichiarazione è del 26 settembre 2012 – poste dal Tribunale costituzionale per la legittimità della legge d'autorizzazione alla ratifica del Trattato istitutivo del MES: la ratifica può aver luogo, infatti, solo a patto che a livello del diritto internazionale sia assicurata una certa interpretazione delle disposizioni del relativo trattato, tale per cui in nessun caso la responsabilità

complessiva della Repubblica Federale Tedesca possa essere, senza una (ulteriore e specifica) autorizzazione del *Bundestag*, aumentata oltre la quota di capitale originariamente pattuita.

La seconda condizione dettata dal *Bundesverfassungsgericht* è ancora una “riserva interpretativa” alla ratifica con riferimento ad alcune disposizioni del Trattato istitutivo del MES, relative stavolta all’inviolabilità dei documenti e al segreto professionale cui sono tenuti i membri e tutto il personale operante per il MES. In questo caso ci si è voluti anticipatamente cautelare dall’eventualità che norme concepite per garantire la riservatezza, essenzialmente volte a evitare “fughe di notizie” verso possibili speculatori finanziari, potessero poi essere opposte anche ai Parlamenti nazionali.

A essere tutelati – come necessaria premessa per una corretta e adeguata formazione delle relative decisioni politiche – sono qui pertanto i diritti d’informazione del *Bundestag* e del *Bundesrat*, soprattutto nel loro rapporto col corrispettivo obbligo d’informazione in capo al Governo federale, (obbligo) recentemente esteso proprio dalla giurisprudenza costituzionale (con la sentenza del 19 giugno 2012, qui commentata da Monica Bonini) anche alle materie collegate con gli affari dell’Unione Europea, seppur non direttamente oggetto di disciplina da parte del diritto dell’Unione in senso stretto.

Come spesso accade, tuttavia, le sentenze di questo genere non meritano attenzione solo per gli argomenti che affrontano e sviluppano frontalmente – dunque, per ciò che dicono e argomentano –, ma anche per quelli che invece esse lasciano a margine – dunque, per ciò che *non* dicono e *non* argomentano (o argomentano poco). Parrebbe segnatamente questo il caso delle lagnanze fondate, oltre che sul diritto di resistenza (c.d. *Widerstandrecht*, art. 20, comma 4, GG), soprattutto sul diritto di proprietà (art. 14, comma 1, GG), interpretato come diritto al valore del denaro e alla stabilità dei prezzi.

Con riferimento a quest’ultimo il *Bundesverfassungsgericht* ha infatti dichiarato seccamente inammissibili (Rn. 200) le questioni fatte valere con riguardo da un lato alle evoluzioni inflazionarie lamentate dai ricorrenti come verosimile conseguenza del trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (e della normativa interna collegata), nonché – dall’altro lato – sulla base delle azioni intraprese dalla Banca Centrale Europea.

Il presupposto della dichiarazione d’inammissibilità sarebbe quello per cui un controllo del tribunale costituzionale sulle misure di politica finanziaria ed economica rispetto alle conseguenze negative per la stabilità del valore del denaro potrebbe venire in questione tutt’al più in casi d’una «*evidente* diminuzione» (*evidente Minderung*) del valore monetario, laddove proprio

queste «adeguate evidenze» (*hinreichende Tatsachen*) non sarebbero state rappresentate dai ricorrenti.

Quest'ultima affermazione, tuttavia, nel caso di specie rimane del tutto apodittica, e sebbene si possa anche apprezzare l'istanza di fondo volta a tutelare i margini di discrezionalità legislativa in situazioni di profonda incertezza rispetto agli esiti di determinati provvedimenti, certo questo *trend* giurisprudenziale – già inaugurato nella sentenza *Aiuti alla Grecia/EFSS* – ha come effetto, se non come scopo, quello d'accrescere in modo esponenziale la difficoltà di far valere concretamente in giudizio un proprio diritto fondamentale. In assenza (dell'indicazione) d'un parametro sufficientemente chiaro (tanto sotto il profilo procedurale, quanto sotto quello contenutistico) circa il livello di "adeguatezza" richiesto per le "evidenze" da offrire a supporto delle proprie rimostranze, infatti, il cittadino chiamato a dimostrare la lesione del proprio *Grundrecht* parrebbe ritrovarsi di fronte a un'autentica *probatio diabolica*.

Certo è fin troppo comprensibile, soprattutto dopo l'esperienza maturata con la giurisprudenza relativa al diritto di voto, che rispetto a quello di proprietà la Corte di Karlsruhe voglia ora muoversi con molta precauzione prima di "legarsi le mani" con affermazioni che poi sarebbe magari faticosamente costretta a rincorrere. Nondimeno, neppure una giusta e comprensibile cautela parrebbe ragione sufficiente per procrastinare *bis ans Ende der Welt* (per dirla con Wim Wenders) la ricerca d'una credibile argomentazione su tale delicato profilo: il rischio, in mancanza, è che le proprie decisioni, prima ancora di essere arbitrarie (sia pure solo "*in parte qua*"), vengano fatalmente *percepite* come tali.

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna; Humbolt Fellow presso la *Freie Universität Berlin*