



## **La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro**

**Gian Luigi Tosato**

### **Abstract**

Nella sua pronuncia su talune misure per fronteggiare la crisi finanziaria in Europa, la Corte costituzionale tedesca ha rigettato le obiezioni di incostituzionalità, ponendo tuttavia condizioni e limiti ad ulteriori interventi. Il dibattito processuale riflette bene, sul piano giuridico, le forti tensioni e ambivalenze del mondo politico tedesco nell'attuale congiuntura dell'euro. La Corte tedesca ha dato il via libera agli aiuti alla Grecia e all'istituzione del Fondo europeo di stabilità finanziaria, assumendo un atteggiamento nel complesso favorevole all'Europa, ma ha lasciato aperte una serie di questioni sulle quali è facile prevedere che sarà presto chiamata a pronunciarsi nuovamente.

**Parole chiave:** *Germania / Corte costituzionale tedesca / Unione europea (Ue) / Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf) / Assistenza finanziaria / Grecia*

## La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro

di Gian Luigi Tosato\*

Il 7 settembre scorso la Corte costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*, Bvg) ha emesso l'attesa pronuncia su talune misure adottate a fronte della crisi monetaria in Europa. Come è noto, le censure di incostituzionalità sono state rigettate, ma la Corte ha posto condizioni e limiti ad ulteriori interventi. Mi riservo di approfondire in altra sede questi aspetti della sentenza. Qui vorrei soffermarmi sugli argomenti svolti nel corso del giudizio dai soggetti che vi hanno partecipato: ricorrenti (un parlamentare conservatore e cinque accademici), resistenti (parlamento federale, *Bundestag* e governo federale, *Bundesregierung*), terzi intervenuti (Banca centrale tedesca, *Bundesbank* e Banca centrale europea).

Il dibattito processuale (sentenza, sezioni 32-90) riflette bene, sul piano giuridico, le forti tensioni del mondo politico tedesco nell'attuale congiuntura dell'euro. Ed è interessante vedere la posizione, nel complesso mediana, del Bvg. I successivi rilievi si concentrano su talune questioni più significative.

### 1. Ammissibilità dei ricorsi

L'impugnativa riguarda due leggi del *Bundestag*, una serie di atti adottati da istituzioni dell'Unione, nonché il concorso del governo tedesco all'adozione di quest'ultimi. Le due leggi, del 7 e 21 maggio 2010, sono quelle che autorizzano gli aiuti alla Grecia e l'istituzione della *European financial stability facility* (Efsf). Gli atti dell'Unione contestati sono le delibere del Consiglio che hanno introdotto queste misure. I ricorsi attaccano altresì la Commissione e il Consiglio per aver omesso di reagire contro le violazioni del Patto di stabilità, come pure la Banca centrale europea (Bce) per gli acquisti di titoli di debito degli Stati membri.

I ricorrenti lamentano la lesione degli articoli 38, 115 e 14 della Legge fondamentale tedesca, *Grundgesetz* (GG). L'art. 38 (in combinazione con gli artt. 20 e 79 GG) attribuisce ai cittadini tedeschi il diritto di partecipare all'esercizio dei poteri pubblici tramite il *Bundestag* ("*Recht auf Demokratie*"). Per i ricorrenti, le misure in discorso pregiudicano le competenze del *Bundestag*, e dunque il principio democratico, poiché sovvertono le regole dell'unione monetaria (Um) e non rispettano la disciplina costituzionale in materia di bilancio (art. 115 GG). Viene anche lesa il diritto di proprietà, in quanto la garanzia dell'art. 14 GG coprirebbe anche la stabilità dei prezzi, stabilità non più assicurata dal sistema euro.

---

Articolo pubbl. in *Affari Internazionali*, 19/09/2011, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1860>.

\* Gian Luigi Tosato è professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "La Sapienza" di Roma.

Il governo tedesco e il *Bundestag* fanno valere, prima ancora dell'infondatezza, la inammissibilità dei ricorsi. Inammissibili sono a loro avviso le censure ad atti e comportamenti delle istituzioni Ue; questi non toccano in modo individuale e diretto i ricorrenti, né ricadono in principio sotto la giurisdizione del Bvg. Lo stesso vale *a fortiori* per atti e comportamenti di membri del governo in sedi europee. Inammissibile deve ritenersi anche l'impugnativa delle due leggi autorizzative del *Bundestag*. Con queste misure il *Bundestag*, lungi dall'essersi spogliato dei propri poteri, li avrebbe viceversa esercitati. Qualsiasi violazione del principio democratico sarebbe dunque da escludere per definizione.

## 2. Principi dell'Unione monetaria

La battaglia processuale fra le parti si è sviluppata diffusamente su questo tema. Per i ricorrenti l'Um è inderogabilmente ancorata ai principi di stabilità dell'euro e dell'autonoma responsabilità di ciascuno Stato per i propri debiti. È solo a queste condizioni che il *Bundestag* ha ratificato i trattati di Maastricht e Lisbona. Al centro del sistema si colloca la clausola del *no bail-out* (art. 125 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Tfu), che vieta qualsiasi forma di aiuto. Quanto all'art. 122 Tfu, esso ammette bensì finanziamenti ad uno Stato membro, ma solo per il caso di gravi difficoltà al di fuori di ogni controllo. E tali non potrebbero qualificarsi difficoltà conseguenti alla politica finanziaria di uno Stato.

Gli aiuti alla Grecia e la creazione dell'Efsf comportano una modifica del sistema, che i ricorrenti non esitano a qualificare di tipo rivoluzionario ("*welche die Qualitaet eines Umsturzes habe*"), una modifica destinata a travolgere la stabilità del sistema (a condurre "*die rechtliche Stabilitaetskonstruktion des Waehrungssystems zum Einsturz*"). In tal modo l'Um si avvia a divenire una "*Haftungs- und Transferunion*", un'unione di tipo mutualistico, senza peraltro che questa trasformazione si realizzi in modo costituzionalmente legittimo.

Respingono queste tesi il *Bundestag* e il *Bundesregierung*, per i quali i principi fondativi dell'Um restano ben saldi e non vi è stata violazione degli artt. 125 e 122 Tfu. L'art. 125 esclude che i creditori di uno Stato membro possano rivalersi sugli altri Stati membri o sull'Unione: ciascuno Stato membro porta l'intera ed esclusiva responsabilità dei propri debiti. Ma la norma non esclude l'erogazione volontaria di qualsiasi sostegno a favore di uno Stato in crisi. D'altra parte, l'art. 125 va interpretato congiuntamente all'art. 122, che consente la concessione di finanziamenti in circostanze eccezionali.

Ed è proprio una tale situazione che si è venuta a creare, per effetto di una crisi mondiale che sfugge al controllo dei singoli Stati. Nessun pericolo, dunque, che la Um si trasformi in una "*Haftungs- und Transfer Union*". Non è questo l'obiettivo delle misure contestate, che mirano invece a salvaguardare la stabilità del sistema. Gli aiuti agli Stati in difficoltà sono necessari per evitare la diffusione del contagio e scongiurare le conseguenze disastrose di un collasso dell'area euro nel suo insieme. Nella stessa direzione vanno le misure della Bce, della cui legittimità non si può dubitare visto che l'art. 123 Tfu non vieta l'acquisto di titoli sul mercato secondario.

Così il governo tedesco e il *Bundestag*. Sul tema intervengono anche la Bce e la *Bundesbank*. La prima si limita a confermare la natura globale della crisi e rimarcare che la stabilità dei prezzi presuppone la stabilità finanziaria. Più articolata è la posizione della *Bundesbank*. A suo avviso gli sviluppi recenti hanno messo in evidenza le gravi debolezze della Um. Il sistema richiede sostanziali correzioni, ma ci vuole del tempo per attuarle. Le misure adottate si giustificano quindi come rimedio a breve; dal punto di vista giuridico, hanno però determinato un notevole sconquasso ai fondamenti della Um (viene usata un'espressione colorita: "*Sie strapazierten...die Fundamente der Waehrungsunion ganz erheblich*").

### 3. Sovranità di bilancio

La tesi dei ricorrenti è che gli obblighi finanziari assunti con le leggi impugnate limitano la sovranità di bilancio del Parlamento *ex art. 110 GG*. Eccessono anche i limiti stabiliti nell'art. 115 GG per la prestazione di garanzie; e ciò in ragione sia del loro importo, complessivamente ben oltre la metà del bilancio federale, sia dell'indeterminatezza delle condizioni per il loro rilascio. Gli impegni che devono essere assunti dagli Stati beneficiari risultano infatti quanto mai vaghi e imprecisi.

Ed è insufficiente il controllo parlamentare sulla emissione delle singole garanzie, dovendo il governo unicamente sforzarsi di ottenere, non di ottenere in ogni caso, il preventivo consenso della Commissione Bilancio del *Bundestag*. La responsabilità costituzionale del Parlamento in materia di bilancio ("*die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages*") risulta in tal modo pregiudicata.

Qualsiasi violazione degli artt. 110 e 115 GG è viceversa esclusa dal *Bundestag* e dal governo. Si osserva che l'art. 110 non vieta la concessione di garanzie e che le condizioni poste dall'art. 115 sono state puntualmente rispettate. In effetti, le garanzie sono state autorizzate con legge federale, il loro importo è precisamente fissato e, sulla gestione concreta che ne farà l'Esecutivo, è riservato al *Bundestag* un controllo (tramite la Commissione di Bilancio) che va al di là dell'obbligo di informazione normalmente dovuto. Infine, a decidere circa la sostenibilità di bilancio delle garanzie e rischi connessi, possono essere solo il Governo e il Parlamento, non il giudice costituzionale.

### 4. Posizione della Corte

Come si vede, il dibattito processuale evidenzia tesi fortemente conflittuali. I ricorrenti e (con qualche maggiore cautela) la *Bundesbank* riflettono gli umori di un'opinione pubblica preoccupata del costo degli aiuti agli Stati indebitati, come pure contraria ad ulteriori limitazioni della sovranità statale. Per contro, il governo e il *Bundestag* (con il sostegno della Bce) si dimostrano consapevoli della necessità degli aiuti, ad evitare che il crollo dell'euro produca effetti nefasti per tutti (tedeschi compresi).

Con la sua sentenza la Corte si colloca in una posizione intermedia. Sulle questioni di ammissibilità essa dà parzialmente ragione e torto a ciascuno dei contendenti. Infatti, i ricorsi contro le leggi impugnate sono ritenuti ammissibili, ma solo per quel che attiene

---

al potenziale pregiudizio alla sovranità del parlamento in materia di bilancio. Tutte le altre questioni sono giudicate inammissibili.

Il rigetto *in limine* è netto per le censure mosse agli atti e comportamenti delle istituzioni dell'Unione e dei rappresentanti del governo tedesco in seno all'Unione. Lo è molto di meno in ordine alle asserite illegittime modifiche della Um. Qui l'inammissibilità si basa sul fatto che i ricorrenti non hanno a sufficienza dimostrato una lesione diretta dei loro diritti. La Corte trova comunque il modo di ricordare il valore fondamentale di una serie di norme del Trattato. Sono quelle, in particolare, che prescrivono l'indipendenza della Bce, l'obiettivo prioritario della stabilità dei prezzi, il rispetto dei criteri di convergenza, il divieto per la Bce di acquistare direttamente titoli del debito pubblico, la clausola del *no bail-out*.

La Corte respinge nel merito la sola (ma rilevante) questione ritenuta ammissibile, dando così soddisfazione al governo e al *Bundestag*. Questo peraltro non avviene senza riserve. In effetti, la Corte riconosce che gli impegni di garanzia rispettano i requisiti costituzionalmente previsti; e fa inoltre presente che, al riguardo, essa è tenuta a prestare ossequio alle valutazioni discrezionali del Governo e del Parlamento. Nel contempo, non manca di ribadire il suo buon diritto a verificare la legittimità democratica di ogni sviluppo dell'integrazione europea. A ben vedere, poi, la sentenza non è pienamente assolutoria. In deroga alla lettera della norma di legge, la Corte esige che l'emissione di ogni singola garanzia sia preventivamente consentita dalla Commissione di Bilancio del *Bundestag*. Anche i ricorrenti trovano così un parziale accoglimento delle loro tesi.

In definitiva, la Corte costituzionale tedesca dà il via libera agli aiuti alla Grecia e all'istituzione dell'Efsf, come in precedenza con i trattati di Maastricht e Lisbona; rinnova dunque un atteggiamento, tutto sommato, favorevole all'Europa (*Europafreundlich*). Ma lascia, anche questa volta, aperte una serie di questioni, sulle quali - è facile prevedere - sarà chiamata nuovamente a pronunciarsi. Occorre constatare, peraltro, che un punto trova tutti d'accordo, parti in causa e Corte: esorcizzare la prospettiva di una *Transfer Union* e di una comunitarizzazione dei debiti degli Stati membri (*Vergemeinschaftung von Staatsschulden*).

Aggiornamento 19 settembre 2011



**Ultimi Documenti IAI**

- 11 | 10** Istituto affari internazionali (a cura di), 'Lessons Learned' from Afghanistan
- 11 | 09** M. Emerson, N. Tocci, R. Youngs, J.-P. Cassarino, C. Egenhofer, G. Grevi and D. Gros, Global Matrix. A Conceptual and Organisational Framework for Researching the Future of Global Governance
- 11 | 08** N. Sartori, The Southern Gas Corridor: Needs, Opportunities and Constraints
- 11 | 07** S. Silvestri, Una strategia europea di democrazia, sviluppo e sicurezza per il Mediterraneo
- 11 | 06E** Istituto affari internazionali (IAI) and Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), Italian Foreign Policy in 2010: Continuity, Reform and Challenges 150 Years After National Unity
- 11 | 06** Istituto affari internazionali (IAI) e Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), La politica estera italiana a 150 anni dall'Unità: continuità, riforme e nuove sfide
- 11 | 05** B. Nascimbene e A. Di Pascale, L'Unione Europea di fronte all'afflusso eccezionale di persone provenienti dal Nord Africa. Una colpevole assenza?
- 11 | 04** P. Foradori, Il dibattito sulle armi nucleari tattiche in Italia: tra impegni di disarmo e solidarietà atlantiche
- 11 | 03** M. Mancini, Report of the Conference "New Conflicts and the Challenge of the Protection of the Civilian Population"
- 11 | 02** L. Gianniti, Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?
- 11 | 01** M. Guglielmo, Il conflitto in Somalia. Al-Shabaab tra radici locali e jihadismo globale
- 10 | 27** E. Greco, N. Pirozzi e S. Silvestri (a cura di), L'Unione europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità

**L'Istituto**

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (The International Spectator), una online in italiano (AffariInternazionali), due collane monografiche (IAI Quaderni e IAI Research Papers) e un annuario sulla politica estera italiana (La politica estera dell'Italia).

**Istituto Affari Internazionali**

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma  
Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363  
E-mail: [iai@iai.it](mailto:iai@iai.it) - website: <http://www.iai.it>  
Per ordini: [iai\\_library@iai.it](mailto:iai_library@iai.it)