Incontri ravvicinati tra Costituzioni

Nel mezzo del processo costituente europeo. Abbiamo sottovalutato il dialogo aperto tra Costituzioni?

La recente sentenza di Karlsruhe sulla politica monetaria straordinaria della BCE di Mario Draghi si muove sullo stesso filo della sentenza del 2009 che allora riguardò precauzioni per il recepimento del Trattato di Lisbona[1]. Il punto che preme alla Corte è valutare la coerenza dei cambiamenti, normativi e di fatto, dell'Unione europea ai principi della Legge Fondamentale tedesca (la *Grundgesetz*) e, nel caso, chiedere alle Istituzioni competenti tedesche di porre rimedio. La Corte si rivolge ovviamente alla Germania, non alle Istituzioni europee, non ad altri Paesi. Il metro di valutazione, la guida con cui la Germania partecipa allo sviluppo dell'Unione deve essere ricercato, per i Tedeschi, nella Costituzione tedesca.

A oltre settanta anni dai Trattati di Roma, a quasi trenta dal Trattato di Maastricht, a oltre dieci da quello di Lisbona, questo filtro costituzionale così attento e puntiglioso getta sfumature di fallimento sugli sforzi sinora profusi per l'edificazione europea. Non ci si fida a sufficienza. Sabino Cassese, nel suo per molti versi profetico saggio "*L'Unione europea al guinzaglio tedesco*"[2], all'indomani della sentenza del 2009 aveva già chiaro che ce ne sarebbero state altre, perché la Germania stava dando prova di accettare evoluzioni dell'Unione solo fintantoché fossero perfettamente nel solco della *Grundgesetz*. Se tutti i Paesi usassero le stesse precauzioni, l'Europa diventerebbe un campo di contesa tra Corti Costituzionali, non privo di fascinazione per le eviscerazioni degli orientamenti e delle sfumature giurisprudenziali, ma che sicuramente rimanderebbe il completamento dell'Unione a generazioni a venire.

Come siamo arrivati a questo stadio? È fin troppo semplice, adesso, criticare la Germania che, nel bel mezzo di una crisi di proporzioni storiche, eccepisce sul funzionamento dell'Unione impedendo o complicando le possibilità di risposte coordinate di politica economica. Ma è solo per la Germania e la sua Corte se l'Unione non riesce a esprimere il meglio delle sue possibilità, sia in temi di crisi sia in tempi di crescita economica.

Collocare l'atteggiamento tedesco in maniera univoca nell'alveo del Diritto e delle scelte politiche che informano e sono informate dal Diritto, è tutt'alto che ovvio. In una precedente Nota[1], ci si augurava che Carl Schmitt e Hans Kelsen, le due anime profonde del costituzionalismo tedesco,

[1] Si veda anche "*E se la Corte di Karlsruhe fosse una prova costituente*", in data 10 maggio 2020, su www.reforming.it
[2] In "*Giornale di Diritto Amministrativo*" n. 9/2009.

arrivassero "a stringersi la mano", perché dietro le sentenze di Karlsruhe si intravedono entrambi: sia il Legislatore che, in momenti di criticità e di urgenza, sente il bisogno di fissare un punto di riferimento prendendo in mano la situazione (il Legislatore "nocchiero" *à la* Schmitt); sia il Legislatore che vuole dare continuità al processo ereditato da anni, secoli, di esperienze costituzionali, fatte di successi, fallimenti, aggiustamenti, ricerca di faticosi equilibri (il Legislatore "pensatore razionale e positivista" *à la* Kelsen). Dietro Karlsruhe c'è sì la forza della Germania come entità statuale consapevole della sua *leadership*, ma anche l'attaccamento alla propria Legge Fondamentale come massima espressione di democrazia vissuta. Si riconosce qui una sorta di paradosso dell'Europa che assomiglia molto a quella caratteristica che è nel contempo cruccio e delizia dell'Italia: il livello di sviluppo e la ricchezza e diversità dei territori come fattori di complessità nel disegno delle Istituzioni comuni.

In Italia questo paradosso lo si è visto all'opera prima nel lento processo di unificazione, tardivo e per molti versi incompiuto rispetto agli altri Paesi europei (all'inizio un vera e propria fusione di più Entità sovrane con tanto di Capitali); poi, in epoche più recenti, nei tentativi di dare una impronta decentrata e federalista all'impianto dello Stato, complicati dalla concentrazione in poco spazio di tante realtà dalle identità storiche culturali forti prima ancora che dalle marcate differenze economiche. Allo stesso modo, ogni Costituzione in Europa è simbolo e veicolo di ricche e profonde radici identitarie frutto di lunghi percorsi di evoluzione e crescita delle comunità nazionali, talvolta passati anche per stravolgimenti rivoluzionari.

L'attaccamento alla Costituzione, soprattutto quando si esprime in maniera diversa e con toni particolari, va studiato e compreso come parte dell'identità. E se l'identità non deve assolutamente tradursi in principio di supremazia o in regola da generalizzare perché nessuno vuole rivive l'orrore del Novecento (le molteplici identità sono ricchezza), non può neppure divenire un feticcio da "musealizzare" per far posto al nuovo, che invece dovrebbe essere approdo identitario nuovo. Tanto più che l'identità condensata nella *Grundgesetz* nasce o risorge in contrapposizione proprio alle deformazioni del Novecento [3] ponendosi come una conquista di garanzie democratiche. Una domanda sembra allora ancora elusa: quanto tempo è stato dedicato, dal 1950 a oggi, a far dialogare le Costituzioni, a cercare nelle Costituzioni, nella loro espressione testuale fatta di priorità di comparsa e di precisioni e sfumature lessicali, la microfondazione dell'identità europea comune?

Si è discusso a lungo se le radici fossero più classiche greco-romane, più cristiano-giudaiche, più celtiche, più mediterranee o continentali, più pagane, laiche o religiose (questioni oziose, visto che tutto questo e molto altro fa la materia densa di una civiltà), e troppo poco ci si è premurati di quanto già scritto nelle Costituzioni, nella loro forma oggettiva e presente. Sicuramente, Paesi che arrivano a pensare di avviare un percorso di unificazione, e lo sostengono per così tanto tempo, hanno più cose in comune che differenze, più principi condivisi/condivisibili e interconnessioni che linee di separazione; tuttavia, da una lettura congiunta e aperta delle Costituzioni emergono aspetti di rilievo che rimandano a differenze da ricomporre, perché troppo importanti se testimoniate nelle Legge delle leggi. Sembra, invece, che le Costituzioni nazionali siano rimaste comete sconosciute, mentre esse andavano, gradualmente e con rispetto, poste in condizioni di dialogo: in settanta anni di tempo le occasioni per farlo sarebbero state numerose, e se pure si vogliono fare salvi i primi quaranta ancora pesantemente condizionati dagli equilibri, espliciti e impliciti, del Dopoguerra, nei successivi trenta (al 1990 a oggi) sono state parimenti tante.

[3] Il parlamentarismo formale e inetto di Weimar, l'instabilità monetaria effetto e concausa di quella politica, il calpestamento dei diritti umani negli anni della dittatura, il passato da seppellire per sempre con la commovente "clausola d'eternità". Quanta vita di un popolo c'è in una Carta Costituzionale!

Adesso si scopre che il futuro dell'Unione passa anche per il silenzio benevolo delle Corti Costituzionali dei Paesi Membri: è questo che ci si attenderebbe da Karlsruhe, di non prendere alla lettera la *Grundgesetz*, di fidarsi del "salto in lungo" che l'Unione sta compiendo per superare la crisi, anzi l'epoca delle crisi in corso dal 2008. Ma tutto ciò non è normale, e non solo in uno stretto punto di Diritto, ma anche guardando ai risvolti concreti per i cittadini, alle pieghe che può prendere il processo che deve rimanere una scelta libera e consapevole e non un abbrivio o impulso esogeno o forzato dalle circostanze.

Si può provare a fare questo esercizio: passare in veloce rassegna alcune parti della Costituzione tedesca derivanti da modifiche attuate negli ultimi trenta anni, dal Trattato di Maastricht in poi, e verificare quanto potessero già annunciare contrapposizioni che poi sarebbero emerse alla prova dei fatti. Se ne riconoscono almeno quattro pertinenti con l'argomento che si sta svolgendo in questa Nota:

1. L'articolo 88, novellato a fine 1992, pochi mesi dopo il Trattato di Maastricht che ha dato il via al processo di convergenza economico-finanziaria per l'introduzione dell'Euro, stabilisce che le funzioni della Bundesbank possono (*verbatim*) essere trasferite alla BCE che è indipendente e vincolata allo scopo primario della garanzia della stabilità dei prezzi. Per capire l'importanza di questo articolo, basti pensare che nella Costituzione italiana le parole banca, Banca d'Italia, Banca centrale europea e prezzi non compaiono mai. Sarebbe interessante andare a verificare che spazio hanno nelle altre Costituzioni. Non bisognava attendere che la politica monetaria fosse messa sotto pressione ai livelli a cui si sta assistendo dal 2008, per porsi cautamente e ragionevolmente il problema se richiamare e come richiamare il ruolo di una Istituzione nuova, l'unica con natali genuinamente comuni, nelle Costituzioni dei Paesi aderenti, per evitare interpretazioni e aspettative differenti. Plausibilmente, la Germania non avrebbe rinunciato a specificare in maniera chiara nella sua Costituzione le caratteristiche della nuova Istituzione europea a cui stava delegando l'autorità monetaria, come condizione necessaria per il passaggio di consegne. Non si è voluto affrontare il problema, lo si è soltanto rimandato e adesso è sotto i nostri occhi. Il contenuto dell'articolo 88 è coinvolto, oggi, come uno degli elementi in premessa per la sentenza di Karlsruhe del 5 maggio u.s.;

2. L'articolo 23, cancellato al momento della riunificazione delle Germanie (1990), è stato poi reinserito a fine 1992, subito dopo Maastricht. È esemplare il rilievo che viene assegnato alla partecipazione del *Bundestag* (il Parlamento Federale) e il *Bundesrat* (la Camera dei *Länder*) allo svolgimento degli affari dell'Unione europea. Il Governo federale deve sempre mettere il *Bundestag* nelle condizioni di prendere posizione prima di concorrere agli atti normativi europei. Una simile precisa attestazione della centralità delle Assemblee legislative, non surrogabile dall'Esecutivo, nella guida del processo europeo non c'è nella Costituzione italiana. Anche in questo caso, sarebbe utile andare a investigare quali altre formule sono state prescelte nelle Costituzioni dei Paesi Membri, perché anche su questo punto, che è uno degli innesti "europei" sui tessuti costituzionali già presenti, si sarebbe dovuto compiere qualche sforzo in più per giungere a formulazioni quantomeno simili, se non identiche, per evitare qualunque alone di dubbio che alla base delle scelte politiche dell'Unione sempre ci fossero i Parlamenti

nazionali, per evitare quella contrapposizione tra Democrazie nazionali e Democrazia dell'Unione che Cassese discute nel suo saggio "L'Unione europea al guinzaglio tedesco" (*cit.*). Quale altro viatico, sennò, per la costruzione politica dell'Unione? La mancanza di fondamenta politiche proprie dell'Unione è una delle ragioni per cui la Germania si tiene stretta la *Grundgesetz*. In assenza di una Costituzione vera e propria dell'Unione, sarebbe stata prassi costruttiva innestare nelle Costituzioni dei Paesi Membri le stesse nuove "pietre angolari" vagliate e approvate dai singoli Parlamenti, ovviamente;

3. Gli articoli 92-95 sono dedicati alla Corte Costituzionale, anch'essi novellati, pur senza modifiche significative, dopo il 1990. Emerge un tratto saliente dell'ordinamento costituzionale tedesco sin alla sua nascita (1949), che assegna a Karlsruhe un ruolo ampio, molto più ampio di quello della omologa Corte italiana, per continuare con il confronto *vis-à-vis*. Questa centralità è testimoniata anche dalla nomina dei Giudici, per metà eletti dal *Bundestag* e per metà dal *Bundesrat,* tutti investiti dalle Assemblee legislative. Il rilievo di Karlsruhe ha una precisa motivazione storico-politica: da un lato, uno dei *checks&balances* (assieme alla concertazione coi *Länder*) voluti per temperare il Cancellierato forte e la soglia elevata di sbarramento per l'elezione al Parlamento; dall'altro, un sorvegliante volutamente attivo per ridurre il prima e il più efficacemente possibile le distanze tra la Costituzione formale e quella reale, in un Paese che aveva subìto per un decennio una pervasiva "neurale" nazificazione. Così si spiega l'ampio ventaglio di possibilità di attivare la Corte (specificato direttamente nella Costituzione e non in leggi collegate), che in alcuni casi può essere sollecitata anche dal singolo cittadino. In Italia, soggetti che vi possono ricorrere sono Stato (Governo), Regioni e, solo in via incidentale, i giudici comuni (i cosiddetti "portieri" del giudizio di costituzionalità). Di fronte a questa peculiarità della giurisprudenza costituzionale tedesca, non dovrebbe stupire che Karlsruhe mostri elevata sensibilità e reattività anche su tematiche che riguardano la partecipazione della Germania ai processi dell'Unione europea, soprattutto con riferimento a possibili affievolimenti della centralità delle Assemblee legislative. Non si può pretendere che i Paesi Membri uniformino la giustizia costituzionale *tout court* (non avrebbe neppure senso in questa fase, chissà se mai lo avrà[4]), ma quantomeno si deve essere consapevoli che gli innesti "europei" sui tessuti costituzionali, e più in generale legislativi, andrebbero disegnati e un po' meglio coordinati affinché poi, con l'effettiva attivazione delle relative nuove funzionalità e degli strumenti connessi, non si vada a incidere sulla differente sensibilità delle Corti Costituzionali. Questi profili sembrano rimasti parecchio in ombra, richiamati improvvisamente sotto i riflettori dalle urgenze della crisi[5];

[4] Si tratta, non a caso, di un tema spinoso: quello del rapporto tra le Corti costituzionali "sorelle", sia tra di loro sia con la Corte di Giustizia Europea. << *Il tema dei rapporti tra Corti Costituzionali nazionali e Corte di Giustizia Europea rappresenta una delle linee di "faglia" del modello a "zolle tettoniche" che è stato utilizzato dalla dottrina per descrivere il fragile equilibrio che regge i rapporti tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali. Per questa ragione, al di là dell'acquiescenza con cui i giudici nazionali hanno "subito" l'esproprio delle competenze da parte dei loro colleghi europei, ogni variazione nella delicatissima materia è destinata a produrre "scosse telluriche" più o meno violente* >>. La metafora geologica, molto efficace, è di Marta Cartabia, Presidente della Corte Costituzionale italiana. La metafora è citata e sviluppata nel saggio "Corte di Giustizia Europea e tribunali costituzionali nazionali secondo la prospettiva della Corte Costituzionale ceca", di F. Vecchio.

[5] Anche la scelta se inserire o meno in Costituzione aspetti relativi alla costruzione europea meriterebbe, in assoluto rispetto delle sensibilità costituzionali di tutti, un miglior coordinamento. Se si crede davvero nell'obiettivo dell'Unione, non può spaventare, non può essere frainteso come una *diminutio*, quella di inserire dei tasselli comuni nelle Carte Costituzionali. Utilizzare lo stesso testo, ovviamente approvato dai Parlamenti sovrani, per questi innesti "europei", lo stesso articolato opportunamente discusso, dibattuto e poi concordato, aiuterebbe a evitare fraintendimenti, restringerebbe il ventaglio delle interpretazioni, darebbe insomma maggior concretezza alle fondamenta europee. A mano a mano, le Costituzioni comincerebbero ad assomigliarsi un po', almeno nei passaggi

4. Gli articoli da 109 a 115, riscritti con la riforma costituzionale del 2009, nel pieno del *double dip*, due anni prima del *Six-Pack*[6] e ben tre anni prima rispetto al "Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria" (il cosiddetto "*Fiscal Compact*"), specificano l'obbligo di pareggio per i bilanci della Federazione e dei *Länder,* derogabile solo in presenza di fasi negative del ciclo e previa identificazione di appropriati piani di rientro. In particolare, per quanto riguarda il bilancio federale (articolo 115), il ricorso all'indebitamento al di sopra della soglia dello 0,35 per cento del PIL nominale deve essere contabilizzato su un apposito conto di controllo; se superiore alla soglia di allerta dell'1,5 per cento del PIL, l'indebitamento va ridimensionato, tenuto conto anche della fase ciclica dell'economia. L'indebitamento federale può superare l'1,5 per cento del PIL solo per circostanze eccezionali al di là delle possibilità di controllo dello Stato, e solo se supportato da voto a maggioranza del *Bundestag* e accompagnato da uno specifico piano di ammortamento. Questi articoli sono stati la base costituzionale con cui la Germania si è presentata alla ratifica del *Fiscal Compact*, di fatto già avendolo abbondantemente interiorizzato. Anche l'Italia ha inserito nella sua Costituzione[7] il principio del pareggio di bilancio al netto del ciclo e di eventi eccezionali, fornendo di àncora costituzionale la ratifica del *Fiscal Compact*[8]. Pur ratificando il Trattato, non tutti i Paesi Membri, tuttavia, hanno modificato in tal senso la loro Costituzione. Concludendo, a una comparazione rapida e qualitativa, spiccano due fatti: la tempestività, anzi la anticipazione, con cui la Germania ha inserito principi di disciplina di bilancio nella sua Legge Fondamentale, sentendo il dovere di "legare il timone" proprio quando si stava entrando nella Grande Recessione (2008-2013); la nettezza e perentorietà della formulazione, con l'indicazione di soglie di indebitamento (0,35 e 1,5 per cento del PIL), passaggio in Parlamento federale con votazione a maggioranza, necessità di piani di ammortamento di durata congrua. Questi articoli (109-115) sono, tra quelli proposti, forse i più suggestivi per provare a comprendere la natura profonda, culturale, dell'atteggiamento tedesco sulla tenuta dei conti pubblici e sul pieno controllo dell'indebitamento e del debito[9]. Letti in combinazione con l'articolo 88 su quanto la Germania si attende dalla BCE affinché possa esserle (rimanerle) trasferita l'autorità monetaria, questi articoli forniscono una chiara spiegazione della reazione di Karlsruhe alla politica monetaria straordinaria avviata da Mario Draghi in soccorso dell'Unione. La Corte tedesca osserva, da diversi anni ormai, utilizzare la moneta comune, quindi anche tedesca, per acquistare titoli dei debiti pubblici e privati, quindi per finanziare posizioni di disavanzo, senza intravedere alcun piano di normalizzazione della situazione, alcuna *exit strategy* o, volendo rimanere nella terminologia della *Grundgesetz*, senza alcun piano di ammortamento che indichi un orizzonte temporale in cui potrebbero svolgersi gli sforzi di normalizzazione (varo di un bilancio comune, trasferimenti tra territori per la promozione della crescita, posizione

che danno vita ai progressivi accrescimenti delle facoltà e delle potestà dell'Unione. In assenza di questi sforzi, chiamiamoli pure di "microfondazione costituzionale", rientra nella natura delle cose che poi qualche Corte Costituzionale, adempiendo ai suoi uffici, chieda conto di quanto si sta facendo.

[6] Pagina didattica sul sito web istituzionale della Commissione Europa: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/eus-economic-governance-explained_en.

[7] Articoli 81, 97 e 117, novellati alla Legge Costituzionale 20 Aprile 2012, n. 1.

[8] Il *Fiscal Compact* è stato ratificato dall'Italia con la Legge 23 Luglio 2012, n. 114.

[9] È significativo ricordare che la parola "Shuld" abbia il doppio significato di "debito" e "colpa". In ciò il Tedesco è in compagnia di Sanscrito, Ebraico, Aramaico, tutte lingue antichissime e di cui due anche bibliche, a dimostrare la radice lontana di inclinazioni individuali e collettive di cui oggi osserviamo i risvolti dei tempi moderni. Sul tema, interessante e avvincente il saggio "*Debito e Colpa*" (2015), di Elettra Stimilli, per la Collana Fondamenti Ediesse.

unitaria contro gli attacchi speculativi, graduale riacquisto dei titoli di debito). In assenza di un accordo politico tra Paesi Membri e, anzi, di fronte agli aperti contrasti di visione tra nord e sud Europa, tra *core* e periferia, a tutta questa incertezza Karlsruhe preferisce il richiamo ai principi costituzionali. Fa quello che è nata per fare.

Alla luce delle considerazioni appena esposte, la fase di contraddittorio istituzionale che si è aperta merita un rispetto che non sempre è tenuto nel dibattito corrente, in cui Karlsruhe è divenuto per molti sinonimo di "piantagrane". La sentenza del 5 Maggio continua la riflessione costituzionale critica già espressa nel 2009. Questo attaccamento alla *Grundgesetz* potrà anche fare gli interessi miopi di qualche gruppo o incidentalmente dare copertura a posizioni egoistiche della *Mitteleuropa* (diffidenti o miscredenti delle potenzialità dell'Unione), ma non può essere ridotto a questo. La sentenza è soprattutto un richiamo alla concretezza, al risveglio, tanto più importante adesso che abbiamo davanti momenti difficili per tutti, in Europa e nel Mondo, e si deve mantenere contatto stretto con la realtà: che cosa si vuole?, che cosa si riesce a fare subito?, quanta unità di intenti e di strumenti si riesce a sfoderare oggi e a mantenere nel tempo?, etc.. Quesiti a cui non può rispondere la BCE.

Il tema della Costituzione Europea, o meglio dell'avvicinamento progressivo a una Costituzione, è stato affrontato in vari modi dal 1950 oggi. I Trattati e i conseguenti Regolamenti sono stati passi graduali verso un basamento giuridico comune. Il funzionamento della Corte di Giustizia Europea ha nel tempo richiesto e favorito la loro omogenea applicazione su tutto il territorio dell'Unione. Nel 2003 si è tentata anche la via di una Convenzione Europea il cui documento finale non ha però trovato il consenso unanime dei Paesi Membri, sostituito dal Trattato di Lisbona (2007) che ha fatto sì compiere passi avanti all'Unione ma senza contenere quel risalto, anche simbolico e propedeutico, di Carta Costituente dell'Unione (un Trattato dello stesso tenore degli altri, precedenti e successivi). Il tema fondativo, in sede di redazione del testo, è stato sempre affrontato dall'alto verso il basso, puntando a un percorso costituente che, assodata la rispondenza ai grandi principi comuni ai Paesi Membri, fosse autonomo dall'oggettività, dalla materialità dei testi delle Costituzioni dei singoli Paesi. Forse un po' troppo, vista l'importanza, la vetustà, la pregnanza delle varie Costituzioni europee. Forse è proprio questo l'insegnamento da trarre dal "5 Maggio" di Karlsruhe: ci siamo dimenticati di far dialogare tra loro i testi delle varie Costituzioni, sia nel tentativo di avvicinarle dolcemente e con rispetto, sia per utilizzarle come termometro dei reali bisogni e delle reali intenzioni di ogni Paese, queste ultime - le intenzioni - soprattutto con riferimento ai nuovi innesti sui tessuti costituzionali.

Soprattutto le modalità di inserimento nelle varie Costituzioni delle nuove parti riguardanti tematiche europee - i termini usati, le formulazioni, le sfumature, le priorità espresse e implicite, i rimandi, le condizioni - avrebbero dovuto alimentare un confronto aperto, che invece non è avvenuto. Un buon esempio è proprio l'articolo 88 della *Grundgesetz*. Probabilmente il confronto non avvenuto perché, pur di evitare chiarificazioni e fare emergere e dimostrare posizioni non composte o addirittura lontane tra Paesi, si è preferito lasciare disomogeneità e discordanze sottotraccia; ma così si è anche permesso che le Costituzioni funzionassero non come nobili piattaforme di dialogo ma come strumenti a difesa delle preferenze e degli equilibri interni a ciascun Paese, atteggiamento che è lecito e persino ovvio quando si entri in relazioni internazionali più o meno stabili, non privo di contraddizioni invece quando si sta perseguendo l'obiettivo di una Unione che è qualcosa di diverso e molto più pervasivo e impegnativo di un patto internazionale.

Le Costituzioni non sono un orpello, ma il condensato di un Paese e dei suoi cittadini. Non ci si deve meravigliare che facciano di tutto per spingere la loro tutela sino a quando non sono sicure di lasciare in mani altrettanto protettive i loro cittadini. È possibile dire che tutti hanno fatto lo sforzo di leggere e comprendere le Costituzioni degli altri Paesi Membri, o si deve riconoscere che ognuno conosce la propria e ignora del tutto le altrui? Forse, adesso che la crisi e Karlsruhe hanno definitivamente chiuso la "fase eroica" dell'Europa[10] ed è necessario "guadarsi negli occhi" e decidere, adesso che tutto parla di "fase delle scelte", è il momento di mettere una accanto all'altra le Costituzioni e provare a tirare fuori un testo connettivo comune. Aiuterà a dire la verità, una verità europea. È un passo indietro rispetto ai ritmi e ai traguardi programmati? Difficile dirlo, perché adesso di traguardi raggiungibili se ne intravedono davvero pochi, se non una potenziale grande, dotta, necessaria ballata di Corti Costituzionali anch'esse chiamate, come già la BCE, a supplire al *deficit* politico. Sarà processo costituente anche questo!

[10] Quella di figure simbolo che aprono la strada, progetti, programmi a lungo termine, tensioni idealistiche da far percolare nella quotidianità, visioni a lunga gittata oltre interessi di piccolo cabotaggio, pazienti spiegazioni dei vantaggi e lunghe attese. La felice espressione "fase eroica" è di Giuliano Amato, oggi Giudice della Core Costituzionale italiana.

88. [Banca federale – Banca centrale europea]. — La Federazione istituisce una banca valutaria e di emissione come Banca Federale. Le sue funzioni e competenze possono essere trasferite, nel quadro dell'Unione Europea, alla Banca Centrale Europea, che è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della garanzia della stabilità dei prezzi.

[articolo] modificato, con l'aggiunta del secondo periodo, dalla *Legge di modifica* del 21 dicembre 1992, I 2086

23. [Unione Europea – Protezione dei diritti fondamentali – Principio di sussidiarietà]. — 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 analoghe disposizioni, mediante le quali la presente Legge fondamentale sarà modificata o integrata nel suo contenuto oppure mediante le quali tali modifiche e integrazioni saranno rese possibili, si applica l'articolo 79 commi 2 e 3.

2. Il Bundestag e i Länder, attraverso il Bundesrat, concorrono agli affari dell'Unione Europea. Il Governo federale deve informare il Bundestag e il Bundesrat in modo esauriente e tempestivo.

3. Il Governo federale dà al Bundestag la possibilità di prendere posizione prima di concorrere agli atti normativi dell'Unione Europea. Nelle trattative il Governo federale tiene conto della posizione del Bundestag. Ulteriori disposizioni sono stabilite dalla legge.

4. Il Bundesrat deve essere associato alla formazione della volontà della Federazione nella misura in cui il suo concorso sia richiesto sul piano interno per una misura analoga ovvero qualora i Länder siano competenti sul piano interno.

5. Qualora in una sfera di competenza esclusiva della Federazione siano toccati interessi dei Länder, oppure qualora la Federazione abbia ad altro titolo il diritto di legiferare, il Governo federale tiene conto della posizione del Bundesrat. Se sono coinvolte in maniera preponderante competenze legislative dei Länder, l'organizzazione dei loro uffici o il loro procedimento amministrativo, nella formazione della volontà della Federazione deve essere considerato in modo determinante il parere del Bundesrat; in ogni caso è fatta salva la responsabilità centrale della Federazione. Nelle questioni che possono comportare aumenti di spese o diminuzioni di entrate della Federazione, è necessario il parere favorevole del Governo federale.

6. Se sono interessate in modo determinante competenze legislative esclusive dei Länder in materia di istruzione scolastica, cultura o radiodiffusione, la tutela dei diritti, che spettano alla Repubblica Federale di Germania quale Stato membro dell'Unione Europea, sarà trasferita dalla Federazione ad un rappresentante dei Länder nominato dal Bundesrat. La tutela dei diritti si realizza con la partecipazione del Governo federale e di concerto con esso; in ogni caso è fatta salva la responsabilità centrale della Federazione.

7. Le ulteriori disposizioni di cui ai commi 4, 5 e 6 sono stabilite da una legge, che necessita del parere favorevole del Bundesrat.

[articolo] abrogato dal *Trattato di unificazione* del 23 settembre 1990, II 885, 890 e successivamente reintrodotto dalla *Legge di modifica* del 21 dicembre 1992, I 2086

[comma 6] modificato, con la sostituzione del primo periodo, dalla *Legge per la modifica della Legge fondamentale* del 28 agosto 2006, I 2034

IX - La giurisdizione

92. [Organi del potere giurisdizionale]. — Il potere giurisdizionale è affidato ai giudici; esso è esercitato dalla Corte costituzionale federale, dai tribunali federali previsti nella presente Legge fondamentale e dai tribunali dei Länder.

[articolo] modificato dalla *Sedicesima legge di modifica* del 18 giugno 1968, I 657

93. [Competenze della Corte costituzionale federale]. — 1. La Corte costituzionale federale decide:

1) sull'interpretazione della presente Legge fondamentale in seguito a controversie sulla portata dei diritti e dei doveri di un organo supremo federale o di altri interessati, ai quali siano stati conferiti propri diritti dalla presente Legge fondamentale o dal regolamento interno di un organo supremo federale;
2) nei casi di divergenze di opinioni o di dubbi sulla compatibilità formale e sostanziale del diritto federale o del diritto dei Länder con la presente Legge fondamentale o sulla compatibilità del diritto dei Länder con un diverso diritto federale, su istanza del Governo federale, del governo di un Land o di un terzo dei membri del Bundestag;
2a) nei casi di divergenze di opinioni se una legge sia conforme alle previsioni dell'articolo 72 comma 2, su istanza del Bundesrat, del governo di un Land o dell'assemblea rappresentativa di un Land;
3) nei casi di divergenze di opinioni sui diritti e doveri della Federazione e dei Länder, in particolare per l'attuazione del diritto federale da parte dei Länder e per l'esercizio del controllo federale;
4) in altre controversie di diritto pubblico tra la Federazione e i Länder, tra diversi Länder o all'interno di un medesimo Land, qualora non si possa adire altra autorità giudiziaria;
4a) sui ricorsi di costituzionalità che possono essere promossi da chiunque ritenga di essere stato leso dalla pubblica autorità in uno dei suoi diritti fondamentali o in uno dei diritti previsti dagli articoli 20 comma 4, 33, 38, 101, 103 e 104;
4b) sui ricorsi di costituzionalità di Comuni e Consorzi di Comuni per violazione del diritto di autoamministrarsi, garantito dall'articolo 28, operata per mezzo di una legge, purché, se si tratta di una legge di un Land, non possa essere sollevato ricorso dinanzi alla Corte costituzionale del Land medesimo;
5) negli altri casi previsti dalla presente Legge fondamentale.

2. La Corte costituzionale federale decide altresì, su istanza del Bundesrat, del governo di un Land o dell'assemblea rappresentativa di un Land, se non sussiste più la necessità di una disciplina legislativa federale nel caso di cui all'articolo 72 comma 4 o se non può essere più emanata una norma avente valore di diritto federale nei casi di cui all'articolo 125a comma 2, primo periodo. L'accertamento sul venir meno della necessità o sull'impossibilità di emanare una norma avente valore di diritto federale sostituisce una legge federale ai sensi dell'articolo 72 comma 4 o dell'articolo 125a comma 2, secondo periodo. La richiesta di cui al primo periodo è ammessa solo se è stata respinta dal Bundestag una proposta di legge ai sensi dell'articolo 72 comma 4 o dell'articolo 125a comma 2, secondo periodo, oppure se nell'arco di un anno non è stata avviata una discussione né presa una decisione su di essa oppure se è stata respinta dal Bundesrat una corrispondente proposta di legge.

3. La Corte costituzionale federale si attiva inoltre negli altri casi ad essa attribuiti da una legge federale.

[comma 1] modificato, con l'aggiunta dei n. 4a e 4b, dalla *Diciannovesima legge di modifica* del 29 gennaio 1969, I 97 e, dalla *Legge di modifica* del 27 ottobre 1994, I 3146

[comma 2] inserito dalla *Legge per la modifica della Legge fondamentale* del 28 agosto 2006, I 2034.

[comma 3] rinumerato (già comma 2) dalla *Legge per la modifica della Legge fondamentale* del 28 agosto 2006, I 2034

94. [Composizione della Corte costituzionale federale]. — 1. La Corte costituzionale federale è composta da giudici federali e da altri membri. I membri della Corte costituzionale federale sono eletti per metà dal Bundestag e per metà dal Bundesrat. Essi non possono far parte né del Bundestag, né del Bundesrat, né del Governo federale, né degli organi corrispondenti di un Land.

2. Una legge federale regola la sua costituzione e le relative norme procedurali e determina in quali casi le sue decisioni hanno forza di legge. Per quanto attiene ai ricorsi di costituzionalità essa può esigere quale presupposto il preliminare espletamento delle consuete vie legali e speciali condizioni di ammissibilità.

[comma 2] modificato, con l'aggiunta del secondo periodo, dalla *Diciannovesima legge di modifica* del 29 gennaio 1969, I 97

95. [Corti supreme della Federazione]. — 1. Per la giurisdizione ordinaria, amministrativa, finanziaria, del lavoro e sociale, la Federazione istituisce quali Corti supreme la Corte federale di giustizia, il Tribunale amministrativo federale, la Corte finanziaria federale, il Tribunale federale del lavoro e il Tribunale sociale federale.

2. Sulla nomina dei giudici di questi tribunali decide il ministro federale competente per la materia corrispondente di concerto con una commissione per l'elezione dei giudici, composta dai ministri dei Länder competenti per la materia stessa e da un ugual numero di membri eletti dal Bundestag.

3. Per assicurare l'uniformità della giurisprudenza deve essere istituita una camera comune dei tribunali menzionati nel comma 1. Ulteriori disposizioni sono stabilite da una legge federale.

[articolo] sostituzione dalla *Sedicesima legge di modifica* del 18 giugno 1968, I 657

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
X. Le finanze	*X. Le finanze*
Articolo 109 *[Gestione del budget della Federazione e dei Länder]* (1) La Federazione e i Länder sono autonomi e reciprocamente indipendenti in materia di bilancio.	**Articolo 109 *[Gestione del budget della Federazione e dei Länder]*** (1) *Identico.*
(2) La Federazione e i Länder devono tener conto nei rispettivi bilanci delle esigenze dell'equilibrio economico generale.	**(2) La Federazione e i Länder adempiono congiuntamente agli obblighi della Repubblica federale di Germania derivanti dagli atti legislativi dell'Unione europea sulla conformità alla disciplina di bilancio come previsto dall'articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea, e in tale quadro tengono conto delle esigenze connesse all'equilibrio economico generale.**
	(3) I bilanci della Federazione e dei *Länder*, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito. La Federazione e i *Länder* possono prevedere regolamentazioni che tengano conto, in modo simmetrico sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino, degli effetti degli andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità e ammettere altresì deroghe nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Per le regolamentazioni in deroga devono essere adottati piani di ammortamento appropriati. Per quanto attiene al bilancio della Federazione i dettagli sono regolati dall'Articolo 115, fermo restando che i requisiti di cui al primo periodo si considerano salvaguardati, se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale. I dettagli sui

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
	bilanci dei *Länder* sono regolati da questi ultimi nell'ambito dei poteri loro conferiti dalla Costituzione, fermo restando che i requisiti di cui al primo periodo si considerano salvaguardati solo se non sono state ammesse entrate provenienti dal ricorso al prestito.
(3) Con una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, possono essere posti per la Federazione e per i Länder dei comuni principi fondamentali per rendere adeguato il bilancio alla congiuntura e per un piano finanziario pluriennale.	**(4)** Con una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, possono essere posti per la Federazione e per i Länder dei comuni principi fondamentali per rendere adeguato il bilancio alla congiuntura e per un piano finanziario pluriennale.
(4) Per tutelarsi da una perturbazione dell'equilibrio economico generale possono essere emanate, con una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, delle prescrizioni concernenti: 1. l'ammontare massimo, le condizioni e la successione nel tempo dell'assunzione di prestiti da parte di enti territoriali e di consorzi di diritto pubblico creati per scopi speciali; 2. l'impegno della Federazione e dei Länder di mantenere dei depositi infruttiferi presso la Banca Federale Tedesca (riserve di perequazione della congiuntura). Le autorizzazioni all'emanazione dei relativi decreti legislativi possono essere conferite soltanto al Governo federale. E tali decreti legislativi necessitano dell'approvazione del Bundesrat. Essi devono essere abrogati non appena il Bundestag lo richieda; i particolari sono stabiliti da una legge federale.	(4) *Abrogato.*
(5) La Federazione e i Länder rispondono in via solidale degli obblighi della Repubblica federale di Germania	(5) **Le sanzioni imposte dalla Comunità europea in base alle disposizioni sulla conformità alla disciplina di bilancio di**

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
discendenti dagli atti normativi della Comunità europea ai sensi dell'articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea in relazione al rispetto della disciplina di bilancio. La Federazione e i Länder rispondono delle sanzioni imposte dalla Comunità europea in un rapporto di 65 a 35.	**cui all'Articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea sono imputate alla Federazione e ai *Länder* nel rapporto di 65 a 35.**
I Länder nel loro insieme rispondono in via solidale del 35 per cento degli oneri ad essi spettanti ripartiti in rapporto al numero degli abitanti; il 65 per cento degli oneri spettanti ai Länder vengono da essi sostenuti in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva. I particolari sono regolati da una legge federale che necessita dell'approvazione del Bundesrat.	I Länder nel loro insieme rispondono in via solidale del 35 per cento degli oneri ad essi spettanti ripartiti in rapporto al numero degli abitanti; il 65 per cento degli oneri spettanti ai Länder vengono da essi sostenuti in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva. I particolari sono regolati da una legge federale che necessita dell'approvazione del Bundesrat.
	Articolo 109a **Al fine di evitare un'emergenza di bilancio possono essere emanate, con legge federale che necessita dell'approvazione del Bundesrat, disposizioni concernenti** **1. il controllo continuo della gestione di bilancio della Federazione e dei Länder da parte di un organismo comune (Consiglio di stabilità);** **2. le condizioni e le procedure per l'accertamento di un'imminente emergenza di bilancio;** **3. i principi regolanti l'elaborazione e attuazione di programmi di risanamento intesi a prevenire emergenze di bilancio.** **Le decisioni e i documenti di lavoro del Consiglio di stabilità devono essere resi pubblici.**

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
X. *Le finanze*	X. *Le finanze*
Articolo 115 *[Ricorso al credito]* (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.**	Articolo 115 *[Ricorso al credito]* (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.
(2) Eccezioni a quanto stabilito nel primo comma sono ammissibili per fondi speciali della Federazione, purché stabilite con legge federale.	**(2) Le entrate e le uscite, di norma, devono essere portate in pareggio senza ricorrere al prestito. Tale principio è salvaguardato se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale. Inoltre, in presenza di andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità, si deve tenere conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino. Gli scostamenti del ricorso effettivo al credito dalla soglia massima consentita ai sensi dei periodo da 1 a 3 vengono registrati su un apposito conto di controllo; gli addebiti che superano la soglia dell'1,5 per cento rispetto al prodotto interno lordo nominale devono essere ridimensionati tenuto conto dell'evoluzione del ciclo congiunturale. I dettagli, ed in particolare le entrate e le uscite aggiustate per le transazioni finanziarie,**

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
	il metodo di calcolo del limite massimo dell'indebitamento netto annuo, tenuto conto dell'andamento della congiuntura sulla base di una procedura di aggiustamento del ciclo congiunturale, nonché il controllo e la compensazione degli scostamenti dell'indebitamento effettivo dal limite massimo consentito, sono regolati da una legge federale. Nel caso di calamità naturali, o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria, il superamento di tali limiti di ricorso al debito è consentito se la maggioranza dei membri del Bundestag adotta una decisione in tale senso. La decisione deve essere collegata a un piano di ammortamento. Il rimborso dei prestiti accesi ai sensi del sesto periodo deve avvenire entro un lasso di tempo adeguato.