



Zone grigie e matite rosse: principi costituzionali e politiche di bilancio al vaglio del Tribunale costituzionale federale tedesco*

di Astrid Zei**

Negli ultimi tre anni il debito pubblico tedesco è cresciuto vertiginosamente, con un incremento pari a circa 800 miliardi di euro, superando oggi 2100 miliardi euro. La [legge finanziaria 2023](#) approvata il **19 dicembre** ha accantonato 40 miliardi di euro solo per pagare gli interessi sul debito, riducendo sensibilmente il margine di manovra del Parlamento per i prossimi anni a venire. La Corte dei Conti federale, nella [Relazione](#) presentata il **6 dicembre**, ha paventato una “miscela esplosiva” che minaccia la sostenibilità delle finanze pubbliche, determinata da un insieme di fattori cui concorrono, oltre alle politiche anticicliche promosse dal legislatore nazionale e dall’UE, anche le dinamiche demografiche e la crescita dell’inflazione registrata almeno sino alla fine dell’autunno.

La complessa situazione congiunturale cagionata da una vertiginosa successione di eventi e fattori critici a partire dalla pandemia di Covid-19 ha suggerito anche in Germania una politica economica espansiva per sostenere il mercato del lavoro, gli investimenti delle imprese, per rinnovare le dotazioni delle forze armate tedesche, per calmierare il prezzo dell’energia, per mantenere alta la fiducia dei consumatori e delle famiglie.

Quasi la metà (49,43%) dei 540 miliardi di aiuti stato autorizzati sinora dalla Commissione europea, consistono in trasferimenti diretti, prestiti e garanzie a favore delle imprese erogati dalla Germania.

Le Legge Fondamentale tedesca disciplina espressamente i c.d. freni all’indebitamento, stabilendo che il bilancio dello Stato debba sempre essere in pareggio, o in attivo, anche in ottemperanza al Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell’Unione economica e monetaria – c.d. *Fiscal Compact* – concordato al di fuori della cornice giuridica dei Trattati. La legge Fondamentale “tollerava” scostamenti minimi, che non eccedano lo 0,35% del PIL. Eventuali deroghe si legittimano solamente a fronte di circostanze eccezionali ed impegnano comunque il

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Professore associato di Diritto costituzionale italiano e comparato – Sapienza Università di Roma

legislatore a predisporre un piano di rientro che garantisca entro tempi congrui il ripristino della sostenibilità del bilancio.

Dal 2020 il Parlamento tedesco ha approvato per tre anni consecutivi deroghe al principio del pareggio di bilancio senza ricorso all'indebitamento che è iscritto nell'art. 109, secondo co., LF, invocando l'art. 115, secondo co., LF che consente al Bundestag, a maggioranza assoluta dei suoi membri, di approvare uno scostamento superiore allo 0,35% del PIL a fronte di una "catastrofe naturale, ovvero di una "situazione eccezionale di emergenza che sia fuori dal controllo dello Stato".

Nel 2021 le spese della Federazione hanno raggiunto la cifra record di 556,6 miliardi di euro. Nel 2022 sono scese a 495,8 miliardi di euro, e la [legge finanziaria 2023](#) ha previsto uscite pari a 445,2 miliardi di euro.

I piani di rientro approvati contestualmente alle deroghe ai sensi dell'art. 115, secondo co., sesta frase, LF, avevano una durata prevista di 20 anni (dal 2023 al 2042) per i debiti contratti nel 2020, e di 17 anni (dal 2026 al 2042) per il 2021. Con l'approvazione del bilancio previsionale 2022 gli stessi sono stati rivisti e si è stabilito che le spese legate agli aiuti erogati per fronteggiare gli effetti della pandemia debbano essere recuperate in un periodo di 31 anni (dal 2028 al 2058).

Per garantire piena disponibilità di spesa e la massima manovrabilità delle risorse stanziare per fronteggiare la crisi legata alla pandemia e alla guerra il legislatore si è avvalso della possibilità, espressamente prevista dalla Legge Fondamentale, di costituire e rifinanziare Fondi straordinari che vengono amministrati separatamente rispetto al bilancio dello Stato, la cui rendicontazione, ai sensi dell'art. 110 LF, si limita all'indicazione dei flussi di entrata e di spesa. L'ultimo bilancio consuntivo reca indicazione di ben 27 Fondi straordinari (*Sonder-, Zweck- und Treubandvermögen*).

A ciò si aggiunge la scelta di modificare la Legge Fondamentale per dotare di un fondamento costituzionale espresso il Fondo straordinario per le forze armate istituito a giugno con uno stanziamento pari a 100 miliardi di euro, che ai sensi dell'art. 87a, comma 1a della Legge Fondamentale (introdotto dalla [legge di revisione costituzionale del 28 giugno 2022](#)), diversamente dagli altri Fondi straordinari istituiti ai sensi dell'art. 110, secondo co., LF, non è soggetto ai limiti all'indebitamento iscritti nell'art. 109, terzo co., e 115, secondo co., LF, e prevede un piano di spese che, in considerazione dei tempi necessari per la consegna delle commesse, copre un lungo periodo, almeno fino al 2034.

Tutti i Fondi straordinari sono soggetti al controllo del Parlamento e della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 114 LF e del § 113 della legge sull'ordinamento del bilancio (*Bundeshaushaltsordnung*), ma si tratta di un controllo meno pervasivo rispetto a quello che spetta al Parlamento quando esercita ogni anno "the power of the purse". La Corte dei Conti ha annotato soprattutto un sensibile differimento temporale tra gli impegni di spesa approvati e i flussi di cassa effettivamente gravanti sul bilancio, con particolare riguardo alla gestione del [Fondo speciale per l'energia e per il clima](#) istituito a partire dal 2011, al [Fondo per la promozione degli investimenti nei Comuni](#) del 2015 e al [Fondo per le infrastrutture digitali](#) creato alla fine del 2018, tale da sollevare dubbi riguardo all'appropriatezza dello strumento, la cui *ratio* consiste invece nella possibilità di far fronte a spese straordinarie in modo più efficiente e tempestivo rispetto a quanto sia possibile attraverso una legge finanziaria annuale. Per queste ragioni la Corte dei Conti sin dal 2021 aveva assunto una

posizione critica riguardo al ricorso a Fondi straordinari per realizzare operazioni e obiettivi che sarebbe stato più corretto iscrivere nel bilancio annuale dello Stato propriamente inteso, e che rendono parziale, complessa, e fondamentalmente opaca la rendicontazione delle entrate e delle uscite dello Stato, ponendosi in contrasto con alcuni principi fondamentali del diritto del bilancio quali l'annualità, l'accuratezza delle stime (con riguardo all'indicazione delle scadenze) e la chiarezza.

Da ultimo, il **29 settembre**, spiazzando i partners europei, il Cancelliere Olaf Scholz ha annunciato a sorpresa lo stanziamento di ulteriori 200 miliardi di euro, pari a quasi il 5% del PIL tedesco, ancora in deroga ai vincoli sull'indebitamento, per la creazione di uno "scudo difensivo contro la guerra energetica" che, almeno fino al mese di giugno 2024, ai sensi del § 26a della legge, servirà a calmierare il prezzo dell'energia per le imprese e per i consumatori, compensando direttamente i produttori e i distributori di energia così da ridurre l'intervallo tra i prezzi di mercato e i prezzi di vendita alla clientela. Al fine di accelerare l'approvazione della legge sugli aiuti immediati a sostegno del prezzo del gas e dell'elettricità, il testo è stato inserito nella [legge sul Piano economico del Fondo straordinario ERP](#) (*European Recovery Programm*) che era già all'esame del Bundestag. Il **21 ottobre** il Bundestag, con 390 voti a favore, 239 contrari e 36 astensioni ha approvato la [Risoluzione](#) che sancisce il ricorso all'art. 115, secondo co., LF per finanziare le misure previste assumendo prestiti. L'esame parlamentare della legge si è concluso il **14 novembre** con l'approvazione da parte del Bundesrat.

Le risorse stanziata accrescono la dotazione del Fondo straordinario per la stabilizzazione del mercato finanziario e dell'economia creato nel 2020 per sostenere il credito e le imprese attraverso una serie di misure tese a superare gli effetti negativi della pandemia.

La [legge sull'istituzione di un fondo per la stabilizzazione del mercato finanziario e dell'economia](#) del 27 marzo 2020 – che modificava la legge sul Fondo per la stabilizzazione dei mercati finanziari del 27 ottobre 2008 – aveva stabilito una dotazione iniziale di 600 miliardi di euro. La dotazione del Fondo e il mandato dell'Agenzia sono stati ulteriormente ampliati in forza della nuova legge approvata, in vigore dal **4 novembre** e dei decreti delegati (*Rechtsverordnungen*) che ne disciplinano le condizioni di funzionamento e le garanzie ([Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Durchführungsverordnung](#), abbr. WSF-DV), le competenze ([Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Übertragungsverordnung](#), abbr. WSF-ÜV), il rimborso e l'imputazione delle spese ([Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Kostenverordnung](#), WSF-KostV).

Il Fondo aveva originariamente una durata limitata alla fine del 2021, poi estesa fino al 30 giugno 2022, e, da ultimo, almeno fino al 2024, giacché gli interventi previsti per sostenere le spese energetiche saranno attuati nel biennio 2023-2024.

La Corte dei Conti federale si è espressa molto criticamente sulla scelta di ricorrere al Fondo per attuare le misure di contenimento dei prezzi dell'energia che avrebbero potuto essere iscritte nel bilancio ordinario (p. 15 della [Relazione](#)). Nel corso del dibattito sulla legge finanziaria 2023 tale decisione è stata contestata anche dai deputati dell'unione CDU/CSU, procurando al Ministro federale delle Finanze Christian Lindner (FDP) l'epiteto di "ministro-aggrava-freni-all'indebitamento".

Il bilancio previsionale 2023 – che è basato su una stima di crescita del PIL del 2,5% rispetto all'anno passato - non prevede deroghe al principio del pareggio, tuttavia la politica di bilancio degli ultimi presenta alcuni profili quantomeno controversi.

A fronte della volontà politica, formalizzata dal legislatore nazionale ed europeo, di derogare ai vincoli posti dal diritto dei Trattati e dalla Legge Fondamentale per realizzare manovre espansive, il Tribunale costituzionale federale è stato chiamato a più riprese a pronunciarsi sull'interpretazione delle norme che disciplinano la formazione del bilancio e i limiti all'indebitamento e, in definitiva, a stabilire dove comincia e dove finisce la discrezionalità politica del legislatore a fronte di una serie di zone grigie sui cui contorni la giurisprudenza costituzionale non si era ancora mai pronunciata [si vedano al riguardo anche la [sentenza](#) del Tribunale costituzionale federale del **6 dicembre** sulla [legge](#) che ratifica [la Decisione del Consiglio dell'UE sulle risorse proprie](#) del 14 dicembre 2020 e la [sentenza](#) del **13 ottobre** sulla legge di ratifica del Trattato del 2 febbraio 2012 sull'istituzione del Fondo europeo di stabilità (ESM) e dell'Accordo intergovernativo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico (IGA), commentate più avanti, nella Sezione *Corti*].

Con una [pronuncia](#) del **22 novembre** il *Bundesverfassungsgericht* ha respinto la richiesta di una misura cautelare presentata da 197 deputati del gruppo parlamentare CDU/CSU unitamente ad un controllo astratto di costituzionalità avente ad oggetto la manovra correttiva al bilancio del 2021 approvata il 22 febbraio 2022.

La legge finanziaria per il 2021 aveva originariamente previsto un ricorso al credito pari a 180 miliardi di euro. A fronte dell'impatto significativo della pandemia di Covid-19 sull'economia tedesca, sussumibile nelle circostanze eccezionali previste dall'art. 115, secondo co., sesta e settima frase, LF che possono senz'altro legittimare uno scostamento, il legislatore il 23 aprile 2021 aveva approvato una seconda manovra correttiva con cui venivano stanziati ulteriori 60 miliardi di euro. Nel corso dei mesi successivi, tuttavia, non si è manifestata la necessità di attingere a questi nuovi stanziamenti per finanziare le misure inizialmente previste dal legislatore a supporto delle imprese, e si è pertanto ritenuto di trasferire questo “tesoretto” sul Fondo straordinario della Federazione per l'Energia e per il Clima. Quest'ultimo, [istituito](#) nel 2011, è uno dei 27 Fondi straordinari ai sensi dell'art. 110, primo co., prima frase, LF, attualmente operativi in Germania che di fatto vengono utilizzati per far fronte ad impegni di spesa che esigano erogazioni tempestive e una particolare flessibilità. La Corte dei Conti federale, come si accennava, nell'ultimo biennio si è espressa velenosamente riguardo a questa “parcellizzazione” del *Bundeshaushalt* che costituisce una deroga al principio generale dell'unità del bilancio e che osta alla trasparenza e all'intellegibilità dello stesso, dal momento che nella legge di bilancio vengono iscritte annualmente soltanto le dotazioni e le uscite di ogni Fondo straordinario.

Anche se la richiesta dei ricorrenti di sospendere la disponibilità delle somme stanziata è stata respinta dal Secondo Senato, la pronuncia presenta diversi profili di interesse, in quanto – come sottolineato dagli stessi giudici – le questioni sollevate si sviluppano in una zona grigia del diritto costituzionale, e determinano per ciò stesso l'ammissibilità del ricorso (par. 175 della pronuncia).

Il Tribunale costituzionale federale sarà infatti chiamato anzitutto a chiarire se e in quale misura i presupposti che legittimano una deroga al principio del pareggio del bilancio, vale a dire il

verificarsi di una “catastrofe naturale” ovvero la sussistenza di “circostanze straordinarie di emergenza sottratte al controllo dello Stato che compromettano in misura considerevole la situazione finanziaria” possano essere oggetto di un sindacato di costituzionalità, o se invece essi presuppongono un potere di apprezzamento pieno da parte legislatore.

Una seconda questione attiene al rigore con cui debba essere misurato il nesso strumentale tra l’eccezionalità dei fattori congiunturali, da un lato, e il maggiore impegno di spesa, dall’altro, con particolare riguardo all’ipotesi di un sindacato circa la proporzionalità, la necessità e l’adeguatezza delle misure adottate. I dubbi attengono soprattutto alla scelta della maggioranza di promuovere politiche anticicliche utilizzando la leva degli investimenti *green*, nel quadro di un progetto di innovazione strutturale avviato già prima della pandemia e che si sviluppa in un orizzonte temporale più ampio rispetto alle immediate contingenze della pandemia. Nel parere espresso dal Governo si sottolinea la funzionalità degli investimenti innovativi a stimolare la ripresa dell’economia (par. 115 della pronuncia). I ricorrenti, tuttavia, pretendendo un più stringente nesso casuale rispetto alle criticità sviluppate dalla diffusione del Covid-19 si spingono anche oltre, giungendo a sostenere che la norma facoltizzante iscritta nell’art. 115 LF legittimerebbe una deroga al divieto di indebitamento solo per fronteggiare una “catastrofe naturale” e non già per arginare gli effetti della stessa (par. 41 della pronuncia). Una tesi che appare capziosa e francamente discutibile, perché è evidente che a fronte di una “catastrofe naturale” sono essenzialmente le conseguenze cagionate che possono richiedere maggiori spese, e non già l’evento in quanto tale. Nella [Relazione](#) presentata il **6 dicembre** la Corte dei Conti federale si era espressa molto criticamente anche su questa decisione del legislatore, che violerebbe i principi essenziali sul bilancio, ritenendo che sarebbe stato più “convincente” sciogliere il Fondo facendo confluire la sua dotazione nel bilancio ordinario (p. 74).

I giudici hanno sottolineato l’esigenza di chiarire anzitutto se debba sussistere un nesso di causalità tra le circostanze emergenziali invocate e il superamento dei limiti all’indebitamento; in secondo luogo, se la decisione del Bundestag possa essere soggetta ad un sindacato circa la sua proporzionalità; in terzo luogo, se la necessità e l’adeguatezza dell’indebitamento debbano essere dimostrabili, e infine quanto possa essere ampia la discrezionalità del legislatore al riguardo (par. 188-193).

Un terzo ordine di rilievi attiene ai principi dell’annualità del bilancio, che impegnano il legislatore ad approvare la legge finanziaria a cadenza annuale e con riferimento ad un periodo di gestione che coincide con l’anno solare. Secondo i giudici non è escluso che il principio dell’annualità debba essere applicato anche alle deroghe ai c.d. freni all’indebitamento nelle ipotesi previste dalla Legge Fondamentale nonché alle determinazioni relative alla costituzione o al rifinanziamento di un fondo straordinario (par. 201), e occorre chiarire se a questo riguardo al legislatore possa essere riconosciuto un margine di apprezzamento parzialmente sottratto ad un controllo di costituzionalità (par. 194-198).

Nella pronuncia si sottolinea come già la lettera dell’art. 109, terzo co., prima frase, LF, che assoggetta al divieto di indebitamento i “bilanci della Federazione e dei Länder”, senza eccezioni, suggerisca che le entrate e le uscite imputate ai Fondi straordinari istituiti ai sensi dell’art. 110, secondo co., LF debbano rispettare il principio del pareggio tra le entrate e le uscite senza ricorso

al credito, e debbano pertanto essere computate rispettando in linea di principio i principi dell'annualità e il criterio di cassa. Uno dei problemi evidenziati anche nel corso dell'istruttoria parlamentare relativa alla seconda manovra correttiva al bilancio 2021 attiene infatti alla discrepanza temporale tra l'autorizzazione all'indebitamento (2021), l'acquisto del debito (2022 e oltre) e le uscite di cassa finanziate con l'indebitamento (2023, 2024 e oltre).

Resta inoltre da chiarire la possibile pervasività di un sindacato costituzionale nel caso in cui il legislatore stabilisca di finanziare un Fondo straordinario attraverso l'indebitamento nelle ipotesi eccezionali previste dall'art. 115, secondo co., LF (par. 201-204).

Ulteriori dubbi di costituzionalità attengono alla retroattività della manovra correttiva che si riferisce al bilancio del 2021 pur essendo stata approvata dal Bundestag il 27 gennaio 2022 e pubblicata nel Bollettino ufficiale della Federazione il 25 febbraio 2022. L'art. 110, secondo co., LF impone infatti l'approvazione del bilancio previsionale prima dell'inizio dell'anno solare, ma finora il Tribunale costituzionale federale non si è mai pronunciato riguardo alle successive manovre correttive che vengono varate durante l'anno. Il Governo a questo riguardo insiste sulla data della presentazione del progetto di legge al Bundestag, vale a dire il 21 novembre 2021, prima della chiusura dell'anno, ma secondo i giudici occorre verificare se tale deroga alla scansione dei tempi iscritti nel ciclo di bilancio e, al contempo, alla funzione di indirizzo che il Parlamento esercita *in primis* attraverso l'approvazione della legge finanziaria, siano conformi alla costituzione (par. 209 ss.). Dal momento che il principio dell'antieriorità del bilancio previsionale è strettamente connesso anche ai principi della completezza e della veridicità del bilancio ed è funzionale a garantire l'esercizio della funzione di indirizzo e controllo che il Parlamento esercita soprattutto con il "potere della borsa", il Tribunale costituzionale non ha escluso che la data di approvazione della manovra correttiva al bilancio del 2021, vale a dire il 22 febbraio 2022, possa giustificare, a maggior ragione, un giudizio di incostituzionalità.

Come si accennava, l'istanza cautelare è stata respinta. I ricorrenti avevano invocato una sospensione delle norme impugnate "a meno che il Bundestag non riapprovi il trasferimento delle risorse sul fondo straordinario per l'energia e per il clima nell'ambito del bilancio previsionale per il 2022". Nelle more del giudizio di merito, però, il tesoretto risulta formalmente già impegnato e il Bundestag non avrebbe la possibilità di disporre di ulteriori 60 miliardi di euro da (ri)assegnare formalmente al Fondo (a meno di non invocare nuovamente una deroga al principio del pareggio del bilancio ai sensi dell'art. 115, secondo co., LF). Per i giudici siffatta misura cautelare equivarrebbe, di fatto, ad un'abrogazione delle norme impugnate, con effetti pregiudizievoli equivalenti a quelli derivanti da un'eventuale decisione di accoglimento, e conseguenze insanabili nel caso in cui il Tribunale costituzionale federale decidesse di respingere il ricorso.

Il Fondo straordinario, infatti, serve a finanziare una serie di incentivi finalizzati all'efficientamento energetico degli edifici, all'acquisto di veicoli elettrici e a sviluppare il programma del Governo per la decarbonizzazione dell'industria nazionale che mira a ridurre le emissioni inquinanti sviluppate dalle industrie maggiormente energivore sostenendone al contempo la competitività. A partire dal 1 luglio 2022, le dotazioni del Fondo straordinario per l'energia e il clima risultano impegnate anche per promuovere l'espansione delle energie

rinnovabili e calmierare i prezzi di vendita dell'elettricità applicati alle industrie ad alta intensità di energia elettrica.

A ben vedere, tali misure si iscrivono nel quadro di un programma di politica economica di medio e lungo periodo avviato ben prima della pandemia e destinato a svilupparsi per diversi anni a venire, così che se fosse necessario dimostrare la coerenza delle misure adottate rispetto alla specifica situazione congiunturale invocata dal legislatore bisognerebbe tener conto di molti fattori ed ampliare il sindacato per entrare nel merito di scelte squisitamente politiche.

A fronte del rischio di compromettere la realizzazione del piano a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi legata alla pandemia il Tribunale costituzionale federale ha valutato in modo assai prudente le conseguenze di un'eventuale misura cautelare, respingendo l'istanza.

ELEZIONI

ELEZIONI IN BASSA SASSONIA

Il **22 ottobre** si è votato in Bassa Sassonia per il rinnovo del Landtag. In quella che viene da sempre considerata una roccaforte del partito socialdemocratico (SPD), quest'ultimo si è confermato quale primo partito, con il 33,6% dei consensi. Gli elettori hanno tuttavia parzialmente sanzionato l'esperimento della grande coalizione portato avanti nel corso della precedente legislatura, che aveva visto la formazione di una maggioranza ultraqualificata di 105 deputati su 137: una percentuale mai raggiunta in Germania da una grande coalizione: il partito socialdemocratico (SPD; - 3,5%) e il partito cristiano-democratico (CDU; - 5,5%) assieme hanno perso nove punti percentuali. Ne hanno beneficiato i Verdi (14,5%; +5,8%) e Alternativa per la Germania (AfD: 11%; +4,8%), mentre il partito liberale (FDP: 4,7%; -2,8%) e la Sinistra (*Die Linke*: 2,7%; -1,9%) non hanno superato la soglia di sbarramento del 5% imposta dalla legge elettorale. Come già preannunciato nel corso della campagna elettorale, il partito socialdemocratico e i Verdi subito dopo il voto hanno avviato la consultazione per la formazione di un Governo di coalizione rosso-verde. Il **22 novembre** Stephan Weill (SPD) è stato eletto dal Landtag con 85 voti a favore e ha assunto per la terza volta la carica di *Ministerpräsident*.

LE ELEZIONI DEL 26 SETTEMBRE 2022 DOVRANNO ESSERE RIPETUTE A BERLINO

Si torna a votare per le elezioni politiche a Berlino. Le elezioni del 26 settembre 2021 avevano infatti registrato palesi irregolarità in conseguenza di gravi problemi organizzativi. A Berlino la concomitanza, oltre al voto nazionale, di altre consultazioni indette per il rinnovo della Camera dei Deputati di Berlino e delle rappresentanze circoscrizionali, unitamente ad un referendum di rilevanza locale, al parallelo svolgimento di una Maratona molto partecipata, oltre alle criticità derivanti da un numero di seggi apparentemente troppo esiguo, ha compromesso il regolare svolgimento delle operazioni di voto in sei delle dodici circoscrizioni elettorali berlinesi. Nei mesi passati il *Bundeswahlleiter*, preposto al controllo circa lo svolgimento delle consultazioni, aveva chiesto con forza di ripetere le elezioni. Il **7 novembre** la Commissione del Bundestag per la verifica delle elezioni, che nei mesi estivi aveva organizzato una serie di audizioni per approfondire l'accaduto, ha stabilito che le elezioni dovranno essere ripetute in 431 seggi. La [decisione](#) è stata assunta con il voto favorevole dei deputati della maggioranza. I partiti

dell'Unione CDU/CSU e di *Alternativa per la Germania* (AfD) avrebbero voluto ripetere le votazioni in tutte le circoscrizioni cittadine, in quanto le lunghe code, la difficoltà di raggiungere i seggi, e gli altri problemi rilevati avrebbero compromesso l'esito della consultazione nell'intera area berlinese, e non solamente una parte, con una conseguente lesione della "fiducia dei cittadini nelle elezioni e nella democrazia".

Pochi giorni dopo, il **16 novembre**, il Tribunale costituzionale di Berlino ha [dichiarato](#) illegittime le elezioni del 26 settembre 2021 per il rinnovo della Camera dei Deputati della Città di Berlino e delle assemblee circoscrizionali a fronte delle gravi carenze organizzative che hanno determinato lunghe attese ai seggi, l'impossibilità di esaurire le procedure di voto entro il termine previsto delle ore 18.00, e degli errori commessi nella distribuzione delle schede presso i seggi che avrebbero determinato ulteriori vizi e ritardi. Ai sensi del [§ 21 della legge elettorale berlinese](#), le votazioni dovranno svolgersi entro i novanta giorni successivi alla pronuncia.

PARLAMENTO

VERSO LA NUOVA LEGGE ELETTORALE

Il 16 marzo il Bundestag, su iniziativa dei gruppi della maggioranza [[BT 20/1023](#)] ha istituito una Commissione incaricata di formulare entro il 30 giugno 2023 una proposta di riforma della legge elettorale e di suggerire misure atte all'"ammodernamento del lavoro parlamentare". Al più tardi il 31 agosto la Commissione avrebbe dovuto presentare al Bundestag un rapporto preliminare corredato di raccomandazioni. L'obiettivo è quello di garantire una riduzione del numero dei deputati del Bundestag, attualmente 736, mantenendo ferma la scelta in favore di un sistema elettorale basato sul voto proporzionale personalizzato, e una più equa presenza di genere, che idealmente dovrebbe assicurare la parità della componente femminile. La Commissione doveva altresì esaminare l'ipotesi di estendere l'elettorato attivo a tutti i cittadini di età superiore a sedici anni e formulare proposte riguardo all'introduzione di strumenti atti ad una più pervasiva digitalizzazione del lavoro parlamentare e alla creazione di nuove sedi e procedure che consentano una più intensa partecipazione dei cittadini ai lavori del Parlamento. La Commissione è formata da tredici deputati ed altrettanti esperti. Il **1° settembre** la Commissione ha presentato all'Assemblea la prima [relazione](#) approvata il 31 agosto con sedici voti a favore e sei contrari. Quanto al tenore delle proposte, la Commissione ha raccomandato, sulla base di una decisione assunta a maggioranza, che i 598 seggi dell'assemblea vengano ripartiti tenendo esclusivamente conto delle cifre ottenute nel voto di lista, mentre verrebbe meno la possibilità di conquistare mandati aggiuntivi sulla base dei voti conquistati dai singoli candidati nell'ambito dei collegi uninominali.

I mandati diretti verrebbero assegnati solamente entro il limite di quelli spettanti alla lista. Ciò significa che i seggi collegati ai collegi uninominali verrebbero garantiti solamente ai candidati più votati e non sarebbero più previsti mandati c.d. in eccedenza. Nell'ipotesi di un cui un vincitore nel collegio uninominale non rientrasse nella quota – avendo raccolto, in assoluto, meno voti rispetto a quelli conquistati negli altri collegi uninominali dai candidati della stessa lista – si porrebbe il problema di come dar conto delle preferenze espresse dagli elettori. Al riguardo la proposta prevede l'introduzione di una doppia preferenza nella scheda elettorale: l'elettore avrebbe la possibilità di esprimere sia una prima che una seconda scelta a favore di un altro candidato. Questo secondo voto alternativo verrebbe conteggiato nel caso in cui il candidato più

votato fosse costretto a rinunciare al seggio. Per questo oggi questo sistema di computo del voto maggioritario viene definito “a maggioranza vincolata”.

La soglia di sbarramento del 5% prevista dalla legge elettorale resterebbe invariata, mentre è attualmente in discussione l'ipotesi di rinunciare alla deroga che consente comunque alle liste che abbiano ottenuto almeno tre mandati diretti nei collegi uninominali di partecipare alla ripartizione dei seggi.

Nell'ambito del dibattito che si è sviluppato in seno alla Commissione, i partiti della maggioranza si erano detti favorevoli, in alternativa, ad una soluzione basata su una sensibile riduzione del numero dei collegi uninominali - che “probabilmente” consentirebbe semplicemente di limitare il numero dei mandati in eccedenza - unitamente ad un sistema di assegnazione atto a compensare i mandati diretti conquistati nei collegi uninominali attraverso una riduzione dei mandati di lista ottenuti negli altri Länder dalle liste collegate. A detta dei suoi stessi proponenti, tuttavia, tale sistema, che non esclude l'assegnazione di mandati aggiuntivi, dovrebbe essere considerato come una soluzione subottimale.

I partiti dell'Unione CDU/CSU avevano proposto l'introduzione di un c.d. “vero doppio voto”, sussumibile nel sistema c.d. della fossa: la metà dei seggi del Bundestag verrebbero assegnati in base al voto di lista, e l'altra metà nell'ambito di collegi uninominali, senza alcun collegamento tra le due quote. La Commissione, in ogni modo, ha respinto questa proposta.

Gli esponenti della maggioranza che siedono nella Commissione avevano chiarito la volontà di avviare l'iter legislativo già nel mese di settembre 2022 per giungere all'approvazione della nuova legge elettorale entro la fine dell'anno. Alcuni parlamentari dei partiti dell'Unione CDU/CSU, tuttavia, hanno già minacciato l'introduzione di un ricorso di costituzionalità atto ad accertare, in particolare, la legittimità delle norme che vieterebbero l'assegnazione di tutti i seggi conquistati nei collegi uninominali nel caso in cui il numero dei mandati diretti risultasse superiore alla quota spettante alle liste in base al voto proporzionale.

Nel corso della [seduta](#) del **22 settembre**, la Commissione ha affrontato alcune questioni che comporterebbero eventualmente la necessità di procedere altresì ad una revisione costituzionale.

La maggioranza dei membri della Commissione si è espressa infatti a favore di una legislatura quinquennale del Bundestag. Ad eccezione della Città di Brema, oggi le legislature dei Länder hanno la durata di cinque anni, e così anche il Parlamento europeo. Una delle ragioni alla base della riforma è che, nella prassi, tra le elezioni politiche e la conclusione dei negoziati necessari per perfezionare gli accordi di coalizione intercorrono più di due mesi, così che il periodo utile al Governo in carica per attuare il suo programma risulta sensibilmente inferiore al quadriennio oggi previsto dalla Legge Fondamentale. Tra i principali gruppi del Bundestag sembra maturato a questo riguardo un accordo di massima che dovrebbe garantire il raggiungimento del quorum richiesto per la revisione costituzionale. L'altra ipotesi all'ordine del giorno attiene alla riduzione dell'età per l'esercizio dell'elettorato attivo, che la Legge Fondamentale fissa a 18 anni. Tra gli argomenti addotti a supporto della proposta di portare a 16 anni l'età del voto vi è soprattutto la convinzione che la parte politicamente più attiva della popolazione coincida anche con la parte più giovane, e che un'eventuale modifica della Legge Fondamentale si porrebbe in linea con una tendenza consolidata nell'ambito dell'Unione europea e in alcuni Paesi membri.

La [seduta](#) del **29 settembre** e la [seduta](#) del **13 ottobre** del sono state dedicate al tema della parità di genere. Uno dei compiti assegnati alla Commissione consiste infatti nella formulazione di proposte atte ad incrementare la percentuale delle donne elette nel Bundestag. Le questioni e le proposte discusse, anche attraverso l'audizione di esperti, hanno evidenziato soprattutto i possibili profili di incostituzionalità connessi ad un qualsivoglia sistema di quote, siano esse

relative alle candidature proposte dai partiti nei collegi uninominali, ovvero alla formazione delle liste.

La Commissione è tornata a riunirsi il **20 ottobre** per discutere delle possibili linee di riforma atte ad incentivare la partecipazione al voto. Le [questioni affrontate](#) attengono anzitutto ad una possibile riorganizzazione del calendario elettorale, in maniera da riunire in un'unica tornata le elezioni politiche e il voto nei Länder e nei Comuni per il rinnovo delle assemblee rappresentative. Le proposte presentate presuppongono comunque l'estensione della durata della legislatura del Bundestag a cinque anni, e prevedono, in alternativa, un accorpamento parziale delle consultazioni così da mobilitare l'elettorato in un numero limitato di "Election Days". Il secondo punto all'ordine del giorno attiene alle possibili soluzioni atte a favorire e semplificare l'accesso alle urne, anche attraverso un ricollocamento dei seggi nelle aree urbane maggiormente frequentate, comprese quelle che offrono servizi e svago. Si è poi discusso della crescita vertiginosa del voto per posta, o voto domiciliare, che nelle ultime consultazioni è stato utilizzato in alcuni Länder (Baden-Württemberg, Assia, Baviera e Berlino Città) da più della metà dei votanti, con percentuali che hanno raggiunto il 62% dei votanti. Sebbene la giurisprudenza del Tribunale costituzionale in passato abbia legittimato questa modalità di espressione del voto, all'epoca il suo utilizzo risultava molto contenuto. Va detto, però, che scorrendo il resoconto della discussione, non si registra particolare apprensione riguardo alla tenuta dei principi costituzionali della libertà, della personalità e della segretezza del voto. L'ultimo argomento trattato attiene al voto dei tedeschi all'estero, e ai possibili correttivi atti, da un lato, a semplificare le procedure di voto, e dall'altro, a corredare le diverse fasi, fino allo spoglio delle schede, di maggiori garanzie atte a scongiurare manomissioni ed altre irregolarità.

Nell'ambito della [riunione](#) del **10 novembre** si è discusso – sia pur brevemente – dell'opportunità di perfezionare un sistema di vigilanza e controllo circa il corretto svolgimento delle operazioni di voto, ampliando i poteri del *Bundeswahlleiter* e il novero dei soggetti preposti all'organizzazione e al controllo delle operazioni di spoglio, e della opportunità di una riforma dell'istituto della verifica delle elezioni che veda il *Bundesverfassungsgericht* quale autorità competente in prima istanza; ciò almeno in alcune ipotesi che vedono i deputati eletti nel Bundestag quali soggetti naturalmente controinteressati ad una invalidazione ed eventuale ripetizione del voto. Si è trattato inoltre dei criteri, delle procedure e dei soggetti preposti al ritaglio e alla revisione dei collegi elettorali, anche se a questo riguardo le ipotesi di *gerrymandering* e *malapportionement* sono state considerate tutto sommato liminali, sia perché solamente in tre collegi su 280 si registrerebbe uno scostamento nel numero degli elettori superiore al 17%, sia per le modalità di trasformazione dei voti in seggi, posto che l'assegnazione dei mandati, secondo la maggioranza dei membri della Commissione, continuerebbe a dipendere in larga misura dal voto proporzionale registrato a livello federale.

IL GRUPPO ALTERNATIVA PER LA GERMANIA (AFD) PROPONE UNA MODIFICA DELLA TRADIZIONALE PROCEDURA PER LA VERIFICA DEL NUMERO LEGALE

Il "salto del montone" ("Hammelsprung") è la procedura tradizionalmente utilizzata dal Bundestag per la verifica del numero legale, che prende il nome dall'immagine intarsiata su una delle porte lignee del Reichstag imperiale che rappresentava Ulisse e i suoi uomini celati sotto il vello dei montoni che venivano contati, a tastoni, dal gigante Polifemo. All'epoca le porte erano due, e servivano al computo per divisione dei deputati che potevano scegliere tra la porta del sì e quella del no. Ancora oggi, la verifica del numero legale si effettua alla stessa maniera, con la

differenza che le porte sono tre: la terza è per le astensioni. Di fatto, i deputati vengono dapprima invitati ad uscire, e solo una volta che la sala è completamente vuota gli stessi vi rientrano attraverso una delle tre porte, e vengono via via conteggiati dai due segretari appostati di lato. Nel frattempo, un segnale sonoro e una luce rossa lampeggiante segnalano la verifica in atto e ciò, secondo i proponenti, consente ai gruppi di convocare in tutta fretta i deputati assenti. Il conteggio, dunque, non sempre corrisponderebbe alla situazione in atto al momento in cui la verifica è stata richiesta. Per questo il gruppo parlamentare *Alternativa per la Germania* (AfD) il **7 novembre** ha presentato una [proposta](#) di modifica del regolamento parlamentare che imporrebbe di computare i deputati all'atto della loro uscita dalla sala attraverso le tre porte, e non quando vi fanno rientro.

IL PARLAMENTO APPROVA LA LEGGE SULL'INIZIATIVA POPOLARE EUROPEA

Il **9 novembre** il Parlamento ha modificato la [legge sull'iniziativa popolare europea](#) del 7 marzo 2012 dando attuazione all'omonimo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 (2019/788), in vigore dal 1 gennaio 2020. Il regolamento mira a semplificare gli adempimenti richiesti ai promotori di una iniziativa popolare e a conferire maggiore trasparenza all'intero iter procedurale, introducendo, in particolare, nuove regole relative al finanziamento delle iniziative. Il regolamento consente inoltre agli Stati membri di ridurre a 16 anni l'età minima per l'esercizio dell'iniziativa, e ciò anche in deroga ai requisiti previsti nei singoli ordinamenti per l'esercizio dell'elettorato attivo nelle elezioni politiche e amministrative. Il Parlamento tedesco si è avvalso di questa norma facoltizzante portando a 16 anni l'età minima richiesta per sottoscrivere una iniziativa popolare europea. La legge, al contempo, introduce un sistema di sanzioni amministrative comminabili nella fattispecie di falsa sottoscrizione. La legge è in vigore dal 1° gennaio 2023.

MODIFICHE DEL REGOLAMENTO DEL BUNDESTAG

Su [iniziativa](#) dei gruppi parlamentari della maggioranza, il Bundestag il **15 dicembre** ha approvato alcune [modifiche al suo regolamento](#), atte a conferire maggiore flessibilità e trasparenza ai lavori in Commissione, anche attraverso la possibilità di convocare le riunioni in forma c.d. ibrida, per consentire ai deputati che siano impossibilitati per ragioni di salute a partecipare ai lavori in presenza di prendere comunque parte alle riunioni.

Le modifiche fanno capo ad un dibattito avviato all'inizio della legislatura vigente teso a promuovere una più vasta ed organica riforma del regolamento del Bundestag, il cui esito viene considerato fondamentalmente deludente dai gruppi dell'opposizione.

La riforma supera parzialmente la tradizione che voleva che i lavori in Commissione si svolgessero, di regola, a porte chiuse, e che i documenti dell'istruttoria fossero in buona misura sottratti alle regole sulla pubblicità dei lavori del Parlamento. Ai sensi del nuovo § 69, primo comma, del Regolamento (abbr. GO-BT) le Commissioni decideranno in autonomia riguardo alla pubblicità delle sedute, potendo assumere – a porte chiuse - determinazioni valide sia per la singola seduta, sia per un periodo determinato, ovvero relativamente ad un determinato oggetto all'ordine del giorno, e ciò sulla base dei criteri generalissimi enunciati al § 69, primo co., seconda frase, vale a dire dell' "interesse della collettività alla pubblicità delle sedute", della "particolarità degli oggetti trattati" e dell' "esperienza", tenendo comunque conto dell'eventuale vincolo di segretezza disposto dal Bundestag riguardo a determinati oggetti (§ 69, terzo co. GO-BT). Fino

a quando le Commissioni non abbiano deliberato al riguardo, la regola generale resta comunque quella della segretezza.

Al fine di accrescere la trasparenza dei lavori, il regolamento prevede ora espressamente anche l'utilizzo di internet oltre alla presenza fisica del pubblico e dei giornalisti entro i limiti di spazio disponibili.

Il § 73 del regolamento disciplina più nel dettaglio la stesura del protocollo delle sedute, stabilendo che esso debba recare sempre taluni contenuti essenziali, includendo, ad esempio, in allegato, tutta la documentazione posta alla base dei lavori della Commissione, che in passato veniva di regola menzionata nel protocollo delle sedute, ma non veniva pubblicata. In base alle nuove regole, il verbale delle sedute pubbliche dovrà inoltre essere pubblicato immediatamente. Un eventuale differimento della pubblicazione potrà essere disposto dalla Commissione solamente quando la seduta si svolga a porte chiuse. Il regolamento rinvia inoltre ad apposite linee guida adottate dalla Presidenza del Bundestag d'intesa con il Consiglio degli Anziani per la disciplina di ulteriori dettagli, ad esempio, relativamente alla possibilità di richiedere un accesso agli atti delle Commissioni.

Le modifiche iscritte nel § 70 disciplinano più dettagliatamente le audizioni di esperti, dal novero dei quali vengono espressamente esclusi i funzionari pubblici, che potranno comunque fornire un loro eventuale apporto all'istruttoria, ma in altra veste.

Il § 72 del regolamento rende più flessibile l'organizzazione delle sedute nelle Commissioni, che d'ora in avanti potranno di regola deliberare anche al di fuori delle riunioni calendarizzate utilizzando modalità telematiche. Questa possibilità era stata introdotta in via transitoria nel regolamento del Bundestag (§ 126a, terzo co., GO-BT) per far fronte alle difficoltà organizzative legate alle restrizioni imposte dalla pandemia.

La riforma interviene anche sui più tradizionali strumenti del controllo ispettivo, vale a dire sulle interrogazioni (allegato n. 4 al Regolamento del Bundestag) e sulle interpellanze al Governo (allegato n. 7 al Regolamento del Bundestag).

Contrariamente a quanto auspicato dall'opposizione (si veda al riguardo l'intervento di Peter Schnieder, CDU/CSU nel [dibattito del 15 dicembre](#)), la durata delle interrogazioni al Governo (*Fragestunde*) viene dimezzata (da 90 a 45 minuti), e, al fine di promuovere una maggiore presenza dei deputati, si prevede l'obbligo di dar corso alle risposte orali alle interrogazioni solamente alla presenza dell'interrogante, senza eccezioni (finora l'interrogante, anche se assente, aveva la possibilità di consegnare al Presidente dell'assemblea una preghiera di risposta orale, che impegnava il Governo a riferire all'Aula in ogni caso).

La durata delle interpellanze al Governo (*Regierungsbefragung*), che si svolgono ogni mercoledì, viene invece estesa da 60 a 90 minuti, ma – con il fine dichiarato di rivitalizzare l'istituto - il regolamento stabilisce che vi debbano prendere parte non uno, ma due membri del Governo, a rotazione, a seconda delle tematiche affrontate. Ciò di fatto potrà comportare un contingentamento dei dibattiti che vertono su alcune specifiche tematiche, posto che la presenza di due membri del Governo, con competenze distinte, presuppone lo svolgimento di due discussioni distinte e più limitate nella loro durata.

Al fine di migliorare la qualità e la trasparenza dell'istruttoria legislativa, il nuovo §73 del regolamento del Bundestag (abbr. GO-BT) stabilisce espressamente l'obbligo di allegare alle proposte di modifica legislativa una tavola sinottica che rechi il testo previgente accanto alle modifiche proposte.

ENNESIMA FUMATA NERA: RIMANE IRREGOLARE LA COMPOSIZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA DEL BUNDESTAG

In contrasto con il regolamento del Bundestag, che al § 2 stabilisce espressamente che ogni gruppo parlamentari debba esprimere un vice-presidente del Bundestag, l'assemblea il **15 dicembre** ha respinto l'ennesimo candidato [proposto](#) dal gruppo *Alternativa per la Germania* per l'Ufficio di vice-Presidente. Sebastian Münzenmaier (AfD) non ha infatti ottenuto i 369 voti a favore necessari essere eletto. Il **16 dicembre** il gruppo Alternativa per la Germania ha [proposto](#) un ulteriore candidato. Si tratta di Gerold Otten (AfD) che già nella precedente legislatura era stato presentato invano per lo stesso ufficio. Nelle due pronunce [[2 BvE 2/20](#) e [2 BvE 9/20](#)] per conflitto di attribuzione rese il 22 marzo 2022, il Tribunale costituzionale federale, investito della questione della mancata elezione di tutti i deputati proposti da *Alternativa per la Germania* (AfD) per la carica di vice-Presidente, pur respingendo i ricorsi presentati, aveva evidenziato un'oggettiva aporia delle norme del regolamento del Bundestag che da un lato, stabiliscono che ognuno dei gruppi debba essere rappresentato da almeno un vice-presidente, e, dall'altro, impongono l'elezione degli stessi da parte dell'assemblea, subordinando la scelta dei componenti dell'Ufficio di Presidenza ad un libero atto di volizione politica, incerto, pertanto, nel suo esito.

SCENDE A 16 ANNI L'ETÀ PER L'ESERCIZIO DELL'ELETTORATO ATTIVO PER IL PARLAMENTO EUROPEO

Scende a 16 anni l'età per l'esercizio del voto per il Parlamento europeo. Il **16 dicembre** il Parlamento ha approvato una modifica della legge sull'elezione del Parlamento europeo (il Bundesrat ha rinunciato ad esercitare il potere di veto) che, raccogliendo le determinazioni formalizzate dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 3 maggio 2022 circa la proposta di regolamento del Consiglio sull'elezione generale e diretta dei membri del Parlamento europeo, abbassa a 16 anni l'età richiesta per l'esercizio del diritto di elettorato attivo. Nel disegno illustrativo della [proposta di legge](#), presentata dai gruppi della maggioranza, si sottolinea l'obiettivo di includere e motivare maggiormente i cittadini più giovani alla partecipazione politica, in linea con quanto stabilito dalla nuova disciplina dell'iniziativa popolare europea (v. sopra). La legge è stata promulgata l'11 gennaio 2023.

PUBBLICAZIONE DIGITALE DELLE LEGGI

Con la [legge di revisione costituzionale](#) del **19 dicembre** il legislatore ha modificato l'art. 82 della Legge Fondamentale che disciplina la promulgazione e la pubblicazione delle leggi, conferendo valore legale alla pubblicazione digitale del Bollettino ufficiale.

CORTI

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE DA' VIA LIBERA ALLA RATIFICA DELLE MODIFICHE AL TRATTATO CHE DISCIPLINA IL FONDO SALVA-STATI

Con [sentenza](#) del **13 ottobre** il Tribunale costituzionale federale ha respinto i rilievi sollevati da alcuni parlamentari del Bundestag riguardo alla legittimità della legge di ratifica del Trattato del 2 febbraio 2012 sull'istituzione del Fondo europeo di stabilità (ESM) e dell'Accordo intergovernativo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico (IGA).

Il Bundestag e il Bundesrat avevano approvato la legge di ratifica nel mese di giugno 2021 secondo la procedura prescritta dall'art. 23, primo comma, seconda frase, LF che impone una legge formale con il voto favorevole di entrambe le Camere qualora si configuri un trasferimento di poteri sovrani all'Unione europea. Non si è seguito, invece, il procedimento aggravato prescritto per le leggi di revisione costituzionale, che lo stesso articolo (primo comma, terza frase) riserva alla ratifica dei Trattati istitutivi, alle modifiche degli stessi e ad "altri provvedimenti analoghi" che incidano sul contenuto della Legge Fondamentale.

All'indomani dell'approvazione della legge, sette deputati del gruppo dei liberali (FDP) in veste di privati cittadini hanno presentato un ricorso individuale di costituzionalità (*Verfassungsbeschwerde*) ritenendo illegittimo il procedimento seguito, dal momento che la riforma del Meccanismo europeo di stabilità comporterebbe un ulteriore trasferimento di poteri sovrani al MES e alla Commissione europea, ed inoltre cambierebbe, "di fatto" il senso complessivo delle condizioni che regolano il programma di integrazione europea, così che la ratifica degli accordi avrebbe dovuto pertanto essere considerata equivalente ad una modifica dei Trattati europei. Il *Bundesverfassungsgericht*, come accade spesso nelle more di una pronuncia relativa alla ratifica di Trattati e accordi internazionali, aveva pregato informalmente il Presidente federale di rinviare la promulgazione della legge così che i giudici potessero esprimersi preventivamente al riguardo [v. il [comunicato stampa](#) della Presidenza federale del 1 luglio 2021].

La riforma lascia sostanzialmente inalterate le condizioni per l'accesso ai prestiti e alle linee di credito precauzionali del MES. Tuttavia, per quanto concerne i prestiti, la concessione viene subordinata non solamente ad una preliminare verifica riguardo alla sostenibilità del debito (che era già prevista dal Trattato nella versione previgente la riforma), ma anche ad una valutazione riguardo alla capacità di ripagare il prestito (che veniva invece effettuata nel quadro della successiva fase di sorveglianza). La riforma conferma inoltre la distinzione già prevista tra le linee di credito precauzionali c.d. "semplici" (*Precautionary Conditioned Credit Line*, abbr. PCCL) e quelle "a condizionalità rafforzata" (*Enhanced Conditions Credit Line*, abbr. ECCL): le prime sono riservate ai Paesi che rispettino le prescrizioni del Patto di stabilità e crescita, che non presentino squilibri macroeconomici eccessivi e che non evidenzino problemi di stabilità finanziaria, mentre le linee "a condizionalità rafforzata" sono destinate ai Paesi che derogano parzialmente ai criteri summenzionati e ai quali pertanto viene richiesta anche l'adozione di misure correttive. Le condizioni rafforzate previste dalla riforma sono ancora più stringenti, in quanto si stabilisce che solamente i Paesi che non siano soggetti a procedure per disavanzo o per squilibri macroeconomici eccessivi possano accedere al credito con la contestuale presentazione di una lettera di intenti, mentre verrebbe meno la necessità di sottoscrivere un vero e proprio *Memorandum of Understanding*.

Le modifiche al Trattato mirano inoltre a semplificare e uniformare le modalità e i tempi di una eventuale ristrutturazione del debito, riducendo i costi legati all'incertezza, con effetti positivi anche sui premi per i rischi relativi alla sostenibilità del debito sovrano. Riguardo alla solvibilità dei titoli pubblici a rischio *default*, la riforma modifica l'attuale disciplina delle c.d. clausole di azione collettiva: nel caso in cui un Paese decidesse di procedere ad una ristrutturazione del debito, non sarà più necessario deliberare dapprima sulle singole emissioni e poi sull'insieme dei titoli, ma sarà invece sufficiente un'unica deliberazione da parte dei possessori di titoli pubblici per modificare termini e condizioni relativi alla totalità delle obbligazioni.

Le decisioni relative alla concessione di un supporto finanziario ai Paesi richiedenti spettano al MES, che è guidato da un Consiglio dei Governatori formato da 19 Ministri delle Finanze dell'area Euro. Anche se i suoi poteri formalmente non vengono ampliati, il MES, pur nel rispetto della legislazione dell'Unione europea, su cui vigila la Commissione, assume un ruolo più

attivo nella gestione delle crisi e nelle diverse fasi del processo che conduce all'erogazione dell'assistenza finanziaria, così come nel successivo monitoraggio. Rimane comunque nella responsabilità esclusiva della Commissione la valutazione complessiva della situazione economica dei Paesi sul rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita e della Procedura per gli squilibri macroeconomici.

In base al riformato art. 3 del Trattato sul MES, quest'ultimo fornirebbe inoltre anche la garanzia comune (c.d. *backstop*) al Fondo di risoluzione unico delle banche che si attiverebbe solo qualora risultassero soddisfatti una serie di criteri espressamente elencati nell'allegato IV del Trattato revisionato al fine di limitare i rischi di contagio connessi con eventuali crisi bancarie di rilievo sistemico e di ridurre al minimo l'impatto sull'economia reale e sulle finanze pubbliche dei Paesi membri. Contestualmente i Paesi sottoscrittori hanno approvato una modifica dell'accordo intergovernativo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico delle banche (IGA), che è parte del regolamento che disciplina il sistema europeo delle banche centrali.

In considerazione del fatto che la legge di ratifica degli accordi era stata approvata a maggioranza semplice da entrambe le Camere i ricorrenti paventavano una violazione del "diritto alla democrazia" iscritto nell'art. 38, primo co., LF e nell'art. 20, primo e secondo co., LF in combinato disposto con l'art. 79, terzo co., LF che disciplina i limiti assoluti alla revisione costituzionale.

Il Tribunale costituzionale federale ha respinto il ricorso. L'istanza è stata ritenuta inammissibile in quanto i ricorrenti non avrebbero argomentato in maniera sufficientemente convincente la sussistenza di una violazione del principio democratico iscritto nell'art. 38, primo co., LF. Ciò in quanto il Tribunale costituzionale federale non ha ravvisato nella riforma un trasferimento di poteri sovrani al MES e una modifica delle competenze dell'Unione europea e neppure una modifica "di fatto" del quadro delle condizioni entro cui si sviluppa il programma di integrazione dell'UE. Secondo il Tribunale, le modifiche che incidono sulle condizioni e sulle procedure attuate in seno al MES attengono essenzialmente alla regolazione dei pagamenti tra il MES, il Comitato di risoluzione unico (*Single Resolution Board*, abbr. SRB, che è l'autorità preposta alla risoluzione ordinata delle crisi dell'Unione bancaria europea) e i singoli Stati membri, e non incidono direttamente nella sfera giuridica delle persone fisiche o giuridiche di diritto privato. Le nuove norme, inoltre, non derogano, neppure "di fatto", alle procedure previste dall'art. 126 TFUE per i disavanzi pubblici eccessivi, che restano cogenti.

Riguardo alla tesi secondo cui la riforma trasferirebbe alla Commissione e alla Banca centrale europea la decisione politica di attivare le misure di sostegno previste dal Trattato sul MES, i giudici hanno spiegato come il compito assegnato alla Commissione europea continui ad essere quello di vigilare sulla conformità delle decisioni adottate dal MES rispetto al diritto dell'Unione europea, e il suo ruolo resta pertanto quello stabilito dai Trattati e dal Trattato originario sul MES.

Per quanto riguarda la riorganizzazione delle linee di credito precauzionali (PCCL), non sarebbe possibile dimostrare l'illegittimità dell'art. 18a dell'Accordo sulla riforma del MES che, modificando l'art. 3 del Trattato sul MES, consente al Consiglio dei Governatori, su richiesta del Comitato di risoluzione unico (SRB) e sulla base di una proposta del Direttore generale, di istituire un dispositivo di sostegno (c.d. *backstop*) sotto forma di linea di credito.

Le specifiche modalità e condizioni finanziarie del dispositivo di sostegno al Fondo di risoluzione unico in ogni caso dovrebbero essere specificate in un apposito accordo concluso con il Comitato di risoluzione unico, approvato dal Consiglio di amministrazione di comune accordo e sottoscritto dal Direttore generale. Il Comitato di risoluzione unico è un elemento chiave nel quadro dell'Unione bancaria e del meccanismo di risoluzione unico perché ha il

compito di coordinare la gestione delle crisi cagionate dalle banche in difficoltà. Tuttavia, le decisioni sui prestiti e sulle erogazioni al Fondo sono comunque subordinate al rispetto di una serie di criteri elencati nel nuovo allegato IV incluso nel Trattato. Essi garantiscono il rispetto dei principi di continuità del quadro giuridico in materia di risoluzione bancaria, della neutralità di bilancio nel medio periodo e stabiliscono se possa far ricorso al dispositivo di sostegno solo nel caso in cui risultino esauriti tutti i mezzi del Fondo di risoluzione unico e il Comitato presenti, comunque, una capacità di rimborso sufficiente a ripagare integralmente e a medio termine i prestiti ottenuti attraverso il dispositivo di sostegno.

La concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito del MES secondo il Tribunale costituzionale federale resta dunque assoggettata a condizioni rigorose, e i requisiti relativi al bilancio e alla stabilità finanziaria previsti ai fini dell'accesso al credito sono formulati in maniera ancora più stringente nel nuovo testo del Trattato.

Inoltre, secondo il *Bundesverfassungsgericht* la revisione delle linee di credito e l'introduzione di un *backstop* comune non comportano una modifica *de facto* dell'art. 125 TFUE, che esclude il c.d. *bail out*, vietando all'UE e agli altri Stati membri di rispondere o farsi carico degli impegni finanziari assunti dagli enti del settore pubblico degli Stati membri "fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico". Il c.d. *backstop*, infatti, giustamente definito come un "paracadute finanziario", rappresenta una forma di assistenza finanziaria prestata non a una parte contraente, ma al Comitato di risoluzione unico, che è un'agenzia dell'Unione europea. In tal modo, le pressioni sulle finanze pubbliche nazionali vengono alleviate solo in modo indiretto e non viene inficiato il principio dell'autonomia del bilancio nazionale.

La [legge](#) è stata promulgata il **13 dicembre**.

IL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE SI PRONUNCIA IN VIA DEFINITIVA SULLA LEGITTIMITÀ DELLA DECISIONE DEL CONSIGLIO DELL'UE SULLE RISORSE PROPRIE DEL 14 DICEMBRE 2020

Con [sentenza](#) del **6 dicembre** il Tribunale costituzionale federale ha stabilito che la [legge](#) del 23 aprile 2021 che ratifica [la Decisione del Consiglio dell'UE sulle risorse proprie](#) del 14 dicembre 2020 [decisione (UE, Euratom) 2020/2053] approvata a larga maggioranza dal Bundestag il 26 marzo 2021 non pone in essere un superamento "palese" e "strutturale" del programma di integrazione iscritto nei Trattati e non viola l'identità costituzionale tedesca. Pertanto, una volta esclusa la natura *ultra vires* della decisione, e acclarata la sua compatibilità con il contenuto essenziale della costituzione tedesca, il "diritto alla democrazia" invocato dai ricorrenti non può dirsi violato.

La decisione, che autorizza la Commissione ad assumere crediti in nome dell'UE per un ammontare fino a 750 miliardi di euro, si iscrive nel quadro delle norme del TFUE che disciplinano le risorse proprie dell'UE (Art. 311, secondo e terzo co.) in combinato disposto con l'art. 122, primo e secondo co., TFUE che legittima il Consiglio, su proposta della Commissione, a deliberare l'adozione di misure eccezionali atte a far fronte ad una situazione economica caratterizzata dalla difficoltà di approvvigionamento di determinati prodotti, e a prestare aiuto finanziario agli Stati membri che si trovino in una situazione di particolare difficoltà o siano seriamente minacciati da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali incontrollabili.

L'idea di costituire un fondo per la ripresa nell'ambito del bilancio europeo, da finanziare con il ricorso all'indebitamento, per fronteggiare le conseguenze della pandemia promuovendo la

crescita e la coesione nell'Unione europea aveva preso forma proprio in seguito a una dichiarazione congiunta del Cancelliere tedesco Angela Merkel e del Presidente francese Emmanuel Macron resa il 18 maggio 2020 e la volontà di avviare questo nuovo corso della politica europea era dunque largamente condivisa dai principali gruppi politici del Bundestag.

Il giorno stesso dell'approvazione della legge da parte del Bundesrat, il Tribunale costituzionale federale aveva ricevuto un ricorso individuale (*Verfassungsbeschwerde*) sottoscritto da circa 2300 cittadini.

I ricorrenti paventano la natura *ultra vires* della Decisione sulle risorse proprie, stante l'assenza di un adeguato fondamento normativo nel diritto dei Trattati, e una violazione dell'identità costituzionale tedesca, che si sostanzierebbe in una illegittima limitazione del principio della piena responsabilità del Bundestag per il bilancio dello Stato.

Contestualmente, si chiedeva l'adozione di una misura cautelare atta ad impedire che la ratifica tedesca potesse perfezionarsi nelle more del giudizio.

Il Tribunale costituzionale federale, contravvenendo a regole consolidate di galateo istituzionale, quella sera stessa aveva pubblicato una [decisione](#), consistente in uno stringato dispositivo con cui si disponeva il rinvio della promulgazione della legge nelle more della decisione sulla tutela cautelare.

Il **15 aprile** la richiesta di una misura cautelare era stata respinta, anche se non è superfluo ricordare che la misura sospensiva invocata dai ricorrenti aveva comunque ad oggetto un *minus*, o un *aliud*, rispetto al contenuto dell'azione principale, e formalmente perseguiva un obiettivo più limitato e specifico di tutela provvisoria, solo per il tempo necessario ad ottenere una tutela piena e definitiva. Alla base di quella [pronuncia](#), vi erano pertanto, da un lato, un'attenta e "responsabile" valutazione delle conseguenze di un'eventuale sospensione della ratifica per un periodo di tempo molto lungo – che lo stesso Tribunale costituzionale federale nella pronuncia quantifica in due o tre anni –, con l'impossibilità di attuare le politiche europee iscritte nel piano *Next Generation EU*, a fronte di una grave crisi economica che esige risposte tempestive. Dall'altro, un primo sommario esame delle questioni sollevate induce i giudici a ritenere "non molto probabile" una violazione dell'identità costituzionale tedesca. La [legge](#) è stata promulgata il 23 aprile 2021.

Nella [sentenza](#) del **6 dicembre** si afferma che i Trattati non attribuiscono all'UE una competenza ai sensi dell'art. 5, primo e secondo co., TUE, a reperire crediti nei mercati finanziari, e che tale modalità di finanziamento dovrebbe essere considerata illegittima se venisse utilizzata in via generale per finanziare il bilancio dell'UE. I giudici, tuttavia, hanno ritenuto giustificate le misure previste e non palesemente in contrasto con l'art. 311, secondo co., TFUE, in forza dell'eccezionalità delle circostanze invocate, e dei rigidi vincoli posti dalle norme iscritte nella Decisione, giacché i mezzi sono vincolati nel fine, l'assunzione di crediti è limitata nel tempo e l'ammontare massimo del credito è prestabilito, e non eccede quello delle risorse proprie dell'UE.

Nelle motivazioni della pronuncia il Tribunale costituzionale federale insiste a più riprese sui limiti di un controllo sugli atti *ultra vires* dell'UE, il cui accertamento presuppone una violazione "sufficientemente qualificata" (par. 129), "palese" al punto di non poter essere in alcun modo giustificata (par. 130), uno "spostamento a scapito delle competenze degli Stati membri strutturalmente significativo" (par. 131).

Anche la tutela dell'identità costituzionale tedesca, che impone una difesa delle prerogative del Bundestag in quanto espressione indefettibile del principio democratico, è affidata ad un controllo che incontra alcuni limiti di "misura". Il principio democratico iscritto nella Legge Fondamentale, in particolare, esige che il Bundestag possa e debba rispondere direttamente al popolo tedesco delle entrate e delle uscite dalle casse pubbliche, ma una violazione delle

prerogative del Bundestag presupporrebbe, da un lato, l'accertata natura *ultra vires* della Decisione dell'UE sulle risorse proprie, e dall'altro, la palese inadeguatezza, o la scarsa consistenza, delle iniziative assunte dal Bundestag per evitare l'approvazione di un atto dell'UE palesemente in contrasto con i criteri di riparto delle competenze dell'UE e degli Stati membri sanciti dai Trattati (par. 146).

A questo riguardo, è opportuno anche segnalare la ricchezza di riferimenti alla dottrina tedesca e straniera iscritti nella pronuncia, che servono ad argomentare la non univocità delle interpretazioni accolte.

La prima questione affrontata attiene alla possibilità di desumere dal diritto dei Trattati un divieto assoluto di indebitamento. Al riguardo, il Tribunale costituzionale federale, come si accennava, sottolinea la possibilità di desumere un generale divieto di indebitamento dall'assenza di una specifica previsione che autorizzi l'UE ad acquistare crediti nel mercato dei capitali, in forza del principio di attribuzione iscritto nell'art. 5, primo co., prima frase e secondo co., TUE. A supporto di tale tesi, i giudici invocano altresì il Regolamento che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'UE del 18 luglio 2018, il quale all'art. 17, secondo co., stabilisce che "l'Unione e gli organismi dell'Unione (...) non accendono prestiti entro il quadro del bilancio", benché si tratti di un atto normativo di natura secondaria (par. 150-154, par. 159)

Al contempo, i giudici sottolineano come secondo una parte della dottrina mancherebbe nei Trattati una norma che sancisca in assoluto il divieto di indebitamento e la disposizione iscritta nell'art. 110, terzo co., TFU che impone che le entrate e le uscite previste nel bilancio dell'UE siano sempre in pareggio, di per sé non escluderebbe che le entrate possano derivare da crediti piuttosto che dalle risorse proprie. A supporto di questa lettura soccorre anche l'art. 318, primo co., TFUE che impegna la Commissione a trasmettere annualmente al Parlamento europeo un documento illustrativo dei crediti e delle passività dell'Unione, contemplando dunque espressamente la possibilità dell'indebitamento.

I giudici sottolineano come nell'ambito della dottrina specialistica vi siano diverse voci che argomentano l'ammissibilità di un ricorso al credito, anche se con alcune limitazioni (par. 157-158). Ciò suggerisce al Tribunale costituzionale federale che non sia "palesemente escluso" che l'art. 5 della Decisione sulle risorse proprie del 2020, che prevede l'acquisto di crediti sul mercato dei capitali, possa essere giustificata invocando l'art. 311, secondo co., TFUE, che consente di iscrivere nel bilancio dell'UE anche "altre entrate" (par. 162-163, par. 169).

Nella prassi seguita finora la categoria delle "altre entrate" è stata riferita, ad esempio, alle imposte versate dagli impiegati dell'UE, a certi prelievi previsti nel quadro del mercato agricolo comune, alle sanzioni (ad esempio a fronte dell'accertamento della costituzione di un cartello), cauzioni, donazioni, eccedenze rispetto agli stanziamenti di spesa per affitti, proventi ricavati da vendite (par. 165). Nell'insieme queste voci attive ammontavano, in media, appena all'1% del bilancio dell'Unione.

Il Tribunale costituzionale federale ricava dalla lettera dell'art. 311 TFUE e dai principi sottesi alla partecipazione del Parlamento dell'UE alla determinazione delle sole risorse proprie dell'UE (par. 195), la residualità delle "altre entrate" rispetto alle risorse proprie, e ciò, secondo i giudici, esigerebbe quanto meno che l'ammontare delle stesse non superi la somma delle risorse proprie (par. 193). Ora, se è vero che per gli anni 2021 e 2022 gli stanziamenti previsti dal NGEU superano le risorse previste dal bilancio ordinario, ciò non è vero se si considera l'intera durata del fondo fino al 2026: complessivamente, infatti, NGEU non dovrebbe superare il 70% delle risorse previste nel bilancio ordinario. In questa prospettiva queste "altre entrate" previste attraverso un ricorso al credito potrebbero essere ancora considerate come eccezionali e residuali

rispetto al principio secondo cui l'UE si finanzia fundamentalmente attraverso risorse proprie (par. 197-202).

Il Tribunale ricava dagli artt. 4 e 5 della Decisione la garanzia di un rigido vincolo di scopo nella destinazione e nell'utilizzo delle risorse acquisite. Se è vero, però che le somme stanziare per sovvenzioni e prestiti agli Stati membri sono finalizzate a fronteggiare l'impatto economico della pandemia attraverso certe linee di misure, ciò dipende da una scelta politica formalizzata nella Decisione sulle risorse proprie del 2020; che la necessità di un vincolo di scopo sia anche ricavabile dall'art. 311 TFUE è invece una interpretazione dei giudici, che al riguardo sottolineano comunque di non doversi confrontare con la questione più generale, vale a dire se un'eventuale assunzione di crediti nel mercato di capitali possa essere iscritta nel bilancio ordinario dell'UE per finanziare le altre spese, dal momento che in questo caso il vincolo di destinazione c'è ed è stato imposto dal Consiglio (par. 170).

Circa l'ipotesi che le norme contestate trovino un fondamento nell'art. 122 TFUE, i dubbi del Tribunale costituzionale - che comunque non risultano soverchianti - sembrano basati su una concezione molto restrittiva, o finanche ingenua, della politica economica.

Le perplessità attengono anzitutto alla possibilità di sussumere la difficile situazione congiunturale che ha motivato i partner europei ad approvare il piano NGEU nelle ipotesi espressamente previste dall'art. 122, primo co. TFUE (par. 175). La norma fa riferimento a possibili "difficoltà di approvvigionamento di determinati beni, soprattutto nel settore dell'energia", ma secondo i giudici tali riferimenti avrebbero carattere esemplificativo, e non tassativo, così che non si dovrebbe escludere senz'altro la possibilità di invocare tale norma anche a copertura delle misure assunte "per fronteggiare le conseguenze negative della pandemia di Covid sull'economia".

L'art. 122, secondo co., TFUE autorizza il Consiglio, su proposta della Commissione, a concedere, a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria agli Stati membri che si trovino in difficoltà o siano seriamente minacciati da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al loro controllo. Secondo i giudici, però, le misure previste dal piano non sarebbero tutte senz'altro finalizzate a fronteggiare l'impatto della pandemia sull'economia degli Stati membri, dal momento che il calo del PIL registrato nel 2019 e il conseguente incremento della disoccupazione non sarebbero senz'altro legati alla crisi sanitaria. In particolare, le perplessità riguardano i criteri di riparto delle risorse del Fondo, che si basano su dati antecedenti la pandemia, e le misure atte a perseguire gli obiettivi della digitalizzazione e della neutralità climatica (par. 177-178). Secondo i giudici, in particolare, almeno il 10% dei contributi previsti sarebbero stati stanziati per obiettivi "che non hanno alcuna connessione con la pandemia di Corona-virus" (par. 180). A sostegno di questa lettura restrittiva i giudici del Tribunale costituzionale federale richiamano, oltre ad alcuni autori tedeschi (P. LEINOSANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment*, in *Common Market Law Review*, n. 2/2022, pp. 433-472; M. NETTESHEIM, *Next Generation EU: Die Transformation der EU-Finanzverfassung*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, n. 3/2020, pp. 381-437; K. ARMINGEON, C. DE LA PORTE, E. HEINS *et al.*, *Voices from the past: economic and political vulnerabilities in the making of next generation EU*, in *Comparative European Politics*, n. 1/2022, pp. 144-165), le considerazioni espresse dal Ministro federale delle finanze nell'ambito dell'istruttoria parlamentare sulla ratifica della Decisione del 20 dicembre, il quale aveva definito il piano come un "programma per la ricostruzione" funzionale a rinnovare l'UE attraverso la digitalizzazione, la coesione sociale, la lotta al cambiamento climatico "in maniera che nessuno debba temere la perdita di posti di lavoro". Un'affermazione, dunque, che appare semmai suffragare l'idea che le misure previste dal Piano siano finalizzate a sostenere l'economia e l'occupazione, ma che

secondo il Tribunale proietterebbero il piano NGEU in un orizzonte più ampio e più ambizioso, al punto da mettere in discussione la copertura apparentemente offerta dall'art. 122 TFUE.

Un ulteriore elemento che secondo i giudici potrebbe indurre a dubitare della strumentalità delle misure previste sarebbe da ravvisarsi nella durata del piano, posto che la scadenza del 2026 aprirebbe un orizzonte temporale troppo ampio rispetto all'impatto congiunturale immediatamente conseguente alla pandemia (par. 179). Una lettura, questa, che certamente non tiene conto dell'esigenza di introdurre e motivare un cambiamento di passo sostenendo gli investimenti e le aspettative delle imprese e dei mercati nel quadro di un programma pluriennale di sviluppo.

Nonostante queste riserve, la conclusione del Secondo Senato è che le norme iscritte negli artt. 4 e 5 della Decisione sulle risorse proprie del 20 dicembre 2020 non si pongono apertamente in contrasto con l'art. 122, primo e secondo co., TFUE, e si legittimano, invece, in forza di una possibile interpretazione delle stesse norme (par. 182), suffragata anche dal parere di alcuni economisti (par. 181).

In definitiva, secondo i giudici, la decisione si legittima come misura *una tantum* in forza dell'eccezionale gravità della pandemia e del suo impatto sull'economia. L'importo stanziato, inoltre, risulta limitato, e la durata è predeterminata fino al 2026.

Riguardo al principio di *no bail out* iscritto nell'art. 125, primo co., prima frase, TFUE, in forza del quale gli stati appartenenti all'UE non possono farsi garanti del debito di un paese membro, il Tribunale, pur sottolineando la possibilità che la Repubblica federale tedesca sia chiamata a farsi carico di un'eventuale inadempienza da parte degli Stati membri destinatari dei prestiti da qui al 2058, sottolinea come tale eventualità sia subordinata all'ipotesi in cui le risorse proprie dell'Unione risultino insufficienti per compensare le mancate entrate previste; in secondo luogo, anche in questo scenario piuttosto liminale, un eventuale gravame per il bilancio federale risulterebbe senz'altro sostenibile per le casse pubbliche, così che il potere di bilancio del Bundestag non risulterebbe in ogni caso annichilito dai debiti europei sopravvenuti; infine, i giudici rilevano la chiara volontà politica formalizzata dal Parlamento tedesco di sostenere questo rischio (par. 204 ss.).

Occorre sottolineare che la pronuncia è stata resa con sei voti favorevoli su sette. Al testo è allegato il parere dissenziente del giudice Peter Müller che, riprendendo le motivazioni e le numerose perplessità espresse dal Senato, ha ritenuto incoerenti le conclusioni, reputando invece necessario quantomeno un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, ex art 267 TFUE, posto il significato non univoco delle norme dei Trattati che disciplinano i limiti al potere di bilancio dell'UE.