



DIAN SCHEFOLD

La giurisprudenza costituzionale tedesca in materia di unificazione europea. Un contributo alla soluzione della crisi finanziaria?

SOMMARIO: 1. Unificazione europea e giurisprudenza costituzionale nazionale - 2. La giurisprudenza costituzionale tedesca come oggetto di interesse - 3. La giustizia costituzionale tedesca come sistema chiuso - 4. La sentenza Maastricht del 12-10-1993, BVerfGE 89,155 - 5. La sentenza Lisbona del 30-6-2009, BVerfGE 123,267 - 6. Le sentenze sugli aiuti finanziari: a) Grecia, del 7-9-2011, BVerfGE 129,124. - b) Decisione parlamentare: assemblea o commissione? del 28-2-2012, NVwZ 2012, p. 495. - c) Informazione del Parlamento, del 19-6-2012, BVerfG 2 BvE 4/11 - 7. Meccanismo Europeo di Stabilità, del 12-9-2012, BVerfG 2 BvR 1390/12 - 8. Conseguenze per gli altri Stati e per l'Unione - 9. La sfida: Democratizzazione della legislazione europea

1. Unificazione europea e giurisprudenza costituzionale nazionale.

Ovviamente la crisi finanziaria mondiale ripropone i problemi della costituzione europea. La crisi, per l'Unione Europea, si è concretizzata in una crisi dell'Euro e perciò della ricerca di decisioni veloci ed incisive. Tesi centrale dell'*acquis communautaire* è, dalla sentenza Costa - ENEL del 1964 in poi, il carattere a sé stante del diritto europeo. L'Unione Europea si basa sull'Unione sempre più stretta dei popoli europei (art. 1 II° co. TUE), e pertanto tenta di escludere un controllo delle giurisdizioni dei singoli Stati membri sulla validità di atti dell'Unione, per quanto il suo ordinamento non lo prevede, ad es. in forma di rinvio pregiudiziale.

Nondimeno rimane il carattere contrattuale del diritto primario dell'Unione. I trattati di base sono trattati di diritto internazionale pubblico, la loro conclusione, approvazione e ratificazione è determinata, anche secondo la disciplina dell'Unione (art. 48 TUE), da atti degli Stati membri come secondo fondamento dell'Unione Europea¹. Perciò questi atti, come atti nazionali, sono sottoposti alla disciplina del controllo nazionale, anche da parte delle Corti costituzionali, e la prassi ricca della Corte tedesca in questa materia, dalle prime sentenze in poi, influenza del pari le decisioni riguardo l'Unione Europea.

¹ Questa concezione di un fondamento doppio dell'Unione - su popoli e Stati membri - è stata sviluppata di Dimitris Th. Tsatsos, vedi anzitutto il suo saggio fondamentale: Die Europäische Unionsgrundordnung, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1995, p. 287 ss., poi ripubblicato nel volume con lo stesso titolo e elaborazione ulteriore.

Ora, data la separazione fra Stati con l'Euro ed altri dell'Unione Europea, data l'urgenza di misure contro la crisi finanziaria e date le posizioni divergenti fra gli Stati, l'importanza della cooperazione intergovernativa e di trattati come forma giuridica di cooperazione anche fra Stati dell'Unione è aumentata. In principio non c'è niente da obiettare contro una tale integrazione di forme di cooperazione², menzionate anche nei trattati sull'Unione. Devono però essere osservate insieme con le forme interne della formazione della volontà in materie di competenza dell'Unione. Soltanto la legittimazione dell'attività intergovernativa da un lato, il suo controllo dall'altro lato può permettere un giudizio sulla formazione della volontà nei singoli Stati e, in seguito, il metodo intergovernativo nell'Unione europea, anzitutto in comparazione con i metodi previsti dai trattati sull'Unione. In ogni caso risulta dal metodo intergovernativo un rafforzamento del ruolo delle regole statali sulla formazione della politica estera, e per questa via anche del controllo sulla costituzionalità, con effetti molto concreti anche sull'Unione Europea.

2. La giurisprudenza costituzionale tedesca come oggetto di interesse.

Sono riflessioni del genere che influenzano, se vedo bene, il dibattito attuale. Seguendolo nell'Europa meridionale, cioè negli Stati i più colpiti dalla crisi, deve impressionare, anzi sorprendere il grande interesse per la situazione tedesca, anzitutto per la giurisprudenza della Corte costituzionale federale tedesca in materia di unificazione europea, e per l'attenzione dedicata al ruolo dei Parlamenti nazionali in questa giurisprudenza³. Mi sembra problematica la valutazione positiva soprattutto delle sentenze Maastricht e Lisbona della Corte tedesca, perché queste sentenze restringono il potere europeo, limitando il trasferimento di competenze all'Unione tramite i principi di delega specializzata e dettagliata e della riserva della sovranità nazionale. Invocano, in favore di una tale limitazione, il principio parlamentare-democratico, ed evitano per questa via, almeno apparentemente, interventi negli ordinamenti democratici nazionali. In questa ottica, ad esempio, il freno dell'indebitamento può essere criticato, il diritto del Parlamento di decidere liberamente sul bilancio preventivo può essere difeso.

Mi chiedo però se questo modo di vedere sia sufficiente. Per garantire l'unione monetaria ed economica, certi interventi e competenze decisionali dell'Unione sulle materie in questione sembrano irrinunciabili. Certo presuppongono una legittimazione democratica. Ma questo mi pare essere anzitutto un problema dell'organizzazione e dei procedimenti dell'Unione.

² In questo senso, Bruno De Witte, *The use of international agreements between the EU Member States*, in: X Jornadas sobre la Constitución Europea, Granada 2013.

³ Queste osservazioni sono basate sulla partecipazione alle IX Jornadas sobre la Constitución Europea a Granada il 14/15 marzo 2012, vedi il mio resoconto in *Juristenzeitung* 2012, p. 859 s. e, in spagnolo, nella *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, anno 9, julio-diciembre 2012.

Per sviluppare questo filone d'argomentazione, che si è ancora concretizzato sotto l'impressione delle sentenze emanate nell'anno scorso, mi sembra utile presentare aspetti dello sviluppo della giurisprudenza costituzionale tedesca in materia di unificazione europea. Discuterò quindi in seguito (3) la giurisprudenza in materia di protezione dei diritti in Germania contro violazioni causate dal diritto europeo, poi (4) la reazione della Corte costituzionale al Trattato di Maastricht e (5) al Trattato di Lisbona, per trattare (6) le reazioni alla crisi dell'Euro e, finalmente (7) la sentenza sul Meccanismo Europeo di Stabilità. Spero di poter dedurre, da queste pronunce, (8) alcune prospettive e conclusioni.

3. La giustizia costituzionale tedesca come sistema chiuso

Per la comprensione della giurisprudenza tedesca in materia di Unione Europea mi pare essenziale ricordare che il sistema di *giustizia costituzionale tedesca* è stato concepito, nella Legge Fondamentale e nella legge sulla Corte del 1951, *come un sistema chiuso*. La disciplina costituzionale e legale istituisce tanti poteri della Corte e le offre la possibilità di confrontarsi con quasi tutti i conflitti di diritto costituzionale, sia fra poteri – centrali e periferici – dello Stato, sia con cittadini in protezione dei diritti costituzionali, sia sulla conformità di norme – anche di diritto internazionale pubblico – con la Legge Fondamentale. Inserire fonti e poteri fuori delle istituzioni di questa Legge Fondamentale era, fin dall'inizio, difficilmente concepibile. Così non può sorprendere che un primo tentativo di invocare diritti individuali ancorati nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo fu subito bloccato con una sentenza⁴ dell'inizio del 1960, quasi senza motivazione – ma con ripercussioni gravi per il futuro, riguardo il rapporto tra Corte di Strasburgo e Corte costituzionale tedesca⁵.

Ma molto più grave era il conflitto tra la pretesa di prevalenza d'applicazione del diritto europeo da un lato e la protezione dei diritti fondamentali tedeschi dall'altro lato. Dato l'obbligo di controllo di costituzionalità delle leggi in via incidentale, sembrava difficile da giustificare l'applicazione di disposizioni comunitarie senza la possibilità di un tale controllo. È vero che la giurisprudenza costituzionale tedesca, limitando l'accentramento del controllo alle leggi formali post-costituzionali (cioè escludendo, oltre la legislazione ante-costituzionale, anche i regolamenti e statuti), sembrava orientata ad escludere anche direttive e regolamenti della Comunità Europea, che non sono, almeno inizialmente, leggi parlamentari formali. Ma questo avrebbe dovuto avere la conseguenza di un controllo incidentale, da praticare da ogni giudice – in contraddizione aperta con la prevalenza del diritto comunitario. In questa situazione la Corte decise, nella famosa

⁴ BVerfGE 10,271 (274)

⁵ Breve riassunto da Dian Schefold, *Convergenze e divergenze tra le Corti europee e le Corti tedesche*, in: G. Rolla (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Milano 2010, p. 189 (194, 198 ss.).

sentenza “Solange I” del 29-2-1974⁶, che l’impegno del giudice a quo tedesco di trasmettere disposizioni incostituzionali alla Corte racchiudesse anche disposizioni comunitarie secondarie, certo stabilendo regole procedurali con alcune cautele. Però, oltre il carattere di politica del diritto di una tale decisione, che trasgredì il testo costituzionale e la conseguenza della giurisprudenza finora praticata, l’effetto pratico di questa sentenza era un attacco palese alla prevalenza d’applicazione e pertanto al sistema comunitario, almeno finché (“solange”) la protezione dei diritti sul livello comunitario non fosse perfezionata.

Perciò erano ovvie la critica acerba e la discussione surriscaldata di questa giurisprudenza. La Corte di Giustizia, in una sentenza del 13-12-1979⁷, sottolineò il monopolio del diritto europeo come misura di controllo di diritto europeo secondario, escludendo intanto diritti fondamentali nazionali. Ma è vero che, appoggiandosi sul diritto europeo – in questo caso la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo – esercitò, nella stessa sentenza, una funzione di Corte costituzionale, protettrice dei diritti, e la Corte costituzionale tedesca, in un’altra sentenza emanata poche settimane prima, tentò di limitare gli effetti della sentenza precitata⁸.

Solo dodici anni più tardi però, anche sotto la spinta dello sviluppo del diritto europeo, la Corte tedesca, ben riservando la posizione di principio, riconobbe in una sentenza del 22-10-1986⁹ il bisogno e la possibilità di un giudizio monopolizzato dalla Corte di Giustizia europea sulla conformità di diritto europeo secondario con i diritti fondamentali. Per legittimare una tale pronuncia, la Corte di Karlsruhe poteva riferirsi alla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, infatti ricchissima in materia dei diritti, e all’attenzione molto accresciuta degli organi europei alla tutela dei diritti¹⁰. Così era possibile parlare di una cooperazione giurisdizionale in materia di protezione dei diritti, e la Corte tedesca poteva pronunciare un altro “Solange” (“Solange II”): finché i poteri europei garantiscono una protezione dei diritti effettiva, la Corte tedesca rinuncia a controllare la conformità del diritto comunitario secondario con la Legge Fondamentale; ricorsi con questo scopo sono pertanto inammissibili. Lo sviluppo della problematica documenta la pretesa di monopolio di decisione della Corte di Karlsruhe – ma, finalmente, del pari la possibilità di una cooperazione e della distribuzione dei poteri fra le Corti costituzionali¹¹.

⁶ BVerfGE 37,271 ss.

⁷ Causa 44/79 (questione pregiudiziale sottoposta dal Verwaltungsgericht Neustadt), pubblicata in *Neue Juristische Wochenschrift* 1980, p. 505 ss.

⁸ BVerfGE 53,187 ss., che limita i casi di trasmissione di diritto comunitario alla Corte tedesca e mette in questione la sentenza anteriore (p. 202 s.).

⁹ BVerfGE 73,339 ss.

¹⁰ Vedi l’enumerazione molto impressionante in BVerfGE 73, 378-383.

¹¹ Il Presidente attuale della Corte costituzionale tedesca, Andreas Voßkuhle, parla di un “europäische Verfassungsgerichtsverbund” (collegamento di Corti costituzionali europee).

4. Sentenza Maastricht del 12-10-1993, BVerfGE 89,155

Non posso trattare nel nostro contesto tutte le tappe della giurisprudenza¹², ma è ovvio che per lo sviluppo della problematica attuale, è anzitutto il Trattato di Maastricht, concluso il 7 febbraio 1992, e la discussione su questo Trattato che è stata determinante. Infatti, è questo Trattato che ha creato, accanto alla Comunità Europea, un'Unione Europea, con la tendenza di un trasferimento di competenze ulteriori. Oltre le materie della politica estera e della sicurezza interna, è specialmente la decisione in favore di un'unione monetaria ed economica che risale a questo Trattato. Si tratta quindi di competenze essenziali che sono europeizzate - ovviamente una sfida per i difensori di un modello tedesco chiuso e per gli avversari di un'espansione del potere europeo.

Perciò si capisce che Maastricht marca un'occasione decisiva per discutere la portata dell'unificazione europea. Anche il governo e il Parlamento tedesco hanno considerato il problema, e hanno introdotto, proprio in quest'occasione, un nuovo articolo 23 nella Legge Fondamentale che disciplina l'adesione a Trattati in materia Europea, prevedendo, in maniera comparabile con gli art. 93 e 95 Cost. spagnola, per Trattati che modificano la sostanza della Legge Fondamentale una maggioranza e i limiti previsti per la revisione costituzionale. Si può dubitare se questo era necessario. Il preambolo della Legge Fondamentale menziona, dal 1949, il popolo tedesco con la "volontà di servire la pace nel mondo quale membro a pari diritti di un'Europa unita" - una formula appena discussa nella dottrina recente, ma molto simile all'art. 11 della Costituzione italiana. Sappiamo che questa disposizione, senza ulteriore modificazione della Costituzione, è la base di tutte le adesioni italiane all'Unione Europea. La Germania invece ha modificato la Legge Fondamentale, poi ha aderito al Trattato di Maastricht con maggioranza per la revisione costituzionale - e nondimeno l'adesione è stata impugnata tramite ricorsi costituzionali, e la Corte costituzionale doveva decidere.

Per capire meglio questa situazione, occorre sapere che il sistema di giustizia costituzionale tedesco è largamente determinato dalla possibilità di ricorsi individuali diretti contro atti che violano diritti fondamentali¹³. Ora i ricorrenti, e seguendo la loro argomentazione, la Corte, si lamentavano di una violazione del diritto di voto del cittadino: Se competenze essenziali del Parlamento tedesco fossero trasferiti ai poteri dell'Unione Europea, il diritto di voto, garantito nell'art. 38 I° co. LF, perderebbe la sua sostanza. Con questa perdita anche il principio democratico secondo l'art. 20 I°, II° co. sarebbe violato. Poiché questo principio è elencato nell'art. 79 III° co. sui limiti della

¹² La presentazione seguente riprende il testo di una conferenza pubblicata in *Nuove Autonomie* 2012, p. 181 ss., e ora accessibile anche in Dian Schefold, *Contributi comparatistici in fase di crisi finanziaria*, in: *Studi Italo-Tedeschi* 3, 2013, p. 37 ss., sotto www.zerp.eu.

¹³ Art. 93 I° co. n. 4a LF, vedi in materia Dian Schefold, *Corte costituzionale e sistema costituzionale in Germania*, *Giornale di Storia costituzionale* 11, 1/2006, p.209 ss. (223 s.).

revisione costituzionale, neanche la maggioranza parlamentare sufficiente per una revisione costituzionale potrebbe aderire all'Unione Europea¹⁴.

Infatti la Corte costituzionale ha esaminato, su questi ricorsi, se il principio democratico della Legge Fondamentale fosse violato, ciò che significa un controllo di una revisione costituzionale sulla compatibilità con i principi inviolabili, immodificabili della Costituzione. Come risultato, è vero, ha confermato la legittimità costituzionale, anche dell'unione monetaria autorizzata dal Trattato. Ma nei motivi, ha criticato le competenze limitate e la composizione non strettamente egalitaria del Parlamento Europeo, grazie alla sovra-rappresentanza dei piccoli Stati. L'unione, secondo la sentenza, non è uno Stato, ma un "collegamento di Stati" (*Staatenverbund*) - un'espressione nuova, ma più vicina ad una confederazione che ad una federazione. Perciò la Corte costituzionale accentra il controllo sulla conformità con il principio democratico alla posizione del Bundestag, del Parlamento tedesco. Le sue competenze devono essere protette, il trasferimento di competenze all'Unione Europea deve rimanere limitato a singoli diritti e non deve imboccare in un trasferimento generale, "in bianco". Competenze essenziali devono essere riservate al Parlamento tedesco. Magari, se organi europei si arrogano poteri secondo quest'interpretazione non fondati, la Corte si riserva un diritto di controllo, anzi la disubbidienza tedesca a decisioni ed atti dell'Unione Europea. In questo punto si vede un parallelo con la giurisprudenza "Solange", con accento sulla prima sentenza piuttosto che sulla seconda.

Con la sentenza Maastricht la Corte ha fabbricato uno strumento per la giurisprudenza seguente, molto contestabile, criticabile e criticato. Certo lo strumento è stato mitigato in alcune sentenze seguenti che hanno accentuato e limitato i presupposti di usi di competenze Europee non vincolanti per la Germania¹⁵. Inoltre la legittimità costituzionale dell'adesione tedesca all'unione monetaria è stata affermata, contro i ricorsi costituzionali dei critici¹⁶. Ma la tesi della Corte rimane come minaccia, obbliga i poteri statali tedeschi, anche europei¹⁷, ed è diventata fruttuosa per la giurisprudenza seguente che ci occupa ora.

¹⁴ L'argomentazione si riferisce quindi a disposizioni comparabili, secondo la Costituzione italiana, agli art. 48 (diritto di voto), 1 II° co. (principio democratico), 139 (divieto di revisione costituzionale sulla forma di Stato).

¹⁵ Vedi specialmente BVerfGE 102,147, poi 126,286. Fin'ora non ci sono sentenze ove la Corte avesse accertato i presupposti di una disubbidienza tedesca; vedi però l'opinione dissenziente BVerfGE 126,286 (318 ss.) in questo senso.

¹⁶ BVerfGE 97,250 - una sentenza che nega la violazione del diritto di voto e del principio democratico, e poi del pari della garanzia della proprietà.

¹⁷ Così, l'art. 2 TFUE sembra influenzato dalla sentenza Maastricht.

5. Sentenza Lisbona del 30-6-2009, BVerfGE 123,267

È su questa base che si deve leggere la sentenza seguente sul Trattato di Lisbona. Questo tenta, dopo il naufragio della Costituzione Europea, di adattare l'Unione ai bisogni cambiati e regolare meglio i poteri dell'Unione, anche seguendo l'influsso della sentenza tedesca sul Trattato di Maastricht. Ma nondimeno le competenze dell'Unione sono ampie, si pensi alla riforma della Presidenza dell'Unione, all'Incaricato per gli affari esteri e al sistema monetario dell'Euro ora in funzione.

Perciò la problematica per la Corte costituzionale tedesca, di nuovo invocata con ricorsi individuali, era simile al 1993. I ricorrenti invocavano di nuovo il diritto di voto, collegato con il principio democratico ed i limiti della revisione costituzionale (art. 38 I° co., 20, 79 III° co. LF). La Corte, anche questa volta, argomenta come prima. In una discussione molto dettagliata delle innovazioni, mette l'accento sul ruolo del Parlamento tedesco, relativizza di nuovo il ruolo del Parlamento Europeo e dei principi democratici ancorati esplicitamente nel secondo titolo del Trattato sull'Unione Europea nella versione di Lisbona. Per garantire la democrazia, ci vuole il potere di decisione del Parlamento tedesco. Anzi questa volta l'argomentazione è ancora più radicale, l'accento sul carattere non-statale, come "Staatenverbund", dell'Unione è ancora più esplicito, e questo carattere non deve essere modificato. Come principio generale, garantito nell'art. 79 III° co. LF, si invoca il principio della sovranità nazionale del popolo tedesco, che non può essere abbandonata in via di revisione costituzionale.

Proprio questa tesi non pare condivisibile¹⁸. Nel testo dell'art. 79 III° co. LF, non si trova nessuna parola sulla sovranità statale; il principio democratico secondo l'art. 20 menziona il popolo, ma senza dire se si tratta del popolo soltanto tedesco. Nel preambolo invece, il popolo tedesco è infatti menzionato, ma, come precedentemente citato, con la "volontà di servire la pace nel mondo quale membro a pari diritti di un'Europa unita", quindi proprio senza pretendere una sovranità nazionale. La Corte costituzionale disconosce totalmente¹⁹ le strutture democratiche dell'Unione Europea che, secondo l'art. 1 II° co. TUE, è basata sull'unione dei popoli e, secondo l'art. 10 IV° co. TUE, garantisce anche un'iniziativa popolare europea - un diritto non previsto nella Legge Fondamentale tedesca. Perciò la sentenza è criticabile e molto criticata in Germania. Basandosi sulla

¹⁸ Per la mia critica, che riprende critiche frequenti in Germania, posso riferirmi a Dian Schefold. L'omogeneità nei sistemi multilevel, in: *Giornale di Storia costituzionale*, 19, 1/2010, p. 141 (151 ss.). Mi vedo confermato dallo sviluppo recente discusso in questo saggio.

¹⁹ Devo concedere, infatti, che nella motivazione si trovano alcune concessioni alle pretese democratiche anche su livello europeo (vedi, nella sentenza Maastricht, anzitutto la massima 3b, BVerfGE 89,155, nella sentenza Lisbona, BVerfGE 123,267, 345 s., 364, 368, 377 s.), dovute alle discussioni intense nell'interno della Corte, ma proprio la sentenza Lisbona sottolinea (p. 369 ss.) continuamente la situazione diversa della democrazia europea dalla democrazia nazionale - una differenza che mi sembra poco convincente.

sentenza, l'unione monetaria è difficile da giustificare²⁰, perché si potrebbe bene vedere nella moneta nazionale una caratteristica della sovranità. Certo la Corte non osa di fare questo passo, ma si può vedere già nelle sentenze menzionate una minaccia all'unione monetaria.

6. Sentenze sugli aiuti finanziari

Quando la Corte costituzionale decise la sentenza sul Trattato di Lisbona, la crisi finanziaria del 2008 era già attuale, e si articolava nella crisi dell'Euro e la necessità di aiuti finanziari. Questi però erano esclusi dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, formulato, anche secondo la volontà della Germania, con esclusione di sovvenzioni e trasferimenti finanziari da un membro dell'Unione Europea all'altro (art. 125). Principio dominante è la stabilità dei prezzi (art. 127). L'opinione pubblica tedesca, sottolineando questi principi, è molto critica contro ogni misura che potrebbe metterli in pericolo. Intanto gli euroscettici tedeschi, naufragati con i loro attacchi contro l'unione monetaria come tale²¹, hanno un appoggio politico e giuridico. Perciò riscontriamo quattro sentenze esemplari in poco più di un anno, con provvedimenti d'urgenza richiesti e, in alcuni casi pronunciati. Riassumo le tappe e gli argomenti essenziali:

- a) Il caso modello si trova grazie agli aiuti alla Grecia nella sentenza del 7-9-2011, BVerfGE 129,124. L'indebitamento di questo Stato era cresciuto, all'inizio del 2010, a più del 125% del prodotto sociale lordo, invece del massimo di 60% secondo le regole per la zona dell'Euro, e il deficit annuale a 13 %, invece del massimo di 3%. Perciò il Consiglio Europeo prese le decisioni urgenti nel febbraio 2010 su misure necessarie da accordare con la Grecia e aiuti di ca. 80 miliardi di Euro dagli Stati della zona Euro (di cui la Germania doveva finanziare ca. 28%) e altri aiuti dal Fondo Monetario Internazionale. Data l'urgenza dell'aiuto, era difficile mantenere la partecipazione parlamentare; infatti, il diritto costituzionale tedesco non conosce - dopo le esperienze storiche negative - la possibilità di decreti-legge. Tuttavia la legge di approvazione tedesca dell'accordo di aiuto alla Grecia fu promulgata, dopo un *iter* velocissimo²², l'8 maggio 2010.

Anche questa volta, seguirono ricorsi individuali contro la legge di approvazione, invocando, fra l'altro, il diritto di voto. Due domande di provvedimenti d'urgenza furono respinte dalla Corte costituzionale, del pari come in seguito altre domande con scopi

²⁰ Nell'elenco delle materie da riservare ai singoli Stati ("sovrani", "costituzionali"), BVerfGE 123,359 ss., la disposizione sulla moneta non è menzionata, ma (p. 361 s.) il diritto sul bilancio preventivo - molto limitato, come vedremo infra, dal Meccanismo di Stabilità Europeo.

²¹ BVerfGE 97,350, vedi sopra, no. 4 in fine.

²² Il procedimento - emanazione della legge fino alla promulgazione in due giorni - è descritto in BVerfGE 125,385 (390 s.).

simili²³, e nella causa principale, gli stessi ricorsi furono respinti. La Corte, anche questa volta, conferma la possibilità di far valere il diritto di voto e la posizione centrale del Parlamento di decidere sulla spesa pubblica nel bilancio preventivo, anche in caso di aiuti finanziari per salvare l'Euro. Vieta il trasferimento di tali decisioni sia ad altri Stati, sia agli organi dell'Unione Europea, e riserva sempre la decisione dell'assemblea – non soltanto di una commissione – del Parlamento. Vede però nei Trattati europei la base di una politica monetaria orientata verso la stabilità, e lascia al Parlamento l'apprezzamento della necessità e dei rischi di aiuti finanziari. Perciò conferma la costituzionalità della legge che prevede gli aiuti.

b) Decisione parlamentare: assemblea o commissione? In una seconda sentenza del 28-2-2012²⁴ però, la Corte costituzionale deduce, su ricorso di un gruppo parlamentare, dalla sentenza sulla Grecia l'impegno della stessa assemblea del Parlamento di decidere sugli aiuti per salvare l'Euro. La posizione rappresentativa del deputato, soprattutto il mandato libero²⁵, vieta secondo la Corte un trasferimento della decisione a una commissione con esclusione degli altri deputati. Perciò in un provvedimento d'urgenza, tali decisioni di commissioni sono vietate per motivo di incostituzionalità probabile²⁶, e nella sentenza principale, la disposizione che le ha previste è dichiarata parzialmente incostituzionale e intanto annullata. Per l'acquisto di prestiti statali – che può essere un negozio di ogni giorno – l'affidamento della decisione a una commissione è ammesso. Per quanto la disposizione permette inoltre la decisione su aiuti, è annullata. È sempre l'assemblea che deve decidere. Il diritto dei deputati all'informazione è sottolineato, con pochissime eccezioni di riservatezza per proteggere segreti.

c) Informazione del Parlamento: Quest'ultimo aspetto è ancora sottolineato in una terza sentenza, del 19-6-2012²⁷, cioè poche settimane prima della sentenza guida del 12-9-2012 sulla quale torneremo subito. Nel caso deciso il 19 giugno, un gruppo parlamentare dell'opposizione aveva criticato la mancanza di informazione del Parlamento sulle delibere del Consiglio Europeo in materia di preparazione del Meccanismo di Stabilità Europeo. Anche qui, ma questa volta basandosi specialmente sulla disciplina inserita nell'art. 23 LF riguardo la partecipazione parlamentare alle delibere dell'Unione Europea nel 1992²⁸, la

²³ Ordinanze del 7-5-2010, BVerfGE 125,385 e del 9-6-2010, BVerfGE 126,158; la sentenza poi BVerfGE 129,124 ss. – Di recente (con ordinanza del 17-4-2013, 2 BvQ 17/13) la Corte respinge una domanda parallela riguardo agli aiuti al Cipro.

²⁴ BVerfGE 130,318 ss.

²⁵ Art. 38 I° co. fr. 2 LF, comparabile all'art. 67 Cost. it.

²⁶ Ordinanza del 27-10-2011, BVerfGE 129,284.

²⁷ BVerfG 2BvE 4/11, accessibile nell'internet. Vedi ora il commento di Monica Bonino, Quaderni Costituzionali 2012, p. 831 ss.

²⁸ Vedi sopra, sub 4.



Corte insiste sulla centralità del Parlamento. Se è questo che deve prendere le decisioni essenziali, deve essere pienamente informato.

Così la posizione della Corte costituzionale in questioni centrali era precisata in sentenze sulle prime misure di aiuto. Ma si pose ora la problematica del suo giudizio sul nuovo Meccanismo di Stabilità Europeo come tale. Come bilancio intermedio, possiamo riassumere quattro punti:

- Limitazione dei poteri trasferibili ad organi dell'Unione Europea e intergovernativi.
- Armonizzazione della costituzione monetaria ed economica dei Trattati sull'Unione Europea con i principi della Legge Fondamentale.
- Accento sulle decisioni del Parlamento, essenzialmente in assemblea, non in commissioni.
- Diritto all'informazione dei membri del Parlamento.

7. Meccanismo di Stabilità Europeo.

L'ultima e più importante tappa di questa giurisprudenza è la sentenza sul Meccanismo di Stabilità Europeo. Questo, dopo trattative lunghe e complicate, fu fondato con trattato del 2 febbraio 2012. Prevede un fondo di 700 miliardi di Euro che, secondo le speranze ed intenzioni, può bloccare le speculazioni contro l'Euro, garantendo a tutti gli Stati la possibilità di pagare i loro debiti e di avere crediti nuovi, con lo scopo di ricondurli a bilanci equilibrati. Ovviamente un tale scopo presuppone sforzi degli Stati così sovvenzionati. Perciò fa parte del trattato un patto di stabilità che impone agli Stati che ricevono aiuti misure incisive contro il deficit di bilancio e per ridurre i debiti.

Ne segue che la decisione libera degli Stati coinvolti è diminuita. A tutti sono imposti obblighi pesanti. L'autonomia del bilancio preventivo, ancora sottolineata nella sentenza Lisbona, è decisamente ridotta, in certe situazioni quasi tolta. In questo senso l'obbligo per tutti gli Stati di introdurre un freno all'indebitamento, di regola nella costituzione, ha effetti incisivi. Dall'altro lato, gli Stati economicamente più forti sono obbligati a finanziare il fondo dei 700 miliardi. Per la Germania il trattato menziona una parte di 190 miliardi Euro, di cui 28 miliardi devono essere messi a disposizione subito, il resto è garantito e da pagare in caso di bisogno. Se il fondo non è sufficiente, un aumento ulteriore può essere deciso, tuttavia all'unanimità. Perciò poteri essenziali di autonomia finanziaria degli Stati sono vincolati, e i diritti dei Parlamenti sono determinati nel loro contenuto. La porta a misure incisive su decisioni essenziali degli Stati è aperta. Per la Germania, l'obbligo finanziario comprende approssimativamente la metà del bilancio preventivo annuale. Sembra ovvio sostenere, tenendo conto delle sentenze prima menzionate, che il principio di sovranità statale e, in questa via argomentativa, il principio democratico è violato.

Perciò si capisce l'opposizione larga nell'Unione Europea, che ha escluso la partecipazione al Meccanismo anche da parte di due Stati con l'Euro, cosicché il Meccanismo doveva essere accordato in via intergovernativa, non tramite gli organi dell'Unione.

Infatti, anche in Germania sono stati sollevati molti ricorsi individuali, con un'argomentazione sulle strade menzionate: violazione del diritto di voto grazie al trasferimento di poteri essenziali, perciò violazione del principio democratico e quindi della sostanza immodificabile della Legge Fondamentale (art. 38 I° co., 20, 79 III° co.). Una volta in vigore il Meccanismo, le conseguenze per la Germania sembravano incorreggibili.

La situazione però era estremamente delicata. Il trattato era stato concluso e poi approvato da Parlamento e Bundesrat, e mancava solamente la promulgazione della legge e la ratificazione del trattato da parte del Presidente Federale. Questa era urgentissima: In seguito della speculazione internazionale contro l'Euro, senza un Meccanismo di Stabilità Europeo tutto il sistema monetario era minacciato, e un processo lungo prima dell'istituzione del Meccanismo sembrava insopportabile.

In questa situazione la problematica di un provvedimento d'urgenza era inevitabile, e viste le dimensioni della problematica, la Corte invitò a un'udienza orale per discutere le posizioni e per procurarsi le informazioni necessarie. Questa ebbe luogo il 10 luglio 2012, ma non produsse altro che un confronto radicale delle posizioni. Normalmente, la Corte decide su provvedimenti d'urgenza secondo un bilanciamento delle conseguenze: fra adozione di un provvedimento d'urgenza, se poi nella causa principale il ricorso si avvera infondato, da un lato; e rigetto di un provvedimento d'urgenza, se poi nella causa principale il ricorso è accolto, dall'altro lato. Ma proprio un tale bilanciamento, nel caso concreto, era impossibile: il provvedimento avrebbe causato il crollo dell'Euro, il rigetto, l'obbligo incorreggibile della Germania. Perciò la Corte decise lo spostamento della decisione al 12 settembre, con l'intenzione di procedere, fino a questa data, ad un esame provvisorio della causa – che però, nella prassi, anticipa la decisione finale.

In questo senso, la sentenza del 12 settembre 2012²⁹ è una sentenza provvisoria, che però anticipa il risultato definitivo. La richiesta di un provvedimento d'urgenza è respinta, ma interpretando il trattato e con osservazioni importanti nella motivazione che, in dettaglio, possono avere ancora effetti nella sentenza principale che rimane da aspettare³⁰.

La sentenza s'inserisce nella giurisprudenza prima menzionata, basandosi di nuovo sugli art. 38 I° co., 20 e 79 III° co. LF: Il principio democratico, in questa via invocabile

²⁹ 2 BvR 1390/12 ed altri, ora pre-pubblicazione anche in *Neue Juristische Wochenschrift* 2012, p. 3145 ss., con nota di Müller-Franken; ora cominciano le prime reazioni scientifiche, ad es. Frank Schorkopf, "Startet die Maschinen" – Das ESM-Urteil des BVerfG vom 12.9.2012, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2012, p. 1273 ss.; come prima voce italiana è da sottolineare Paolo Ridola, „Karlsruhe locuta causa finita?“ Il Bundesverfassungsgericht, il Fondo Salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa, in: *federalismi.it* n. 18/2012; ora il commento di Federico Pedrini, *Quaderni Costituzionali* 2012, p. 894 ss..

³⁰ L'udienza orale per la sentenza è ora annunciata per il 11/12-6-2013.

anche tramite ricorso individuale, vieta, secondo la Corte, autorizzazioni “in bianco” all’Unione Europea e altre istituzioni sopranazionali, e richiede la decisione parlamentare su trasferimenti di poteri soltanto limitati. In questo senso importa anzitutto la competenza parlamentare nel campo del bilancio preventivo. Un automatismo di prestazioni da erogare non può essere introdotto, e la Germania non può assumere una responsabilità per debiti di terzi. Confrontando quest’interpretazione con quella dei trattati europei, la Corte non vede differenze. Anche il TUE e il TFUE garantiscono l’autonomia del bilancio preventivo degli Stati membri, garantiscono la stabilità monetaria e l’indipendenza della Banca Centrale Europea. Per quanto riguarda l’obbligo alla stabilità, nonché al risanamento del bilancio preventivo, sono i trattati che coincidono con il diritto nazionale. Perciò è questo (e soltanto in modo addizionale il diritto europeo) che prescrive la disciplina budgetaria con il limite di indebitamento e riduce, per questa via, l’autonomia del bilancio preventivo. In questo senso, anche aiuti finanziari, come sono previsti ora nel nuovo art. 136 III° co. TFUE, sono in principio legittimati per garantire l’adempimento degli obblighi dei Trattati, anzitutto la stabilità.

Nondimeno la Corte, basandosi sul principio del trasferimento di poteri limitato, stabilisce un limite. Se nel Trattato è menzionata la somma di 190 miliardi per la Germania, vede in questa somma una limitazione dell’obbligo tedesco, e pur discutendo un’interpretazione diversa, richiede in via interpretativa che la Germania assicuri in via vincolante questa limitazione. Una tale decisione che né annulla, né conferma la legittimità costituzionale di una disposizione, suscita problemi gravi. Si tratta di una sentenza interpretativa non soltanto di una legge, ma di un trattato internazionale, e la pretesa della Corte è di vincolare anche le altre parti del trattato, quindi di aggiungerci qualche cosa, con la tendenza di una sentenza additiva. Non è la prima volta che la Corte tenta di influenzare in questo modo i rapporti internazionali³¹, ma le obiezioni contro una tale giurisprudenza, molto discusse, sembrano valere anche questa volta.

Un problema simile sorge per le disposizioni del Trattato che vogliono garantire la riservatezza degli atti e delle delibere del Meccanismo. Per garantire al Parlamento le decisioni essenziali in materia, basate sulle informazioni relative, e il vincolo dei rappresentanti tedeschi negli organi del Meccanismo, la Corte riserva ai deputati parlamentari tedeschi il diritto all’informazione, di nuovo con un’interpretazione del Trattato problematica e con la pretesa di far valere quest’interpretazione anche nel campo del diritto internazionale pubblico.

Con queste riserve le richieste di un provvedimento d’urgenza sono respinte, e i ricorsi non potranno più avere un successo nella causa principale, perché il Trattato è entrato in vigore e vincola la Germania. Tuttavia la Corte riserva i punti che non necessitano una decisione immediata, anzitutto i modi di partecipazione del Parlamento,

³¹ Un modello può essere visto nella sentenza sul trattato sui rapporti con la Repubblica Democratica Tedesca del 31-7-1973, BVerfGE 36,1 ss.

oppure della commissione bilancio alla decisione sull'erogazione delle prestazioni³², e le modalità secondo cui il capitale del Meccanismo deve essere aumentato.

Il motivo essenziale risulta dalle considerazioni riguardo al patto sulla stabilità. La Corte constata che queste disposizioni sono conformi alle disposizioni corrispondenti della Legge Fondamentale, tutt'e due orientate verso uno scopo di stabilità e il freno dell'indebitamento. Non manca il cenno all'ipotesi che, in caso di un diritto tedesco cambiato, rimarrebbe alla Germania la possibilità di abbandonare l'Unione Europea.

Tutto sommato, la legittimità costituzionale del Meccanismo di Stabilità Europea è fondata sull'interpretazione conforme a Costituzione, con la limitazione del contributo tedesco e il diritto d'informazione dei deputati tedeschi che permettono gli aiuti finanziari con contributo tedesco, ma a patto di un concetto di stabilità rintracciabile nei Trattati dell'Unione e del Meccanismo, e parallelo al concetto ancorato nella Legge Fondamentale. Perciò per la Germania si può concludere che il principio democratico è rispettato, certo con un modello di democrazia strettamente vincolata da limitazioni del bilancio preventivo. Ma il significato e il merito della sentenza è di aver ricondotto queste limitazioni al diritto nazionale, soltanto rispecchiato nel diritto dell'Unione Europea.

8. Conseguenze per gli altri Stati e l'Unione Europea.

Constatare questo merito equivale a chiedere quale sia la conseguenza per gli altri Stati. Su questo, la Corte tedesca nella sua sentenza non dice nulla; non ne è l'oggetto. Sul piano finanziario si può argomentare che è la Germania che paga la parte maggiore del fondo della stabilità, e sul piano giuridico, è possibile invocare il Trattato sulla stabilità approvato dagli Stati e vincolante secondo i principi di diritto internazionale pubblico. Infatti, il dibattito tedesco mi sembra dimostrare che l'unione monetaria non può funzionare senza rispetto di principi comuni economici e pertanto un'unione economica rinforzata. E se si è dimostrato impossibile incorporare totalmente – a prescindere dall'art. 136 III° co. TFUE, che non è altro che una delega e un rinvio – la disciplina di una tale unione nei Trattati europei, non è che il metodo classico di diritto internazionale pubblico intergovernativo che può stabilire una tale disciplina.

Ma è questo modo di vedere che fa apparire la Germania come il potere che impone il suo dettato. È il modello tedesco che deve essere accettato. Questo è comprensibile, perché è la Germania che paga, ma si confronta gli altri Stati con una pretesa di egemonia, anzi di pressione economica tedesca. Il trattato, la soluzione contrattuale ricorda il concetto di contratto sociale formulato da Jean-Jacques Rousseau – però non nel suo libro sul *Contrat social*, ma nello scritto anteriore su *l'inégalité parmi les hommes*³³. In questo

³² Queste riserve, assieme con il diritto all'informazione dei deputati menzionato, mi sembrano opporsi alla tesi di Ridola (precit., n.29) che il ruolo del Parlamento sia stato meno accentuato.

³³ Jean-Jacques Rousseau, *Discours sur cette question proposée par l'Académie de Dijon : Quelle est l'origine de l'inégalité parmi les hommes, et si elle est autorisée par la loi naturelle ?* (1754). Citazioni secondo l'edizione Du

scritto, dopo aver caratterizzato la genesi della disuguaglianza di fatto fra gli uomini e i conflitti che ne risultano, menziona un contratto sociale la cui necessità è sostenuta dai ricchi e convince finalmente i poveri. Il trattato garantisce la protezione dei diritti³⁴ – e perciò ugualmente la cementazione della povertà, e serve come base della critica marxista dello Stato come strumento dello sfruttamento³⁵.

Per evitare sviluppi in questa direzione, occorre riconoscere che il collegamento fra unione finanziaria ed economica si avvera come inseparabile. Gli Stati, fra di loro e con l'Unione Europea, devono accordarsi. Perciò i limiti del trasferimento di compiti all'Unione oscillano, anzi spariscono, e il contenuto delle sentenze della Corte costituzionale tedesca sui Trattati di Maastricht e Lisbona è capovolto. Le decisioni essenziali sono prese a Bruxelles o in altre riunioni del Consiglio Europeo, non nei Parlamenti nazionali, e tanto peggio se non tutti gli Stati partecipano, perché così anche il ruolo del Parlamento Europeo è indebolito. Lo sviluppo, è vero, è nascosto dall'identificazione dei concetti di stabilità del TFUE e del Meccanismo Europeo di Stabilità da un lato, della Legge Fondamentale tedesca dall'altro lato. Per questa via la Corte costituzionale tedesca ha potuto negare la perdita di sovranità tedesca. Ma tanto peggio per gli altri Stati, che si sentono sotto un dettato tedesco e che, riferendosi alla giurisprudenza costituzionale tedesca, dovrebbero e potrebbero dichiarare che le limitazioni della loro sovranità sono incostituzionali.

Perciò anche il metodo di ricondurre l'Unione Europea ai principi democratici degli Stati membri si è avverato insufficiente e lacunoso. La portata dei poteri dell'Unione è aumentata, necessariamente, oltre i limiti stabiliti nelle sentenze tedesche sui Trattati di Maastricht e di Lisbona. Il principio del trasferimento soltanto di poteri speciali dettagliati all'Unione Europea non basta più, e la legittimazione tramite la democrazia nazionale non comprende le decisioni reali ed essenziali.

Infatti le decisioni essenziali devono essere prese a livello dell'Unione. Se si applicasse il principio tradizionale di sovranità, ci sarebbe il bisogno di localizzarlo su questo livello – tuttavia però con la minaccia costante di un conflitto, una secessione e infine del crollo dell'Euro e con lui dell'Unione. Finora le parti si sono sempre, bene o male, e spesso con riserve e auto-esclusione di alcune, accordate nei vertici europei e nel Consiglio Europeo. Le democrazie nazionali non sono più che legittimazioni politiche, ex post e spesso fittizie di questo fatto.

Quest'analisi, o, almeno, tesi, significa che la democrazia nazionale non basta come fondamento di un'Unione democratica che si vanta, secondo l'art. 2 TUE, della difesa dei valori della democrazia. Nei sistemi multilevel la democrazia su un livello non può

Contrat social, Classiques Garnier, 1954, p. 25 ss. Ho elaborato il paragone nell'intervento a un Convegno della LUISS, Roma, il 26 novembre 2012 (in stampa).

³⁴ De l'inégalité parmi les hommes, precit., p. 78 ss.

³⁵ Formulazione classica da Friedrich Engels, Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats (1884), in: Marx/ Engels, Werke, vol. 21, Berlin 1962, p. 25 ss., specialmente p. 164 ss.

dispensare dalle sfide della democrazia su altri livelli. Ricordiamoci del bisogno di democrazia sui livelli di Stato, regione – Land oppure comunità autonoma –, provincia (Kreis) e comune negli Stati federali e regionali di oggi. Nessuno penserebbe a rinunciare al Parlamento nazionale e al suo ruolo grazie all'esistenza di una co-gestione delle regioni!

9. La sfida: democratizzazione della legislazione europea.

La situazione non è tanto diversa per l'Unione Europea. I suoi principi democratici, ancorati nel Trattato sull'Unione (art. 9-12), e concretizzati nella disciplina del Parlamento Europeo e delle sue procedure, sono sempre lacunosi, soprattutto nel riservare al Consiglio Europeo le decisioni essenziali e l'iniziativa in altri casi; pensiamo al dibattito recente sulla programmazione finanziaria dell'Unione per i prossimi anni. Se però l'Unione Europea è il forum ove le decisioni incisive devono essere prese, la funzione essenziale della democrazia sul livello europeo deve essere elaborata, concretizzata e dichiarata decisiva. Il metodo intergovernativo non basta più; anzi esclude il ruolo del Parlamento Europeo. È questo invece che deve essere rinforzato.

Infatti, nell'elaborazione prima del progetto di una Costituzione Europea, poi del Trattato di Lisbona quest'aspetto è stato visto e considerato. Nella versione più modesta di Lisbona, il TFUE prevede, negli art. 288 ss., una disciplina delle fonti europee, basata su un procedimento ordinario di legislazione secondo l'art. 294. Questo, è vero, limitando l'influsso del Parlamento in favore del ruolo del Consiglio Europeo, rinforza nondimeno il Parlamento, ravvicinando il procedimento legislativo a quello caratteristico di un sistema parlamentare. Il ruolo garantito al Consiglio Europeo può essere giustificato dalla base dell'Unione negli Stati membri ed i loro governi.

Tuttavia, questo procedimento non è esclusivo, ma è completato, come nel diritto di molti Stati membri, anche d'Italia, da una legislazione delegata. Questa, secondo il diritto comunitario tradizionale la regola, si presenta però oggi in forme differenziate secondo gli art. 290 e 291 TFUE. Per la delega legislativa alla Commissione, gli scopi, il contenuto, la portata e la durata della delega devono essere definite esplicitamente, e Parlamento e Consiglio Europeo possono revocare oppure opporsi all'esercizio della delega (art. 290). La delega legislativa, benché sia uno strumento del diritto europeo, si ravvicina quindi, a parte la legislazione delegata negli Stati membri, al potere regolamentare secondo l'art. 80 I° co. LF, e appare strettamente vincolata e condizionata dal potere parlamentare. – Per gli atti di esecuzione invece, oltre le misure degli Stati membri, la Commissione, in certi casi anche il Consiglio Europeo possono emanare norme esecutive (art. 291). Per la loro preparazione e armonizzazione, una vecchia prassi legislativa ha introdotto la c.d. "comitologia"³⁶, cioè la partecipazione di comitati composti di alti funzionari degli Stati

³⁶ Questa problematica è stata studiata molto a Brema, anche in collaborazione con l'Istituto Universitario Europeo di Firenze, vedi C. Joerges /Josef Falke (a cura di), *Das Ausschusswesen der Europäischen Union*, 2000, e



membri, e l'art. 291 III° co. TFUE, concretizzato dal decreto n. 182/2011 UE, la disciplina di nuovo e la modernizza, però limitando ora il procedimento alle norme esecutive.

Il senso di questa separazione tra legislazione delegata e di esecuzione mi pare essere la protezione della prerogativa parlamentare, che determina e limita la legislazione delegata. Per la normativa d'esecuzione invece, la comitologia, che certo restringe l'influsso parlamentare, si giustifica dai bisogni amministrativi in discussione. Se l'Unione non ha la sua propria amministrazione e deve affidarla alle amministrazioni degli Stati membri, sembra naturale che queste devono essere coinvolte nella disciplina d'esecuzione. La situazione non è diversa dagli Stati federali (come la Germania) o regionali con esecuzione del diritto centrale da effettuare dalle amministrazioni locali: Come il Bundesrat tedesco con le sue commissioni, per garantire un'esecuzione adeguata del diritto federale nei singoli Länder³⁷, influenza le regole amministrative federali, la comitologia europea armonizza i livelli dell'Unione e degli Stati membri.

Certo un tale sviluppo, iniziato con l'istituzione di un Parlamento Europeo, poi continuato con la sua elezione diretta, poi con la co-gestione allargata, poi con i principi democratici del Trattato sull'Unione fino alla possibilità di un'iniziativa popolare, è complesso, solleva problemi e richiede tempo. È pure vero che limita e condiziona, in Europa come in Germania, il modello puro di una democrazia unitaria conseguente. Ma le alternative sia di un'egemonia economica, sia di una nuova conflittualità nelle decisioni europee richiedono passi decisivi verso una sovranità popolare - benché moderata - europea ed un'organizzazione dei processi di decisione basata su un tale principio.

l'attuazione elaborata da Sabine Schlacke, *Komitologie nach dem Vertrag von Lissabon*, *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts* 61, 2013, p. 293 ss., dalla cui argomentazione partono le considerazioni qui presentate.

³⁷ Con questo parallelo ritorno alla mia prima relazione di Tor Vergata del 1989, vedi Dian Schefold, *Political and administrative cooperation. The German Bundesrat as a language model*, in: *University of Rome II, Department of Public Law, Yearbook 1989*, p. 67 dd., in italiano: *Cooperazione politica e amministrativa. Il Bundesrat tedesco come modello di intreccio*, in: Antonio D'Atena (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994, p. 165 ss.