



federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano,
comunitario e comparato

**LA CO-RESPONSABILITÀ PER L'INTEGRAZIONE EUROPEA DEI LÄNDER
TEDESCHI E DEL BUNDESRAT.
COMMENTO ALLA LEGGE DI RESPONSABILITÀ PER L'INTEGRAZIONE (INTVG)
DEL 25/09/2009***

di

Giovanni Boggero

(Collaboratore dell'Aspen Institute Italia)

15 dicembre 2010

Francoforte, Brema, Amburgo, Lubeca sono grandi e splendide, e la loro influenza sul benessere della Germania è incalcolabile. Ma rimarrebbero ciò che sono, se perdessero la loro sovranità e venissero inglobate come città di provincia in un grande Impero tedesco? Ho motivo di dubitarne.

Johann-Peter Eckermann *Conversazioni con Goethe negli ultimi anni della sua vita* trad. di A. Vigliani, Einaudi, Torino, 2008, 545 ss.

* Il testo rappresenta una versione rielaborata ed approfondita di una relazione al "Seminar zum Europarecht: zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts" del prof. Frank Schorkopf, Georg-August Universität Göttingen, gennaio 2010.

Introduzione

Il presente lavoro si prefigge di analizzare la partecipazione dei *Länder* tedeschi e del *Bundesrat* agli affari dell'Unione Europea nella cd. fase ascendente o *bottom-up* dei rapporti tra le istituzioni. Ciò avverrà indagando il profilo storico dei cd. diritti di collaborazione ed esaminando le conseguenze della sentenza emanata il 30 giugno 2009 dalla Corte Costituzionale federale sul Trattato di Lisbona¹. Tanto la pronuncia della Corte, quanto le *leggi collegate alla ratifica* del Trattato (*Begleitgesetze*) sollevano l'interrogativo circa il grado di influenza del *Bundesrat* e dei *Länder* tedeschi in un sistema di governo *multilevel*. A tal proposito, emerge anche la questione se il principio di sussidiarietà sia da valutare come una formula vuota² in un processo di integrazione europea considerato necessario dalle sue istituzioni e quindi tendenzialmente da privilegiare o se invece debba rimanere la bussola- o un "principio speranza"³- capace di orientare ogni singolo provvedimento di livello europeo.⁴ Per rispondere a questi quesiti occorre ripercorrere brevemente la storia dell'integrazione europea dal punto di vista dei *Länder*.

1. I costi dell'integrazione europea per lo Stato federale tedesco

Il principio della statualità federale, sancito all'art. 20 co. 1 LF e protetto dalla cosiddetta *clausola di eternità* di cui all'art. 79 co. 3 LF, rende insopprimibile la forma di Stato federale, che esige *Länder* dotati di caratteri autonomi di statualità e non come meri enti amministrativi.⁵ La storia degli ultimi sessant'anni dimostra come i *Länder* abbiano dovuto

¹ Cfr. BVerfG 123, 267 in NJW (2009, 2267). La *legge di approvazione del Trattato* (*Vertragsgesetz*) è stata dichiarata conforme alla Legge fondamentale [Par. 184] e così anche la *legge di revisione della Legge fondamentale* (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*) *rectius* degli artt. 23, 45, 93 LF [Par.400], resasi necessaria dall'introduzione da parte del Trattato di Lisbona dei cd. *controlli di sussidiarietà*. Il secondo Senato della Corte ha tuttavia statuito, che il Trattato potesse essere sottoposto alla normale procedura di ratifica, qualora *Bundestag* e *Bundesrat* avessero prima licenziato una nuova *legge collegata alla ratifica*, nella quale fossero accordate ulteriori prerogative al potere legislativo, in grado di preservare adeguatamente la partecipazione di esso alle «*procedure di revisione dei trattati e di produzione delle fonti del diritto*» [Par. 409].

² Tale idea è confermata dal fatto che l'accertamento, se gli atti normativi di livello europeo siano o meno rispondenti al principio di sussidiarietà «*sembra richiedere valutazioni di ordine più politico, che giuridico*». La Corte di Giustizia si è così «*quasi sempre limitata a verificare gli stessi sotto il profilo della congruità della motivazione*» R. Adam / A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2008, 29-30.

³ J. Luther, *Il principio di sussidiarietà: un principio speranza per il diritto costituzionale europeo?*, in *Foro.it*, 1996, 184 ss.

⁴ Il principio di sussidiarietà va insomma inteso in questa sede non solo come mero criterio di ripartizione delle competenze, ma anche come «*limite all'azione pubblica e garanzia delle sfere di libertà*» Si veda M.P. Chiti, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl.commun.*, 1995, 516-517.

⁵ La Corte Costituzionale individua gli ambiti, nei quali vanno prese decisioni di questa natura nei beni culturali, nell'organizzazione amministrativa regionale, nella possibilità di stipulare trattati ex art. 32 co. 3 LF. La possibilità di partecipare al prelievo fiscale è, non da ultima, una condizione essenziale della statualità dei *Länder*. Cfr. sentenza BVerfG, 2 BVF 1/71 del 26.07.1972.

fare i conti con una «*strisciante opera di erosione*»⁶ delle proprie competenze a favore della Federazione. Per certi versi sono stati loro stessi ad assecondare questo fenomeno, «*tentando di stabilire uniformità sostanziale anche nelle competenze loro rimaste*».⁷ Tale continua espansione delle prerogative dello Stato centrale, che ha fatto parlare della Germania come di uno “Stato unitario mascherato” (*verkappter Einheitsstaat*)⁸, si è riverberata sulle capacità di influenza dei *Länder* negli affari di rilevanza comunitaria. Il sorgere della Comunità Europea e la progressiva limitazione della sovranità attraverso semplici leggi federali ai sensi dell’articolo 24 co. 1 LF⁹ ha strutturalmente indebolito la posizione dei *Länder*, giacché siffatto fenomeno si è basato inizialmente su un mero prelievo di competenze senza alcun corrispettivo equiparabile agli odierni *diritti di collaborazione* (*Mitwirkungsrechte*). Tale trasferimento di poteri¹⁰ in capo all’Unione Europea ha fatto parlare di un ulteriore caso di *intreccio delle politiche* (*Politikverflechtung*)¹¹ rispetto a quello già in atto a livello di diritto interno. Mentre il diritto comunitario ha conseguito una sostanziale prevalenza sul diritto interno, i Trattati istitutivi della Comunità non prendevano in considerazione la composizione interna degli Stati, restando *länderblind*, ossia ciechi rispetto alle singole esigenze regionali.¹² In conseguenza della limitazione dei poteri della Federazione a favore dell’ordinamento

⁶ V. S. Oeter, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundestaatsrecht. Untersuchungen zu Bundestaatsrecht unter dem Grundgesetz*, Universität Tübingen, 1998, 361-456.

⁷ Sul processo più o meno occulto di uniformazione si veda J. Isensee, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV - Finanzverfassung-Bundestaatliche Ordnung*, Heidelberg, 1990, [Par. 201] e il testo di G. Lehmbruch, *Der unitarische Bundestaat in Deutschland*, Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 2002. Tale processo è stato agevolato non da ultimo anche da un uso ripetuto da parte della Federazione dei poteri derivanti dalla competenza concorrente (art. 72 co. 2 LF), che imponevano allo Stato centrale di intervenire per «*realizzare uguali condizioni di vita*» (cd. *clausola di necessità*).

⁸ V. H. Abromeit, *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen, 1992.

⁹ Ciò significa che l’approvazione del *Bundesrat* non era richiesta e i *Länder* potevano semplicemente essere ascoltati in maniera informale dalla Federazione, qualora i loro interessi fossero coinvolti. Una minoranza era invece dell’opinione che, a seconda della materia da trasferire, la necessità di un’approvazione dell’organo competente fosse comunque direttamente derivante dall’articolo 59 co. 2 LF. V. R. Breuer, *Die Sackgasse des neuen Europaartikels (Art.23 GG)* NVwZ 1994. Il fatto che tale trasferimento abbia avuto per lungo tempo la sua fonte nell’art. 24 LF non significa comunque che i limiti consustanziali ad esso, ad esempio principi quale la clausola di necessità di cui all’art. 79 co. 3 LF, non garantissero anche solo minimamente i *Länder*. Tale principio non ha cioè in alcun modo sortito l’effetto di privare *tout court* la Repubblica federale dei poteri sovrani, bensì ha comportato che le venisse sottratta una pretesa generale di supremazia esclusiva su di essi. Come la stessa Corte Costituzionale federale aveva avuto modo di chiarire, l’articolo 24 co. 1 LF «*non autorizza comunque il legislatore ad annullare l’identità dell’ordine costituzionale della Repubblica federale attraverso uno stravolgimento delle sue fondamenta*». Cfr. cd sentenza Eurocontrol I, BVerfG, 2 BvR 1107, 1124/77 e 195/79 del 23.06.1981.

¹⁰ Anche secondo la Corte Costituzionale federale l’espressione “trasferimento di poteri sovrani” «*non può essere presa alla lettera*». Si tratta infatti più di un *conferre* che di un *trasferre* della forza pubblica. Così anche I. Pernice, in Horst Dreier (ed.), *Kommentar zum Grundgesetz, vol. 3*, Tübingen, 2006, Art. 23 GG, [Par.81].

¹¹ Cfr. F.W. Scharpf, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Berlin, 1976.

¹² H.P. Ipsen, *Als Bundestaat in der Gemeinschaft* in E. V. Caemmerer – H. J. Schlochhauer – E. Steindorff, *Probleme des europäischen Rechts*, Frankfurt a. M. 1966, 248-256; Ma. Paul, *Art.23 GG als Regelung kompensatorischer Länderbeteiligung*, Frankfurt a. M., 1999, 152 e R. Müller-Terpitz, *Die Beteiligung des Bundesrates am Willensbildungsprozess der Europäischen Union*, Stuttgart, 1999, 32.

comunitario, è derivata indirettamente una minore possibilità di condizionare la legislazione federale da parte dei *Länder* attraverso il *Bundesrat* ex art. 50 LF. Viceversa, è agevolmente osservabile la diretta influenza comunitaria su quel nucleo o *Hausgut* di competenze dei *Länder*, ossia su quei diritti di autonoma decisione in materia di politiche agricole, di istruzione e cultura,¹³ di promozione dell'attività economica (ad esempio, attraverso il divieto di aiuti di Stato ex artt. 107-108 TFUE), dell'ambiente (ad esempio, attraverso normative specifiche sull'acqua potabile e sullo smaltimento dei rifiuti) e nel settore bancario¹⁴ e delle telecomunicazioni¹⁵.

2. Le forme compensative di partecipazione dei *Länder* fino al Trattato di Maastricht

Il tentativo dei *Länder* di replicare a questa progressiva forma di *comunitarizzazione* delle proprie sfere di competenza è avvenuto in particolar modo sul piano del diritto interno. All'ombra del disposto costituzionale, i *Länder* si sono in vario modo garantiti forme giuridiche e politiche di compensazione per tale sensibile perdita di sovranità, in un primo momento formulando le loro richieste caso per caso e, per così dire, su una "piattaforma" separata¹⁶; in un secondo tempo, invece, realizzata l'impossibilità di far valere efficacemente le loro prerogative nei confronti della Federazione, optarono per un coinvolgimento mediato dall'intervento del *Bundesrat*.¹⁷ Questa centralizzazione delle competenze dei singoli *Länder* in capo al *Bundesrat* fece sorgere dubbi di natura costituzionale. Anche se la soluzione poteva sembrare efficace, il *Bundesrat*, in qualità di organo federale, mancava della competenza ex art. 59 LF (*Verbandskompetenz*) per poter decidere direttamente sull'inquadramento europeo dei singoli *Länder*. Alcuni individuarono tale competenza nell'articolo 50 LF e più

¹³ In particolare nel campo della formazione professionale. Così H.H. Schwan, *Die deutschen Bundesländer im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin, 1982, 15-18.

¹⁴ In particolare, l'annosa questione dell'eliminazione delle garanzie statali per le *Landesbanken* tedesche su pressione di Bruxelles causò grossi malumori presso i Governi regionali e venne interpretato come segno tangibile della carenza di sussidiarietà in seno all'UE. Sia consentito segnalare: http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/Focus/IBL_Focus_131_Boggero.pdf

¹⁵ Celebre rimase ad esempio lo scontro tra Federazione e *Länder* in occasione dell'attuazione della direttiva televisioni 89/552/CEE Cfr. H. Höfling, *Europäisches Medienrecht: insbesondere EG Fernsehrichtlinie und Europarats Fernsehübereinkommen*, München, 1991. Per una disamina approfondita dei pregiudizi subiti dai *Länder* in conseguenza dell'integrazione comunitaria si veda invece H.E. Birke, *Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften*, Berlin, 1973, 17-32 e H.J. Blanke, *Die Bundesländer im Spannungsverhältnis zwischen Eigenstaatlichkeit und Europäischer Integration*, in D. Heckmann / R. Meßerschmidt, *Gegenwartsfragen des Öffentlichen Rechts*, Berlin 1988, 57-61.

¹⁶ Si pensi all'istituzione nel 1957 del cd. osservatore dei *Länder* (*Länderbeobachter*). Sull'evoluzione della figura v. M. Paul, *Die Mitwirkung der Bundesländer an der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften de lege lata und de lege ferenda* Frankfurt a. M., 1995, 7 sgg.

¹⁷ La definitiva positivizzazione di questa formula si ebbe con la *legge di approvazione dell'Atto Unico Europeo* del 28.02.1986 (EEAG). Il meccanismo qui approntato verrà assunto come fonte per la revisione costituzionale del 1992.

precisamente nella possibilità di «*collaborare all'amministrazione della Federazione*».¹⁸ Le perplessità erano tanto più fondate, se si considera che al *Bundesrat* siedono soltanto i governi dei *Länder* e non i parlamentari delle singole diete regionali (*Landtage*). Ciò avrebbe insomma potuto configurare una violazione del principio di autonomia statale dei *Länder*, dal momento che «*una partecipazione del Bundesrat negli affari esteri prima dell'entrata in vigore dell'articolo 23 LF non era prevista*»¹⁹. La semplice legge federale non era d'altra parte in grado di modificare tale suddivisione di competenze. La Corte Costituzionale federale riferì allora tale *competenza-compensazione* del *Bundesrat* al rapporto di leale collaborazione tra Federazione e *Länder* (*Bundestreue*), ratificando infine questa nuova funzione del *Bundesrat*, dal momento che in tale sede esso non avrebbe agito in veste di organo federale, ma alla stregua di rappresentante degli interessi dei *Länder*.²⁰

Attraverso il progressivo trasferimento dei poteri di partecipazione al *Bundesrat*, i parlamenti dei *Länder* (*Landtage*) adombrarono il rischio di uno svuotamento del proprio potere di indirizzo, giacché il concorso alla formazione della legislazione avveniva in base ai soli desiderata dei Governi regionali. Già nel 1983 e poi ancora nel 1986 le assemblee dei *Länder* protestarono vibratamente contro tale federalismo di natura esecutiva (*Exekutivföderalismus*²¹), chiedendo ai rispettivi Governi di poter essere ammessi a partecipare direttamente alla formazione della volontà del *Land*. D'altra parte, va ricordato che il *Bundesrat* non si legittima attraverso il principio del parlamentarismo,²² come invece accade nell'esperienza delle singole diete regionali (*Landtage*). Diversamente dal caso del *Bundesrat* nei confronti del Governo federale, i rispettivi esecutivi locali, tenuto conto del dettato dell'art. 50 LF, accolsero infatti la proposta con un relativo scetticismo. La partecipazione si è tuttavia sviluppata secondo direttrici diverse a seconda di ciascun *Land*. Mentre ad esempio i Parlamenti di Schleswig-Holstein, Sassonia e della città-Stato di Brema hanno ottenuto un «*diritto generale ad essere informati*», solo nella Saar e nel Baden-Württemberg il flusso informativo deve essere a tutti gli effetti «*completo e puntuale*» ed il

¹⁸ Si trattava della versione non ancora novellata. Cfr. E. Grabitz, *Die deutschen Länder in der EG-Politik: Verfassungsrechtliche Grundlagen*, in R. Hrbek und U. Thaysen, 1986, 169-174.

¹⁹ Sui dubbi di natura costituzionale cfr. R. Müller-Terpitz, *op.cit.*, 80-92 e R. Morawitz / W. Kaiser, *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union*, Bonn, 1994.

²⁰ Cfr. sentenza BVerfG, 2 BvG 1/89 del 22.03.1995.

²¹ V. W.G. Vitzthum, *Der Föderalismus in der europäischen und internationalen Einbindung der Staaten*, in AöR, 1990, 115.

²² Cfr. F. Baach, *Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union*, Tübingen, 2008, 239-240. I Protocolli allegati al Trattato, e così anche al [Par. 87] la Corte Costituzionale federale, hanno qualificato il *Bundesrat* come una seconda Camera, quale essa però a livello di diritto costituzionale non è (v. sentenza BVerfG, 37, 363). A differenza del *Bundestag*, la composizione di quest'organo non si giustifica affatto in ragione dell'eguaglianza del voto, dato che i *Länder* più piccoli in relazione alla popolazione dispongono di meno voti di quelli più grandi.

Landtag deve essere messo al corrente delle novità il prima possibile²³. Le medesime assemblee degli ultimi due *Länder* citati, insieme con quelle di Baviera, Berlino, Assia, Nordreno-Westfalia, Renania-Palatinato e Saar si sono poi viste garantire una qualche forma di collaborazione, nel senso che i rispettivi esecutivi dovranno «prendere in considerazione» le risoluzioni votate.²⁴

3. I poteri di partecipazione dell'«Europa-Artikel»

In occasione del Trattato di Maastricht, istitutivo dell'Unione Europea, i rappresentanti dei *Länder* colsero l'occasione per reiterare le richieste di un consolidamento dei loro poteri di partecipazione. Dopo lunghe trattative, nel dicembre del 1992 entrò finalmente in vigore il cd. *Europa-Artikel*, in sostituzione dell'ormai superato articolo 23 LF, cui fece seguito nel marzo successivo la *legge sulla cooperazione tra Federazione e Länder* (EUZBLG)²⁵.

Nel frattempo anche a Bruxelles era maturata la convinzione della necessità di un'*Europa delle Regioni*, ovvero che le articolazioni territoriali fossero anch'esse da attirare, se pur solo parzialmente, nel processo di integrazione europea.²⁶ A tal proposito, il Trattato di Maastricht diede formale rilevanza al principio di sussidiarietà collocandolo fin nel Preambolo del Trattato²⁷, consentì la partecipazione ufficiale dei rappresentanti regionali ai lavori del Consiglio dei Ministri europeo²⁸ e istituì il Comitato delle Regioni, quale organo consultivo delle istanze locali. Secondo M. Knodt, i *Länder* privilegiarono di qui innanzi una condotta

²³ Si tratta della cd. *legge di informazione del Landtag* o *Landtagsinformationsgesetz* (LIG).

²⁴ V. W. Reutter, *Föderalismus, Parlamentarismus, Demokratie*, Wiesbaden, 2008, 327-337. La Corte Costituzionale federale ha tuttavia rilevato che le prese di posizione dei *Länder* non hanno effetti vincolanti. Cfr. sentenza del BVerfG, 2 BvF 3, 6/58 del 30.07.1958

²⁵ Legge 12.03.1993 BGBl 1, 313, ultima modifica 22.09.2009. Secondo C. Mellein, *Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente*, Baden-Baden, 2007, l'EUZBLG dispone di una disciplina molto più dettagliata di quella prevista dall'EUZBBG per il *Bundestag*, proprio perché i diritti dei *Länder* in tema di informazione e partecipazione, in quanto più risalenti, si sono accumulati e progressivamente perfezionati, rispetto a quelli relativamente più recenti del *Bundestag*.

²⁶ V. P. De Pasquale/A. Patroni Griffi, *Principio di sussidiarietà e dimensione territoriale*, in AA.VV. *Dal Trattato Costituzionale al Trattato di Lisbona*, 2009, 330-331.

²⁷ Si tratta dell'art. 5 TUE. «La positivizzazione di tale principio venne percepita dai *Länder* come un argine ad un ulteriore trasferimento di competenze a livello europeo» K. Zwicker, *Der Bundestaat in der Europäischen Union- Die Beteiligung der Bundesländer am Integrationsprozess*, Universität Münster, 2000, 214. In realtà tale norma al § 3 «limita l'applicazione del principio di sussidiarietà ai settori che non rilevano della competenza esclusiva della Comunità» R. Adam / A. Tizzano, *op.cit.*, 27. Inoltre il principio di sussidiarietà non ha costituito, fino all'entrata in vigore del TCE, un principio generale in base al quale sindacare la legittimità degli atti comunitari: «The impact of the principle had been rather limited from the beginning. The European Treaties attempt to harmonize the legal orders of the Member States and the principle of subsidiarity shall not restrict the continually advancing process of the European integration». C. Ernst, *The German Länder and their Participation on the European Level*, Bucerius Law Journal - 2/2010, 62.

²⁸ Art. 146 TCE/Art. 203 TCE-Amsterdam. Tale articolo fu inserito su richiesta delle regioni belghe. Come gli Stati membri possano sfruttare tale opportunità è una questione che riguarda gli ordinamenti interni. In Germania la fonte costituzionale è l'articolo 23 co. 6 LF.

oppositiva, difendendo con pervicacia i propri spazi di autonomia²⁹, ciò tuttavia senza disdegnare i fondi strutturali.

L'articolo 23 co. 1 LF³⁰ stabilisce innanzitutto che la Germania si riconosce nell'obiettivo dell'integrazione europea affermato dal Preambolo. Purtuttavia, un'Unione europea ispirata a principi federativi deve fondarsi su un trasferimento di poteri sovrani, subordinato all'approvazione di una legge da parte di *Bundestag* e *Bundesrat* (art. 23 co. 1 per. 2 LF)³¹ e su disposizioni analoghe, modificative o integrative della Legge Fondamentale, le quali dovranno essere approvate (art. 23 co. 1 per. 3 LF) nella forma di una legge costituzionale da *Bundestag* e *Bundesrat*³², ciò senza poter toccare «*l'articolazione della Federazione in Länder, il principio della partecipazione dei Länder alla legislazione o i principi enunciati agli articoli 1 e 20*» (art. 79 co. 3). Come suggeriscono R. Morawitz e W. Kaiser «*accanto alla clausola favorevole all'integrazione è presente una clausola di sicurezza strutturale*»³³ ed inoltre, come ricorda I. Pernice «*un esplicito legame con l'articolo 79 co. 2 e 3 LF*» (cd.

²⁹ Cfr. M. Knodt / B. Kohler-Koch, *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Frankfurt a. M., 2000, 246-255. Al proposito è utile ricordare che, sempre nel 1992, è nata la *Europaministerkonferenz* (EMK), assemblea consultiva dei Ministri per gli Affari comunitari dei sedici *Länder*, il cui ruolo principale è quello di coordinare il flusso informativo proveniente dall'Unione Europea. Per i rischi derivanti da un inutile intreccio degli organi deputati alla difesa degli interessi regionali si veda O. Schmuck, *Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder: Strukturen, Aufgaben, Themenschwerpunkte*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, Baden-Baden, 2009, 13.

³⁰ Per una storia esauriente e approfondita del percorso che ha condotto alla formulazione dell'art. 23 LF si veda R. Müller-Terpitz, *op. cit.*

³¹ L'art. 23 co. 1 per. 2 LF è la fonte costituzionale speciale rispetto all'art. 59 co. 2 LF. Il Governo federale, tuttavia, ha seguito fino ad oggi un'interpretazione favorevole all'integrazione, in base alla quale determinate decisioni, quale ad esempio l'approvazione della legge di ratifica del Trattato di adesione di dieci nuovi membri all'Unione Europea del 16.04.2003, devono essere approvate ex art. 59 co. 2 LF e quindi eventualmente senza l'assenso del *Bundesrat*. Nel caso di specie, secondo il Governo federale, sarebbe stato sufficiente il mero assenso del *Bundestag*, atteso che il Trattato avrebbe riguardato «*i rapporti politici della Federazione*» o si sarebbe riferito esclusivamente a «*materie della legislazione federale*». Critico nei confronti di questa interpretazione è R. Geiger *Unaufgelöste Widersprüche im Europa-Artikel des Grundgesetzes - Zur Änderung und Erweiterung der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 1 GG*, in: Ludwig Gramlich (Hrsg.), *Zwischen Legitimation und Effektivität – zur Rolle des Parlaments im Bereich des außenpolitischen Handelns*, Chemnitz 2006, 43 ss. Inoltre, nel caso di decisioni che riguardino meramente la sfera giuridica europea, come per esempio nel caso di modifiche dell'art. 15 ex-TUE, in ordine alle modalità di elezione del Presidente del Consiglio europeo, non era chiaro se trovasse applicazione l'art. 23 co. 1 LF o l'art. 59 co. 2 LF. Sul punto cfr. C. Baier, *Bundestaat und Europäische Integration. Die Europatauglichkeit des deutschen Föderalismus*, Berlin, 2006, 34-36 e 72-76; Mi. Paul, *op. cit.*, 20-27; I. Pernice, *op. cit.*, [Par. 89-90]. Secondo il *Lissabon-Urteil* della Corte Costituzionale federale «*ai fini della salvaguardia della responsabilità per l'integrazione e ai fini della tutela della struttura costituzionale, questa riserva di legge va interpretata in modo tale da includere qualsiasi mutamento delle basi testuali delle fonti primarie nel diritto europeo. Gli organi legislativi della Federazione assumono quindi una responsabilità politica analoga a quella del procedimento di ratifica anche nei procedimenti di revisione semplificata o di arrotondamento dei trattati, in caso di mutamenti di competenze già impostate ma successivamente concretizzate da ulteriori atti giuridici e in caso di modifiche delle disposizioni che riguardano le procedure di decisione*». [Par. 243]

³² Si tratta delle medesima maggioranza qualificata dei due terzi di *Bundestag* e *Bundesrat* richiesta per le modifiche costituzionali.

³³ R. Morawitz/W. Kaiser, *op. cit.*, 76.

“clausola di sicurezza permanente”)³⁴. La prima clausola contiene un elenco di vincoli a determinati principi strutturali, cui tale progetto europeo deve conformarsi, affinché la Germania possa prendervi parte. La tutela di tali principi non va comunque parametrata alla sola tradizione costituzionale tedesca, ma a tutte le tradizioni costituzionali comuni. La “clausola di sicurezza permanente”, invece, si concentra su aspetti contenuti nella Legge fondamentale e rappresenta perciò una difesa nel senso più classico dello Stato nazionale.

Il disegno dell’articolo è in parte il riconoscimento di quel particolare *ductus* della dottrina giuspubblicistica del tempo, volto ad individuare meccanismi in grado di arginare un’integrazione percepita come strisciante e pervasiva.³⁵ Secondo i giudici di Karlsruhe,³⁶ la nuova Unione Europea non va quindi concepita come uno Stato unitario, in grado di prescindere dalle singole istituzioni nazionali, ma rimane un ente di collegamento tra Stati - (*Staatenverbund*) - che da questi riceve costantemente impulso e approvazione.

In secondo luogo, conformemente all’articolo 23 co. 2 LF, i *Länder* partecipano non più a titolo individuale, ma solo attraverso il *Bundesrat* (che qui funge quindi non da organo federale, ma alla stregua di un *trustee* dei *Länder*³⁷) alla elaborazione delle fonti secondarie del diritto europeo e agli altri «affari dell’UE». Questa partecipazione mediata riposa innanzitutto sul dovere di informazione «esauriente e tempestiva» del Governo federale nei confronti del *Bundesrat* in merito a tutte le questioni che possono risultare di interesse per i *Länder* (art. 23 co. 2 per. 2 LF)³⁸.

³⁴ I. Pernice, *op.cit.*, [Par. 85].

³⁵ Come ben spiega C. Möllers, *Der vermisste Leviathan*, Frankfurt a. M., 2008, 73: «I contributi di diritto pubblico si limitarono in quel tempo ad offrire soluzioni costituzionali di natura limitativa dell’integrazione europea, senza interessarsi molto a forme di garanzia democratica a livello europeo, come ancora si discuteva negli anni Sessanta. Tali limiti vennero sviluppati a partire dall’art. 79 co. 3 LF [...] Anche la statualità in quanto tale avrebbe insomma dovuto essere difesa dall’integrazione europea accanto a principi quali democrazia, stato di diritto e federalismo».

³⁶ Si tratta di un neologismo coniato dalla Corte Costituzionale federale nella sua pronuncia su Maastricht, BVerfG, 2 BvR 2134, 2159/92 del 12.10.1993, in seguito alla quale venne poi introdotto l’articolo 23 LF. «Il concetto di ente di collegamento- ribadisce la Corte nella sentenza su Lisbona- denota un’unione stretta e durevole tra Stati che restano sovrani, un’unione che esercita potere pubblico su base pattizia, il cui ordinamento di base è soggetto tuttavia all’esclusiva disposizione degli Stati membri e nella quale i popoli degli Stati membri – cioè i cittadini aventi cittadinanza nazionale – restano i soggetti della legittimazione democratica». [Par. 229]. Secondo i giudici di Karlsruhe, il Trattato di Maastricht non ha insomma conferito alcuna competenza-competenza (*Kompetenz-Kompetenz*), intendendo con quest’ultima la competenza principe, cioè la competenza di attribuire competenze.

³⁷ Con la modifica dell’art. 50 LF, avvenuta nel 1992, il passaggio è compiuto. Ora i *Länder* collaborano anche «agli affari dell’Unione Europea».

³⁸ Nello specifico si tratta di un’obbligazione a trasmettere informazioni, regolata nella *legge di cooperazione tra Governo federale e Länder* (§ 2 EUZBLG). Cfr. C. Schede, *Bundesrat und Europäische Union: die Beteiligung des Bundesrates nach dem neuen Artikel 23 des Grundgesetzes*, Frankfurt a. M., 1994 e R. Müller-Terpitz, *op.cit.*, 128-146.

In conformità all'art. 23 co. 4 LF³⁹, il *Bundesrat* partecipa alla formazione della volontà della Federazione, nella misura in cui vi partecipa quando si tratta di disposizioni di diritto interno o quando i *Länder* siano competenti in una determinata materia. La prima alternativa si riallaccia agli artt. 50, 77 e 86 LF, in relazione ai quali il *Bundesrat* ha diritto di intercedere nelle corrispondenti questioni oggetto della legislazione federale e in caso di emanazione di provvedimenti amministrativi; la seconda si ricollega alle competenze legislative dei *Länder*, di cui agli artt. 70, 72 e 74 LF. La collaborazione si ha però solo nella misura in cui anche le condizioni stabilite dai commi 5 e 6 siano rispettate. Conseguentemente «*nel caso si presenti una delle alternative di partecipazione previste dall'art. 23 co. 4 LF non si avrà poi di necessità una collaborazione secondo i commi 5 e 6*», che costituiscono appunto una specificazione del 4 comma⁴⁰.

Le modalità della partecipazione di cui all'articolo 23 co. 5 e 6 LF si articolano a partire dai pregiudizi subiti dai *Länder* nel loro complesso, giacché la collaborazione è stata configurata dal legislatore alla stregua di un bilanciamento compensativo della perdita di sovranità.

Nel caso in cui gli interessi dei *Länder* siano toccati⁴¹ da proposte in materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva della Federazione (art. 23 5 co. per. 1 LF)⁴², il Governo federale deve «*prendere in considerazione*» le intenzioni del *Bundesrat*. Con la parola «*considerazione*» (*Berücksichtigung*) si intende affermare che il Governo federale in sede europea non è obbligato ad esprimere una precisa posizione conforme alla volontà degli enti regionali, ma dovrà comunque confrontarsi con essi⁴³. Qualora, invece, le proposte comunitarie coinvolgano in maniera preponderante (da intendersi in senso qualitativo e non

³⁹ L'articolo 23 4 co. LF è stato definito l'articolo che descrive il “se” della partecipazione dei *Länder*, il “come” della partecipazione (ossia in quale forma e in quale misura essa abbia attuazione) è trattato dal comma 5 e dal comma 6. Al proposito si veda P. Wilhelm, *Europa im Grundgesetz: der neue Artikel 23*, BayVBl, 1992.

⁴⁰ Che si tratti di una partecipazione a tutto tondo o meno è una questione estremamente discussa. «*Il Bundesrat, o per meglio dire i Länder devono infatti essere compensati solo per i pregiudizi effettivamente subiti [...] Ad essi non deve quindi essere attribuito un “di più” quanto a diritti di partecipazione*». Ciò significa che «*esistono questioni che non hanno alcuna corrispondenza nel diritto interno*» cit. da R. Müller-Terpitz, *op.cit.*, 151-153. In particolare si tratta di provvedimenti che hanno le loro radici già nel diritto europeo e che quindi non sono coperte dal principio di sussidiarietà; si pensi ad esempio alla nomina dei commissari europei (ai sensi dell'art. 214 ex-TCE). In questo senso anche C. Baier, *op.cit.*, 40. La versione della partecipazione a tutto tondo (*lückenlose Beteiligung*) è invece difesa da R. Streinz, in Sachs, *Grundgesetz-Kommentar*, 2009, Art. 23 GG, [Par. 103].

⁴¹ Cfr. I. Pernice, *op.cit.*, [Par.10] e R. Müller-Terpitz, *op.cit.*, 164. «*Che gli interessi dei Länder siano o meno toccati è una questione non di natura politica, ma soggiace ad un pieno controllo di costituzionalità*».

⁴² Oppure «*qualora la Federazione abbia anch'essa il diritto di legiferare*». Il riferimento è alla competenza concorrente di cui all'art. 72 LF, dal momento che la cosiddetta competenza-cornice è stata abrogata con la recente riforma federale del 2006.

⁴³ V. C. Baier, *op.cit.*, 87. «*Il numero delle semplici dichiarazioni del Bundesrat è nella prassi piuttosto alto. Deviazioni da esse vi sono state non solo nel caso dei tipici conflitti di interesse tra Federazione e Länder, ma anche in caso di dissenso politico tra maggioranza governativa e maggioranza presente al Bundesrat*».

quantitativo⁴⁴) competenze legislative dei *Länder*, l'organizzazione dei loro uffici o il loro procedimento amministrativo, il Governo federale, nella formazione della volontà della Federazione (art. 23 5 co. per. 2 LF), dovrà «*tenere in particolare considerazione*»⁴⁵ la posizione del *Bundesrat* su quel punto. In questo caso la dichiarazione del *Bundesrat* avrà un valore di sostanziale preminenza nel determinare la posizione del Governo federale, benché anche in questo caso essa non sia giuridicamente vincolante: «*tenere in particolare considerazione*» ha infatti un grado di intensità minore rispetto al termine «*obbligare*» (*binden*). D'altra parte, se si vincolasse in maniera troppo rigida il Governo federale al volere del *Bundesrat* si disconoscerebbe automaticamente la portata del successivo co. 6 dell'articolo 23 LF.

Peraltro il § 5 della *legge di cooperazione tra Federazione e Länder* (EUZBLG) stabilisce che nei casi appena descritti il Governo federale debba ricercare un'intesa con gli esecutivi regionali (§ 5 co. 2). Sia che vi sia un accordo, sia che vi sia un fallimento delle trattative, i *Länder* possono comunque esprimersi attraverso il *Bundesrat*, approvando la propria posizione con una maggioranza dei due terzi. In tal caso, il Governo federale dovrebbe piegarsi e non potrebbe assumere posizioni divergenti.⁴⁶

Il rafforzamento della partecipazione dei *Länder* culmina nell'art. 23 co. 6 LF e § 6 co. 2 EUZBLG con il coinvolgimento del rappresentante degli enti regionali in sede di Consiglio dei Ministri europeo. Dopo la riforma del 2006, che si incaricava di far chiarezza sulla portata del 6 comma, è ora possibile un suo coinvolgimento solo nell'ambito delle competenze legislative di natura esclusiva dei *Länder*, ovvero nelle materie «*dell'istruzione scolastica,*

⁴⁴ C. Baier, *op.cit.*, 43. «*Decisivo è capire se le norme comunitarie che toccano i diritti dei Länder costituiscono il nucleo dell'intero atto in questione*». Dopo l'accordo tra Federazione e *Länder* del 29.10.1993 (BLV) «*la materia deve stare al centro dell'atto in questione o essere per gran parte oggetto di esso*». Gli interessi, poi, devono risultare qui «*colpiti*» (*betroffen*) e non solamente «*toccati*» (*berührt*).

⁴⁵ Una chiara delimitazione dei confini tra il procedimento della prop. 1 e quello “qualificato” della prop. 2 non è nella prassi possibile. R. Morawitz/ W. Kaiser, *op.cit.*, 95-97.

⁴⁶ Tale diritto di decisione ultima (*Letzentscheidungsrecht*) è però limitato, dal momento che si tratta di una scelta con costi rilevanti a carico della Federazione in termini di capacità di azione politica (*Handlungsfähigkeit*), principio che si ricava dall'art. 32 co. 3 LF. Questo è tanto più comprensibile, se si considera che l'articolo 23 co. 5 per. 2 LF scandisce: «*al riguardo deve in ogni caso essere mantenuta la responsabilità della Federazione per l'insieme dello Stato*». C. Baier, *op.cit.*, 45-46. e F. Kaiser, *Gemischte Abkommen im Lichte bundesstaatlicher Erfahrungen*, Tübingen, 2009, 161. Nella prassi il Governo federale ha poi quasi sempre rispettato la risoluzione presa dal *Bundesrat*. Cfr. BT-Drs. 15/1961 del 10.11.2003. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/15/019/1501961.pdf> Nel caso in cui il *Bundesrat* non confermi la propria posizione con il voto dei due terzi dei propri membri, la legge non specifica che cosa accada. Sul tema cfr. Anche R. Lang, *Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art.23 Abs.2-7 GG*, Berlin, 1997, 180-184. Il dissenso può emergere, anche qualora le decisioni del *Bundestag* (ai sensi dell'articolo 23 co. 3 LF) e del *Bundesrat* divergano. Al proposito R. Morawitz / W. Kaiser, *op.cit.*, 101-103.

della cultura e dei servizi radiotelevisivi»⁴⁷. Ciò implica, comunque, che d'ora in poi in tali casi «il trasferimento dei diritti di rappresentanza ad un soggetto nominato dal Bundesrat sia necessario»⁴⁸, seppur sempre «in accordo con il Governo federale» (art. 23 co. 6 per. 2). Il Bundesrat, e non i Länder in quanto tali, agisce in ogni caso salvaguardando l'intera responsabilità della Federazione, *rectius* in qualità di rappresentante della Federazione. Ciò significa che ai Länder non vengono trasferiti i diritti di adesione all'UE, ma solo la conduzione delle trattative⁴⁹.

In ultimo, va ricordato che il Bundesrat ex § 7 EUZBLG può costringere il Governo federale a ricorrere presso la Corte di Giustizia contro una qualsiasi «azione od omissione» degli organi comunitari, ossia del Consiglio o della Commissione⁵⁰.

Il meccanismo di cui all'art. 23 LF non aveva la pretesa di evitare del tutto la spoliazione delle competenze ai danni dei Länder, tanto più che esso non li ha singolarmente legati alla formazione della volontà dell'Unione.⁵¹ Una compensazione integrale non ha avuto luogo, semplicemente perché non era affatto prevista, né auspicata. Attraverso la collaborazione mediata non si è costruito altro se non una possibilità di partecipazione anticipata e posticipata del Bundesrat, al fine di proteggere e conservare la statualità dei Länder. Come ha chiarito nel 2004 il Ministro-presidente della Sassonia-Anhalt Wolfgang Böhmer, al di là del conflitto potenziale già rilevato⁵², «a partire dal 1998 fino all'ottobre 2004 il Bundesrat solo in 46 casi su più di 1000 ha chiesto che la propria posizione venisse «presa in particolare considerazione». Ciò corrisponde ad una quota pari a meno del 4,6 % del totale. Il Governo federale ha respinto tale richiesta solo 24 volte».⁵³

⁴⁷ L'impressione che le possibilità di partecipazione dei Länder siano state così rafforzate inganna. «Alla restrizione della collaborazione dei Länder attraverso un proprio rappresentante ai suddetti settori si accompagna anche una notevole limitazione della partecipazione diretta dei Länder a livello europeo» I. Pernice, *op.cit.*, [Par. 118e]. Gli esiti possono peraltro essere molto paradossali: si pensi alla direttiva 2000/9/CE che obbligò ciascun Land, anche quelli sprovvisti di tale mezzo di trasporto, a dotarsi di una *Seilbahngesetz*, ossia di una legge di regolamentazione delle funivie. <http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,305447,00.html>

⁴⁸ Cfr. I. Pernice, *op.cit.*, [Par. 118a]

⁴⁹ A. Tüller, *Die Rechtsstellung der Länder und des Bundesrates im Prozess der politischen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union*, Georg-August Universität Göttingen, 1999, 242.

⁵⁰ La lettera della legge parla di «richiesta» del Bundesrat (§ 7 co. 1 EUZBLG).

⁵¹ V. S. Magiera, *Die Grundgesetzänderung von 1992 und die Europäische Union*, in JURA, 1994, 1-10; Streinz, *op.cit.* [Par.97].

⁵² Si vedano i quattro esempi di C. Engel, *Vier Beispiele für grundlegende Meinungsunterschiede zwischen Bund und Ländern bei der Anwendung der Beteiligungsregeln*, in R. Hrbek, *Europapolitik und Bundestaatsprinzip*, Baden-Baden, 2000. Finora nella prassi si è comunque sempre raggiunto un compromesso. Cfr. K.D. Schnappauf, *Der neue Europaartikel in der staatlichen Praxis*, ZG, 1997, 188.

⁵³ W. Böhmer, *Die deutschen Länder – Motor oder Bremser der europäischen Einigung?*, Konrad-Adenauer Stiftung, Berlin, 2004. Una stima simile è stata realizzata su incarico del Land Renania-Palatinato sempre nel 2004. *Hintergrundinformationen der rheinland-pfälzischen Landesregierung zur Ländermitwirkung in EU-Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Reformüberlegungen zu Artikel 23 GG.*

Per questa ragione, nonostante i punti oscuri dell'articolo⁵⁴ e i commenti negativi di tanta parte della dottrina⁵⁵, non è ravvisabile alcun fenomeno di blocco da parte dei *Länder*, *rectius* del *Bundesrat*, né, più in generale, una degenerazione nella capacità di trattare questioni di politica dell'integrazione da parte della Repubblica federale.⁵⁶ I *Länder*, al contrario, rimproverano alla Federazione e agli organi comunitari di aver continuato nell'opera di spoliazione e svuotamento delle proprie competenze, senza tener conto che tale responsabilità è in parte ascrivibile alla litigiosità dei *Länder* stessi. Secondo autorevole dottrina⁵⁷, nella prassi il sistema si è comunque sostanzialmente rilevato dinamico e affidabile.

4. Le novità del Trattato di Lisbona e la legge collegata alla ratifica dichiarata parzialmente illegittima

Dopo il fallimento del progetto costituzionale, nell'ambito della presidenza di turno tedesca del Consiglio dell'Unione europea del 2007, i capi di Stato e di Governo degli Stati membri trovarono un accordo per l'approvazione del cd. *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* (TFUE), il quale ha posto basi nuove per un'integrazione europea più profonda⁵⁸. Il richiamo alla difesa dell'identità degli Stati membri «*nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*» (art. 4 § 2 TFUE), ripreso alla lettera dal «Trattato Costituzionale»⁵⁹, va direttamente ricollegato alle disposizioni presenti nel nuovo Trattato riferite ai Parlamenti nazionali, rafforzati attraverso i meccanismi di controllo predisposti dall'articolo 12 TFUE⁶⁰ e dai Protocolli allegati.⁶¹

http://www.bundesrat.de/cln_179/nn_8362/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/drs/Kom-0034,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Kom-0034.pdf

⁵⁴ V. *supra* nota 31

⁵⁵ Scarso apprezzamento si trova tra gli altri nel saggio di P. Badura/R. Scholz, *Die Kunst der föderalen Form - Der Bundestaat in Europa und die europäische Föderation*, in *Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag*, München, 1993.

⁵⁶ Di quest'avviso è anche R. Müller-Terpitz, *op.cit.*, 352, il quale tempera di molto la portata dell'art. 23 LF. «*Dal momento che entrambe le interpretazioni della prassi si basano su premesse molto diverse e che Federazione e Länder riescono ancora a convivere piuttosto bene con la presente normativa, si rimane intanto allo status quo*».

⁵⁷ Cfr. G.B. Oschatz/H. Risse, *Die Bundesregierung an der Kette der Länder?- Zur europapolitischen Mitwirkung des Bundesrates*, DÖV, 1995, 437; H. Hoffmann / K. Meyer-Teschendorff, *Der Europa-Artikel 23 GG in der staatlichen Praxis*, 1997, 81-85; M. Suszycka / H.C. Jasch, *The Participation of the German Länder in formulating German EU-Policy*, German Law Journal, 2009, 39.

⁵⁸ Cfr. I. Pernice, *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, Baden-Baden, 2008. A. Hofmann/ W. Wessels, *Der Vertrag von Lissabon: eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen*, Institut für europäische Politik, Berlin, 2008.

⁵⁹ D'altra parte, come sostiene A. Puttler, *Die deutschen Länder in der Europäischen Union*, in Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts Bd. VI* (3. A. 2008), 1066-1067, l'autonomia amministrativa regionale, benché sia espressamente menzionata, «*non viene considerata in quanto tale, ma come parte delle fondamentali strutture di decisione degli Stati membri*». Per gli assai deboli effetti di questa disposizione sui *Landesparlamente* e sui Comuni si veda J. Hanisch - D. Eisenhut, *Der Vertrag von Lissabon und seine Begleitgesetze*, BayVBl, München, 2010.

⁶⁰ Streinz/Rudolf/Ohler/Hermann, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU 2008*, 60 sgg. Streinz, *op.cit.*, [Par. 121-125].

Nell'esaminare la *legge di estensione* (AusweitG)⁶², con la quale la Repubblica Federale ha dato attuazione ai nuovi poteri di partecipazione dei Parlamenti nazionali, la Corte Costituzionale federale ha rilevato che l'intelaiatura dei cd. diritti di collaborazione degli organi parlamentari nella cd. fase di *responsabilità per l'integrazione* (*Integrationsverantwortung*)⁶³ non fosse adeguata allo standard garantito dal combinato disposto degli artt. 23 e 38 LF, concedendo di fatto un potere decisorio troppo ampio al Governo federale [Par. 406 e Par. 409].

L'incompatibilità riguardava i seguenti meccanismi che risparmiano una revisione ordinaria dei Trattati.

La *procedura semplificata di modifica dei Trattati* (art. 48 § 6 TUE) va trattata come un normale caso di trasferimento di poteri sovrani, che necessita sempre di una legge di approvazione ai sensi dell'articolo 23 co. 1 per. 2 e, se del caso, anche per. 3 LF [Par. 412], dal momento che al Governo federale in sede di Consiglio europeo verrebbe altrimenti lasciato un potere che sarebbe incompatibile con il diritto al voto inteso in senso sostanziale, come diritto alla partecipazione democratica. La stessa riserva va poi estesa anche ad altre materie considerate affini.⁶⁴

La *legge di estensione* (AusweitG) è stata inoltre giudicata incompatibile con la Legge fondamentale, in ragione del fatto che il potere di veto attribuito al Parlamento nell'ambito della *clausola passerella generale* e delle *clausole passerella speciali* non tutelava nella giusta misura le prerogative di *Bundestag* e *Bundesrat*.⁶⁵ «Pertanto è necessario che il rappresentante del Governo tedesco nel Consiglio europeo o nel Consiglio possa approvare la proposta di delibera solo previa autorizzazione del Bundestag e del Bundesrat, nella forma di una legge ai sensi dell'art. 23 co. 1 per. 2 Legge fondamentale entro un termine ancora da stabilirsi in sintonia con la ratio dell'art. 48 § 7 co. 3 TUE-Lisbona [e dell'art. 81 § 3 TUE]»

⁶¹ Si tratta del *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* e del *Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*. Il primo di essi è oggi esteso a tutta l'attività legislativa dell'Unione. Cfr. S. Baroncelli, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione Europea, nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, Torino, 2008, 224-232.

⁶² Per esteso *legge di ampliamento e rafforzamento dei diritti del Bundestag e del Bundesrat* o *Ausweitungsgesetz*, BT-Drs. 16/8489.

⁶³ La cd. *responsabilità per l'integrazione* è un concetto che la Corte ricava dal combinato disposto dell'art. 23 LF in collegamento con l'art. 79 co. 2 e 3 LF. [Par. 236] e [Par. 409] della sentenza.

⁶⁴ Art. 42 § 2 per. 1 TUE (politica di sicurezza e di difesa comune); Art. 25 § 2 (cittadinanza europea), Art. 218 § 8 co. 2 per. 2 (adesione dell'UE alla CEDU), Art. 223 § 1 co. 2 (diritto di voto per il Parlamento europeo), Art. 262 (trasferimento della competenza alla Corte di Giustizia in materia di diritto d'autore) e Art. 311 § 3 (sistema delle risorse proprie) TFUE.

⁶⁵ Come commenta J. F. Lindner, *Das Lissabon-Urteil des BVerfGs und die Konsequenzen für die Europäische Integration*, BayVBl, München, 2010, 199, dal [Par 319] della sentenza non risulta però affatto la ragione per la quale la mera opposizione non sia in grado di garantire nella giusta misura la *responsabilità per l'integrazione* di *Bundestag* e *Bundesrat*.

[Par. 414] In secondo luogo, l'art. 1 § 4 co. 3 n. 3 AusweitG è stato dichiarato non conforme al combinato disposto della garanzia del diritto di voto (art. 38 LF) e dell'*Europa-Artikel* (art. 23 co. 1 LF) [Par. 415], in quanto conteneva una disciplina differenziata per le due Camere che «*non rendeva giustizia alla responsabilità per l'integrazione*». Posto che un meccanismo di silenzio-assenso non sarebbe parimenti ammissibile [Par. 413], il voto del *Bundestag* deve infatti essere indipendente dalla rispettiva scelta del *Bundesrat*, ha sostenuto la Corte, attribuendo al primo dei due organi la *responsabilità generale per l'integrazione*. Le ulteriori *clausole passerella speciali*, che secondo il diritto europeo non necessiterebbero di alcuna ratifica da parte dei Parlamenti nazionali,⁶⁶ cadono anch'esse nell'ambito di approvazione ai sensi dell'art. 23 co. 1 per. 2 Legge fondamentale da parte del *Bundestag* e, nel caso di legislazione concorrente, anche del *Bundesrat*. Una legge non è invece necessaria, qualora le *clausole di passerella speciali* si riferiscano a settori già adeguatamente predeterminati dal Trattato di Lisbona. Al proposito sarà quindi sufficiente che i due rami del Parlamento si esprimano con una risoluzione (*Beschluss*) [Par. 320].

Nell'ambito della cosiddetta *clausola di flessibilità* (art. 352 TFUE) [Par. 417], si rende necessaria una legge federale di approvazione ai sensi dell'art. 23 co. 1 per. 2 LF. Secondo A. Puttler, «*in futuro, per giustificare l'attribuzione di ulteriori poteri in capo all'Unione Europea, basterà che la sua attività appaia necessaria per il raggiungimento di determinati fini in certi ambiti previsti dai Trattati*»⁶⁷. Giacché la lettera del Trattato pare andare oltre i limiti della cd. *competenza puntuale e limitata* (*Begrenzte Einzelermächtigung*) [Par. 326], l'attenuazione della dinamicità della clausola da parte della Corte appare corretta.⁶⁸ Controintuitiva rispetto allo spirito generale della cd. *responsabilità per l'integrazione* è invece la scelta di non prevedere anche l'eventualità di un'approvazione ex art. 23 co. 1 per. 3 LF. Il coinvolgimento degli organi parlamentari è infatti richiesto *a fortiori* in quest'ultimo caso.⁶⁹

⁶⁶ Esse attengono alle seguenti materie dei Trattati: art. 31 § 3 TUE-Lisbona (Politica estera e di sicurezza comune), art. 153 § 2 co. 4 (Tutela dei lavoratori), art. 192 § 2 co. 2 (Politica ambientale), art. 312 § 2 co. 2 (Quadro finanziario europeo) e art. 333 § 1 e 2 (cooperazione rafforzata) TFUE.

⁶⁷ V. A. Puttler, *op.cit.*, 1075 e sgg. Ad es. secondo T. Jeck, *Euro-Rettungsschirm bricht EU-Recht und deutsches Verfassungsrecht*, Centrum für Europäische Politik, 2010, 5-7, il cd. "Fondo di stabilizzazione" (EFSF), approvato con direttiva n. 407/2010 nel maggio scorso, non avrebbe come fonte l'art. 122 TFUE, che risulterebbe anzi violato, ma l'art. 352 TFUE. Anche l'art. 352 TFUE sarebbe però stato violato, dal momento che la direttiva è stata deliberata dal Consiglio, senza previa approvazione del Parlamento europeo.

⁶⁸ Cfr. P. Kiiver, *German Participation in EU Decision Making after the Lisbon Case: A comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures*, German Law Journal, 2009.

⁶⁹ Cfr. M. Nettesheim, *Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung*, NJW, 2010, 8.

Per quanto concerne il cd. *freno di emergenza* [Par. 418]⁷⁰, la Corte Costituzionale federale ha sottolineato che il Governo federale non può agire autonomamente, ma deve pur sempre essere orientato («*auf entsprechende Weisung*») tramite atti di indirizzo dal *Bundestag* e, solo nella misura in cui le regole costituzionali in materia di legislazione concorrente lo prevedano, anche dal *Bundesrat*.

Con riferimento alla *cooperazione giudiziaria in materia penale*⁷¹, l'approvazione da parte del Governo federale in sede di Consiglio deve sempre essere subordinata ad una legge di approvazione conforme all'art. 23 co. 1 per. 2 LF, quindi nuovamente con l'assenso del *Bundesrat*.

Dalla pronuncia si può dunque evincere la specifica richiesta della Corte di un coinvolgimento più preciso e chiaro delle istituzioni parlamentari. Tale nuovo coinvolgimento avrebbe infatti dovuto essere strutturato, in modo da consentire anche ai *Länder*, oltre al *Bundestag*, di contribuire a definire con maggior facilità le modifiche alle fonti europee di primo grado attraverso il *Bundesrat* [Par. 320]. La pronuncia dei giudici di Karlsruhe va quindi interpretata quale lettura stringente e rigorosa dell'art. 23 LF, del tutto conforme alla linea evolutiva segnata dalla giurisprudenza costituzionale precedente, in particolare dal *Maastricht-Urteil*⁷². Tale ulteriore rafforzamento della partecipazione è tra le altre cose perfettamente compatibile, se non addirittura in totale sintonia, con le regole introdotte nel Trattato di Lisbona sulla collaborazione dei Parlamenti nazionali.⁷³ D'altro canto, va considerato che la *legge di estensione* (AusweitG), giudicata parzialmente illegittima dalla Corte, era stata volutamente approvata in tale forma, per così dire minimalista, da *Bundestag* e *Bundesrat*. In altre parole, il Parlamento aveva reputato che i propri diritti di partecipazione fossero già adeguati. I giudici costituzionali hanno respinto un modello di “fondamentalismo” della democrazia, intesa come mera regola della maggioranza, atteso che determinati principi, quali appunto la partecipazione democratica, che fa direttamente capo alla sovranità e quindi all'identità dell'ordine costituzionale, non possono soggiacere a qualsivoglia manipolazione, neppure di natura parlamentare. La Corte Costituzionale federale ha dunque respinto tale approccio del potere legislativo nei confronti delle proprie stesse prerogative, qualificandolo

⁷⁰ In materie spinose quali la politica sociale (art. 48 § 2) o la collaborazione nella politica giudiziaria (art. 83 § 3 co. 1), in ragione della difesa dell'ordinamento giuridico interno, il procedimento legislativo europeo viene provvisoriamente sospeso.

⁷¹ Art. 83 §1 co. 1 TFUE. Stessa cosa vale per le norme suscettibili di ampliare le competenze della procura europea ex art. 86 § 4.

⁷² BVerfG 89, 155- *Maastricht Urteil*, [Par. 96]

⁷³ Si tratta in tutta evidenza di un atteggiamento di favore verso il sistema di governo *multilevel*, messo in luce da A. Eppler, *Multi-Level Governance in Europe – The implication of German Länder in the development of the Lisbon Treaty and the strengthening of the regional level in Europe*, 2008.

non come una libera scelta politica dei rappresentanti degli elettori, ma al contrario come colpevole noncuranza del principio secondo cui «*quod omnes tangit, ab omnibus approbari debet*».⁷⁴

5. La “legge di responsabilità per l’integrazione”

Successivamente alla pronuncia della sentenza, nella pausa estiva, si è acceso un dibattito alquanto aspro⁷⁵ tra le forze politiche della maggioranza di Governo circa la natura e il contenuto delle migliorie da apportare prima della fine della legislatura, in vista delle elezioni politiche del 27 settembre 2009 e del nuovo referendum irlandese sul Trattato fissato per il 2 ottobre 2009.

A fine agosto i gruppi parlamentari di CDU/CSU, SPD, FDP, nonché di parte di Bündnis 90/Die Grünen, in stretto contatto con i *Länder*, si sono accordati su quattro disegni di legge, licenziati poi in data 8 settembre 2009 dal *Bundestag* e 18 settembre 2009 dal *Bundesrat*:

- la legge sulle modalità della ‘responsabilità per l’integrazione’ del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari dell’Unione Europea (detta legge di responsabilità per l’integrazione, *IntVG*).⁷⁶
- la legge di attuazione della revisione della Legge Fondamentale.⁷⁷
- la novella della legge di cooperazione del Governo federale con il *Bundestag*.⁷⁸
- la novella della legge di cooperazione tra Federazione e *Länder*.⁷⁹

Il partito cristianosociale bavarese (CSU) dovette rinunciare⁸⁰ sia alla previsione di un referendum nazionale per ogni caso di adesione di nuovi Stati membri, sia alla richiesta di

⁷⁴ Il perenne tentativo di coinvolgere il Parlamento e il costante riferimento alla democrazia quale principio e non solo quale forma di governo in collegamento con l’art. 1 co. 1 LF. «*Il principio democratico non è soggetto a bilanciamento, è intangibile [nda, come la dignità umana]*» [Par. 216] potrebbe essere qualificato come *Sonderweg* o via tedesca all’integrazione, le cui fonti sarebbero il combinato disposto degli art. 20, 23, 38 e 79 LF. V. F. Schorkopf, *Der Mensch im Mittelpunkt*, FAZ, 16.07.09.

⁷⁵ Si veda ad esempio l’articolo apparso sul quotidiano *Die Welt*. D. Vitzthum, *Merkel soll Europapläne der CSU stoppen*, *Die Welt*, 06.07.2009.

⁷⁶ *Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union- IntVG* BT-Drs 16/19923, entrata in vigore il 25.09.2009.

⁷⁷ *Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon-* BT-Drs. 16/13924.

⁷⁸ EUZBGG, BR-Drs. 16/13925.

⁷⁹ EUZBLG, BT-Drs. 16/13926.

dichiarare nello strumento di ratifica la volontà di interpretare il Trattato di Lisbona nel rispetto della sentenza della Corte Costituzionale federale.⁸¹

Per gli adeguamenti del Trattato tramite *procedura semplificata* (art. 48 § 6 co. 2 e 3 TFUE) e *procedura speciale*, la IntVG ai paragrafi 2 e 3 co. 1 e 2 richiede una legge di approvazione ai sensi dell'art. 23 co. 1 LF. Resta da chiarire se tale approvazione debba sempre avvenire a maggioranza qualificata, ossia se tali adeguamenti abbiano sempre carattere di revisione costituzionale *ex per. 3* dell'art. 23 LF oppure se sia sufficiente una legge *ex per. 2* dell'art. 23 LF.⁸²

La deliberazione intesa all'istituzione di una difesa comune (Art. 42 § 2 co. 1 per. 2 TUE), di contro, può, in virtù del paragrafo 3 co. 3 IntVG, essere approvata dal rappresentante tedesco nel Consiglio Europeo⁸³ solo in presenza di una semplice risoluzione del *Bundestag*. Dopo che la deliberazione sia poi stata approvata (all'unanimità) dal Consiglio europeo, essa dovrà essere ratificata con legge *ex art. 23 co. 1 LF* anche dal *Bundesrat*, come comandato dalla Corte Costituzionale federale [Par. 412]. La legge amplia quindi i poteri di partecipazione del *Bundestag*, da esercitarsi non solo successivamente, ma anche anteriormente alla delibera del Consiglio Europeo.⁸⁴ In questo modo viene ulteriormente costituzionalizzato il futuro potere militare dell'Unione Europea, dissipando le paure di un autore come K.A. Schachtschneider, che la «*Germania entri nel regno della guerra e della militarizzazione del mondo*».⁸⁵

⁸⁰ Per avere un quadro d'insieme di tutte le proposte della CSU si veda: http://www.euractiv.de/fileadmin/images/CSU-Leitfaden_zu_Europa.pdf.

⁸¹ Una tale clausola è stata derubricata nel corso dell'audizione pubblica di alcuni eminenti giuristi tenutasi il 26-27.08.2009 di fronte alle Commissioni per gli Affari comunitari di *Bundestag* e *Bundesrat*, dal momento che, ai sensi degli artt. 19-23 della Convenzione di Vienna, avrebbe significato accompagnare il Trattato da una riserva. Al proposito si veda C. Calliess, *Deutschland in der Europäischen Union – Kritische Überlegungen zum „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts*, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, 2009, 18 ss.

⁸² Cfr J.U. Hahn, *Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz*, EuZW, 2009, 4 e M. Nettesheim, *op.cit.*, 4.

⁸³ Il caso della non-partecipazione al voto del Consiglio Europeo o della delega del voto (Art. 235 TFUE) da parte del rappresentante tedesco non è invece contemplata dalla legge. Come sottolinea B. Daiber, tuttavia, è possibile interpretare il paragrafo 3 co. 3 IntVG in senso estensivo, considerando che il rappresentante tedesco debba sempre essere soggetto ad autorizzazione (*Ermächtigung*) da parte del *Bundestag*. B. Daiber, *Die Umsetzung des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts durch Bundestag und Bundesrat*, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungsrecht, 2010, 295.

⁸⁴ Di opinione opposta è A. Von Bogdandy, il quale ritiene che la risoluzione del *Bundestag* in prima battuta appesantisca inutilmente l'intero procedimento. Tanto più che tramite i poteri attribuitigli dal § 8 EUZBBG, il *Bundestag* sarebbe già in grado di esercitare una influenza sufficiente sul Governo federale. A. Von Bogdandy, *Stellungnahme zur gemeinsamen öffentlichen Anhörung der EU-Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat*, 26./27. August 2009. http://www.mpil.de/shared/data/pdf/stellungnahme_bogdandy_begleigt_lissabonv.pdf

⁸⁵ V. K. A. Schachtschneider, *Besprechung des BVerfG-Urteils zur Klage gegen den Vertrag von Lissabon*, Nürnberg, 2009, 32 ss. <http://www.kaschachtschneider.de/Schriften/Dokumente-herunterladen/dokumente-herunterladen.html>

Il paragrafo 4 IntVG della legge stabilisce che, in caso di delibere attuative della *clausola passerella generale* ex art. 48 § 7 co. 1 per. 1⁸⁶, senza una corrispondente legge di autorizzazione parlamentare, conforme all'articolo 23 co. 1 per. 2 LF, il Governo federale non potrà più permettere che, con l'astensione del proprio rappresentante, si arrivi comunque ad una decisione. In altre parole, il voto favorevole o l'astensione del rappresentante debbono essere esplicitamente previsti dal disposto normativo votato da *Bundestag* e *Bundesrat*. Secondo la Corte non può darsi alcun meccanismo tacito di silenzio-assenso da parte della Repubblica Federale.

L'esercizio del diritto di veto previsto dal paragrafo 10 IntVG nell'ambito della *clausola passerella generale* (art. 48 § 7 co. 3)⁸⁷ consiste nell'onere del solo *Bundestag* -nel caso in cui venga toccata la competenza legislativa esclusiva della Federazione- oppure, in tutti gli altri casi, di *Bundestag* o *Bundesrat*, ma in maniera indipendente l'uno dall'altro senza veti incrociati, di respingere entro sei mesi la proposta europea con una votazione.⁸⁸

Dal momento che il *Bundestag*, conformemente al paragrafo 4 IntVG, può già essere attivato in precedenza rispetto all'eventuale esperimento del diritto di veto, si può concludere che, anche in questo caso, similmente a quanto previsto dal paragrafo 3 IntVG, abbia luogo un ampliamento dei diritti di partecipazione⁸⁹. Anche in tale circostanza la legge predispone uno strumento efficace per evitare quel fenomeno di astensione del Governo tedesco in sede europea, noto a Bruxelles come *German vote*⁹⁰.

⁸⁶ L'IntVG (paragrafo 4 co. 2), seguendo i dettami della Corte Costituzionale ([Par. 319], [Par. 369] e [Par. 414]) assimila le regole di diritto interno che fanno seguito all'approvazione di misure del Consiglio in materia di diritto di famiglia con implicazioni transnazionali (art. 81 § 3 co. 2 TFUE) e che integrano un'ipotesi di *clausola passerella speciale* a quelle previste per l'attuazione della *clausola passerella generale*.

⁸⁷ Per quanto riguarda le materie rientranti nell'ambito del diritto di famiglia di cui all'articolo 81 § 3, B. Daiber, *op.cit.*, 296, è dell'avviso che, se dovessero essere approvate misure ex articolo 81 § 3 co. 3 al di là delle materie del § 2 non sarebbe necessaria semplicemente una risoluzione (*Beschluss*), bensì una legge di approvazione (*Zustimmungsgesetz*) ex art. 23 co. 1 per. 2 LF. La dizione della sentenza («senza il concorso costitutivo degli organi legislativi tedeschi» [Par. 369]) al proposito non è infatti priva di ambiguità.

⁸⁸ Come ricorda C. Calliess, *op.cit.*, 24 ss., laddove nessuno degli organi parlamentari faccia uso del diritto di veto la risoluzione del *Bundestag* non sarà comunque del tutto indipendente da quella del *Bundesrat*, giacché il *Bundesrat* si sarà già espresso con una legge di approvazione ex art. 23 co. 1 per. 2 LF ai sensi del § 4. In sostanza sarà sempre l'organo critico nei confronti dell'integrazione ad imporsi.

⁸⁹ Proprio come A. Von Bogdandy, *op.cit.*, anche B. Daiber *op.cit.*, nota che l'ipotesi che una mera risoluzione del *Bundestag* o del *Bundesrat* deroghi ad una legge di cui al paragrafo 4 IntVG pone seri problemi, giacché è escluso che una risoluzione possa derogare ad una legge. Per questa ragione la risoluzione può essere presa solo nella misura in cui e comunque sempre prima che sia approvata una legge di cui al paragrafo 4 IntVG.

⁹⁰ Così A. Eppler *Föderalismusreform und Europapolitik*, APuZ, 50/2006: «Dal momento che la posizione tedesca a livello di diritto interno deve essere determinata a partire da troppi attori, il Governo federale non potrebbe negoziare nelle sedute del Consiglio con flessibilità e sarebbe troppo spesso costretto ad astenersi». Si tratta cioè della consuetudine da parte del rappresentante tedesco di astenersi in ragione della mancanza di accordo tra Federazione e *Länder*. Si veda ad

Nel quadro delle cd. *clausole passerella speciali* senza diritto di veto, invece, stando ai paragrafi 5 e 6 IntVG, il rappresentante del Governo federale in sede di Consiglio europeo o di Consiglio dei Ministri non può approvare delibere o astenersi, se non è stato espressamente autorizzato in tal senso da una semplice risoluzione del *Bundestag*⁹¹ (quindi non ex art. 23 LF). Al *Bundesrat* è attribuito un diritto di veto in base ai paragrafi 5-6 co. 2 n.1-2-3-4 IntVG, qualora il dettato costituzionale in materia di riparto delle competenze legislative (art. 72 co. 2 e 3 LF e art. 84 co. 1 LF) lo richieda, ovvero se la risoluzione è da approvare anche da parte del *Bundesrat* ex art. 23 LF.

Nel corso della procedura di esame parlamentare la disciplina di attuazione per i casi di *estensione della competenza* individuata dal paragrafo 7 IntVG ha ampliato gli ambiti di partecipazione rispetto a quanto indicato dalla Corte Costituzionale federale nella sentenza [Par. 363-365]. Il rappresentante tedesco, proprio come nel caso delle delibere che fanno capo alla *clausola passerella generale* (paragrafo 4 IntVG), dovrà essere preliminarmente autorizzato da una legge ex art. 23 co. 1 per. 2 LF, prima di votare a favore o astenersi nel caso di delibere ex art. 83 § 1 co. 3 TFUE, volte ad emanare «*norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni*» [Par.66] e altresì nel caso di delibere analoghe, intese ad estendere le competenze della Procura europea (art. 86 § 4 TFUE) o modificare lo statuto della Banca Europea degli Investimenti (BEI) (art. 308 § 3 TFUE)⁹².

esempio il recente caso del cd. “accordo Swift”, entrato a fine 2009 temporaneamente in vigore proprio grazie all’astensione del rappresentante tedesco, nella fattispecie dell’attuale Ministro degli Interni T. De Maizière. <http://www.euractiv.de/finanzplatz-europa/artikel/bankdaten-abkommen-vorbergehend-in-kraft-002672>

⁹¹ Secondo il § 93 b) co. II del regolamento novellato del *Bundestag* (GOBT), in attuazione del [Par. 408] della sentenza e conformemente all’art. 45 co. 3 LF, «*il Bundestag può, su richiesta di un gruppo parlamentare o del 5% dei membri del Bundestag può, con riferimento a determinati documenti comunitari (...), attribuire alla Commissione Affari comunitari i diritti che spettano al Bundestag nei confronti del Governo federale ex art. 23 LF, nonché di assumere i diritti che spettano al Bundestag secondo i Trattati dell’Unione Europea. Nella misura in cui i diritti siano disciplinati dalla IntVG, l’attribuzione si avrà solo se la partecipazione del Bundestag debba avvenire non nella forma dell’approvazione di una legge*». Cfr. BT-Drs 17/2394.

⁹² Tali ultime fattispecie sono state inserite nel corso dell’iter parlamentare su proposta del gruppo parlamentare dell’FDP. Si tratta degli articoli 86 § 4 e 308 TFUE, in attuazione del [Par.419] della sentenza. J.U. Hahn, *op.cit.*, intravede a tal proposito la necessità di un miglioramento. «*Il legislatore non ha però ricompreso in tale paragrafo l’ambito della procedura penale [di cui all’art. 82 § 2 co. 2 TFUE]. Se è vero che una richiesta in tal senso non proveniva esplicitamente dalla pronuncia della Corte, è altrettanto vero che ciò sarebbe stato auspicabile in considerazione del senso e dello scopo della sentenza*».

La medesima conseguenza giuridica è prevista al paragrafo 8 IntVG in ordine alla cd. *clausola di flessibilità*. Il rappresentante tedesco in sede di Consiglio potrà approvare una proposta di delibera che si fondi sull'art. 352 TFUE, nella misura in cui sia stato a ciò autorizzato da una legge *ex art. 23 co. 1 LF*. Con l'introduzione di tale disposizione si è così abrogata la norma di cui al § 5 co. 3 EUZBLG, in base alla quale il Governo federale era obbligato, nel caso vi fosse una tale proposta di delibera che toccasse la competenza dei *Länder*, a ricercare un'intesa con il *Bundesrat*. Elementi di *responsabilità per l'integrazione* erano dunque già contenuti *in nuce* nella normativa pre-*Lissabon-Urteil*.

Con riguardo all'attuazione del cd. meccanismo di *freno di emergenza*, voluto espressamente in questi termini dai *Länder*⁹³ e disciplinato al paragrafo 9 IntVG, il rappresentante tedesco può evitare che, una volta in vigore la regola della maggioranza qualificata, venga approvato in sede di Consiglio dei Ministri un atto conforme all'art. 48 § 2 TFUE e all'art. 82 § 2 così come *ex art. 83 § 2* contro la volontà degli organi parlamentari. Tale istituto è stato implementato, nel senso che al *Bundestag* o al *Bundesrat*⁹⁴ è attribuito il cd. diritto di istruzione, mediante il quale i due organi, per il tramite del Governo federale⁹⁵, possono chiedere che la questione sia deferita al Consiglio europeo, affinché se ne occupi.

Infine, i paragrafi 11 e 12 IntVG regolano le procedure interne relative alla cd. *eccezione di sussidiarietà* (*Subsidiaritätsrüge*) e al *ricorso di sussidiarietà* (*Subsidiaritätsklage*), ai sensi degli artt. 6 ed 8 del *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* allegato al Trattato di Lisbona (TFUE).

L'*eccezione di sussidiarietà* (*Subsidiaritätsrüge*) deve essere depositata dal Presidente del *Bundestag* o dal Presidente del *Bundesrat*⁹⁶ presso gli organi competenti dell'Unione Europea entro otto settimane dalla comunicazione della proposta da parte della Commissione (art. 6

⁹³ Si veda questo articolo di G. Bannas della *FAZ* del 12.08.2009: <http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E008FE86E4E7A4433BAB821C16974B353~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

⁹⁴ I diritti di indirizzo non sono bloccabili vicendevolmente. L'iniziativa, a dispetto del tenore letterale della norma, è peraltro anche prerogativa del Governo federale, che può "tirare il freno" autonomamente, atteso che anche ad esso spetta la *responsabilità per l'integrazione*.

⁹⁵ Stando alle motivazioni in calce alla IntVG, il Governo federale può anche rivolgersi autonomamente al Consiglio europeo, senza istruzione parlamentare. Cfr. BT/Drs. 16/1392.

⁹⁶ Par. 11 co. 2 IntVG. Ciò si inserisce pienamente nella logica del *Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali* e del *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, volti a promuovere l'instaurazione di rapporti diretti tra i Parlamenti e gli organi dell'Unione Europea. Al fine di garantire un livello minimo di informazione tra *Bundestag* e *Bundesrat* il paragrafo 12 co. 5 IntVG statuisce che «qualora il *Bundestag* o il *Bundesrat* proponga un'istanza di ricorso ai sensi del comma 1 o del comma 2, l'altro organo potrà esprimere un parere».

Protocollo), dopo che il *Bundestag* o il *Bundesrat* abbiano deliberato in tal senso. La configurazione giuridica della procedura è affidata al regolamento interno di ciascuna Camera.⁹⁷

Secondo la legge dichiarata incostituzionale (art. 1 § 2 AusweitG), il Governo federale avrebbe dovuto informare il *Bundestag* e il *Bundesrat* in modo dettagliato circa i progetti di atti legislativi dell'Unione europea «*il più presto possibile*», ma non più tardi di due settimane dall'inizio del termine delle otto settimane. A tale specifica previsione di implementazione del meccanismo di *allerta preventiva*⁹⁸ suppliscono ora le disposizioni di cui alla *legge di cooperazione tra Federazione e Länder* (EUZBLG) e di cui al § 4 co. 3 della *legge di cooperazione tra Governo federale e Bundestag* (EUZBBG), nonché, in particolare, il paragrafo 13 co. 6 -7 IntVG⁹⁹.

Tra il gennaio e il marzo del 2010 il *Bundesrat* ha ricevuto tredici documenti di *allerta preventiva* da parte dell'Unione Europea¹⁰⁰ e solo in uno di questi casi, riguardante una proposta di direttiva per l'introduzione di un provvedimento cautelare europeo¹⁰¹, la Camera alta ha avanzato un'*eccezione di sussidiarietà* a causa della mancanza in capo al Consiglio europeo di una base giuridica per procedere¹⁰².

⁹⁷ Il § 93 lettera c) del regolamento del *Bundestag* (GOBT) recita: «*La decisione di proporre un'eccezione di sussidiarietà, conformemente all'art. 6 del Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, è presa di norma dal Bundestag. In base al § 93 lettera b) co. 2-3-4, al riguardo può anche decidere la Commissione Affari comunitari*». Non risulta invece ancora alcuna modifica del regolamento interno del *Bundesrat* (GOBR).

⁹⁸ L'ex-Presidente della Corte Costituzionale federale H. J. Papier ha sostenuto in merito che «*la via del sistema di allerta preventiva è difficilmente praticabile. Tra il 1998 e il 2004 in seno all'UE sono stati approvati 18.167 regolamenti e 750 direttive [...] Ciò considerato, credo sia del tutto impossibile garantire un controllo di sussidiarietà individuale e qualificato [o più precisamente una cd. obiezione di sussidiarietà]. A ciò si aggiunga il termine molto stretto di otto settimane. [...] Tale termine, che peraltro non può tenere in debita considerazione i periodi di pausa dei rispettivi parlamenti nazionali, rende di fatto impossibile controllare in loco gli effetti delle norme in questione.*» H.P. Papier, *Europas neue Nüchternheit: Der Vertrag von Lissabon*, lezione tenuta alla Humboldt-Universität di Berlino il 21.02.2008. Al di là dei problemi di praticabilità, risulta altresì poco sensato da un punto di vista dell'uguaglianza del voto che a ciascun Parlamento nazionale, che sia monocamerale o bicamerale, che sia di uno Stato membro popoloso o minuscolo, siano stati attribuiti indistintamente due voti. Al proposito si veda J.Koch-M.Kullas, *Subsidiarität nach Lissabon: scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?*, CEP, 2010, 10.

⁹⁹ L'intero paragrafo 13 IntVG si limita sostanzialmente a riaffermare il principio del dovere di informazione in capo al Governo federale nei confronti di *Bundestag* e *Bundesrat* negli affari dell'Unione Europea. V. testo della legge allegata.

¹⁰⁰ BR-Drs. 43/10, 86/10, 100/10, 118/10, 141/10, 179/10, 180/10, 181/10 e 182/10.

¹⁰¹ BR-Drs. 43/10.

¹⁰² A tal proposito, il Governo federale e anche alcuni *Länder* hanno sostenuto che eccepire la mancanza di una fonte giuridica per l'adozione della direttiva non rientri nel meccanismo di controllo di sussidiarietà di cui all'art. 5 TUE. Cfr. BR-Drs. 43/2/10 e BR-Drs. 43/10.

L'attuazione del *ricorso di sussidiarietà* è stata scorporata e disciplinata nella legge di attuazione della revisione costituzionale, in base alla quale l'articolo 23 LF è oggi corredato di un nuovo comma, precisamente il numero 1a¹⁰³. Le ragioni di un simile *splitting* normativo vanno individuate nel complesso intreccio tecnico-giuridico scaturito nell'ambito del procedimento di approvazione del Trattato.¹⁰⁴ L'esercizio del ricorso a livello di diritto interno (*Subsidiaritätsklage*) è concepito come strumento in grado di tutelare le minoranze parlamentari, se è vero che esso può essere proposto esclusivamente¹⁰⁵ da un quarto dei membri del *Bundestag* (art. 23 co. 1a per. 2 LF; § 12 co. 1 IntVG) «*in armonia con l'art. 44 co. 1 per. 1 e art. 93 co. 1 n. 2 della Legge fondamentale novellata*» [Par. 89].

Al *Bundesrat*, invece, è garantito un margine di autonomia maggiore¹⁰⁶, atteso che la maggioranza e la procedura necessarie per il ricorso sono di disciplina dell'organo medesimo (§ 12 co. 2 IntVG).¹⁰⁷

Una volta redatta l'istanza di ricorso sarà compito del Governo federale presentarla alla Corte di Giustizia «*in nome dell'organo*» (e del *Bundesrat* in nome dei *Länder*¹⁰⁸), che assumerà a sua volta la guida del processo (paragrafo 12 co. 4 IntVG)¹⁰⁹. Dal momento che il Protocollo concede ai singoli Stati membri la facoltà di disciplinare la materia come è loro più

¹⁰³ *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* (Artt. 23, 45, 93 LF) v. 8.10.2008 BGBl.

¹⁰⁴ Stando alla Corte Costituzionale, le *leggi collegate alla ratifica* (segnatamente la *legge di responsabilità per l'integrazione* (IntVG) e le altre due leggi di modifica dei rapporti tra Governo federale con il *Bundestag* (EUZBBG) e tra Federazione e *Bundesrat* (EUZBLG) sarebbero dovute entrare in vigore prima del deposito dello strumento di ratifica. Ma nella *legge di responsabilità per l'integrazione* (IntVG) alcune disposizioni (tra le quali proprio il *ricorso di sussidiarietà*) presupponevano la revisione costituzionale (nella fattispecie dell'art 23 co. 1a LF), la quale, tuttavia, sarebbe dovuta entrare in vigore insieme con il Trattato, cioè in un secondo tempo rispetto alle *leggi collegate alla ratifica*. Secondo la giurisprudenza della Corte, le leggi che fanno riferimento a leggi di revisione costituzionale possono entrare in vigore solo dopo l'entrata di queste ultime. Per risolvere l'intreccio, il legislatore ha deciso di creare un'ulteriore legge, detta di *attuazione della revisione costituzionale*, in cui sono state inserite le disposizioni delle *leggi collegate alla ratifica* che facevano riferimento alla revisione costituzionale. Tale *legge di attuazione* sarebbe potuta così entrare in vigore insieme con la revisione costituzionale ed il Trattato.

¹⁰⁵ Il diritto ad esperire il *ricorso di sussidiarietà* da parte del *Bundestag* non è stato affidato alla Commissione corrispondente dalla IntVG. Anche in attuazione dell'art. 45 per. 3 LF, il novellato § 93 d) IV co. del regolamento del *Bundestag* (GOBT) statuisce, tuttavia, che «*qualora la scadenza del termine per la presentazione del ricorso cada in un momento al di fuori dal calendario del Bundestag, l'istruzione del ricorso è attribuita alla Commissione Affari comunitari, a meno che il Bundestag non abbia già deciso al riguardo*».

¹⁰⁶ Anche qui è dunque agevole ravvisare il riguardo del legislatore federale nei confronti dei singoli *Länder*.

¹⁰⁷ I capi dei Governi regionali stabilirono già ben prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che il *Bundesrat* o in sua vece ex art. 52 co. 3a LF, la Commissione parlamentare per gli Affari comunitari del *Bundesrat*, avrebbe presentato ricorso a seguito di una semplice risoluzione, qualora anche un solo *Land* avesse ravvisato la violazione del principio di sussidiarietà. [*Europaministerkonferenz der Länder* 2005, "Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz" vom 14.04.2005]. Si tratta di un accordo informale che non ha però trovato conferma nelle regole procedurali del regolamento interno del *Bundesrat* (GOBR).

¹⁰⁸ Si veda § 7 EUZBLG.

¹⁰⁹ Si tratta visibilmente di una deroga a quanto stabilito in precedenza al § 7 EUZBLG, in base al quale la responsabilità per la guida del processo era affidata al Governo federale.

congeniale, si sarebbe potuto attribuire un diritto di ricorso direttamente ai singoli *Länder*, sulla falsariga di quanto propose la Commissione per la riforma federale tra il 2003 e il 2004¹¹⁰.

Sarà infine da esaminare in che modo tutelare le competenze attribuite dalla *legge di responsabilità per l'integrazione* (IntVG) a *Bundestag* e *Bundesrat*. Per quanto riguarda le attribuzioni di cui ai paragrafi 4, 7 e 8 IntVG, sembra ipotizzabile un ricorso per conflitto tra organi (*Organstreit*) alla Corte Costituzionale federale per violazione delle loro attribuzioni ex art. 23 co. 1 per. 2 o 3 LF, ad esempio quando il rappresentante tedesco in sede europea esprima il proprio voto o si astenga senza autorizzazione parlamentare.

Meno chiaro, invece, è che cosa accada in caso di violazione dei paragrafi 3 co. 3, 5, 6 e 9 IntVG, ossia nelle circostanze nelle quali il rappresentante tedesco si esprima senza che prima vi sia stata una semplice votazione del *Bundestag* o del *Bundesrat*. Da un lato appare piuttosto debole la posizione di chi, come B. Daiber¹¹¹, vorrebbe ammettere che i ricorrenti si riferiscano all'art. 23 co. 3 e 5 LF, giacché le decisioni di *Bundestag* e *Bundesrat* sarebbero per il Governo federale soltanto «*da prendere in considerazione*»¹¹²; dall'altro, l'ipotesi che il *Bundestag* si riferisca al combinato disposto dell'art. 23 e 38 LF, di cui alla sentenza della Corte Costituzionale, è stato escluso dagli stessi giudici costituzionali [Par. 206]. Resta invece percorribile la via della “lamentela costituzionale” da parte di ciascun cittadino (*Verfassungsbeschwerde*), come peraltro ricordato dagli stessi giudici.¹¹³

6. Conclusioni

La *legge di responsabilità per l'integrazione* implementa i nuovi diritti di collaborazione in maniera fedele al giudicato costituzionale, senza intaccare la capacità di azione politica della Repubblica federale, ma anzi rendendo la partecipazione allo sviluppo istituzionale europeo maggiormente visibile agli occhi dell'elettorato, il cui diritto al voto è il *leitmotiv* della sentenza [Par. 236]. Le preoccupazioni di parte della dottrina circa una possibile «*paralisi della macchina legislativa*» tedesca¹¹⁴ paiono quindi esprimere un timore eccessivo, del tutto

¹¹⁰ V. A. Puttler, *op.cit.*, 1063-1064.

¹¹¹ B. Daiber, *op. cit.*

¹¹² V. *supra* p. 19

¹¹³ «[...] Il cittadino può pertanto invocare il diritto di voto per eccepire in via di ricorso costituzionale la violazione dei principi democratici (art. 38 co. 1 per. 1, art. 20 co. 1 e 2 LF)» [Par. 210]

¹¹⁴ Si veda al proposito A. Von Bogdandy, *op. cit.* (2009), 4 ss. e i costituzionalisti sentiti nelle audizioni del *Bundestag* il 26-27.08.2009.

simile a quello registratosi in seguito all'introduzione dell'art. 23 LF. I giudici costituzionali hanno infatti rilevato la necessità di evitare una delega in bianco e di rendere maggiormente prevedibile per il cittadino il risultato dell'attuazione delle *clausole dinamiche* di modifica ai Trattati. La legge tenta quindi di ridurre ai minimi termini il verificarsi del cd. *German vote*, precludendo al rappresentante governativo di astenersi, se non nel caso siano *Bundestag* e *Bundesrat* a prescriverlo esplicitamente.

Sebbene al *Bundesrat* non spetti una «responsabilità generale per l'integrazione» [Par. 415] e benché i singoli *Landtage* non siano direttamente resi partecipi delle procedure di integrazione,¹¹⁵ i *Länder*, per il tramite del *Bundesrat*, sono stati messi nelle condizioni di influenzare concretamente lo sviluppo istituzionale europeo, secondo quello che è lo spirito dei Protocolli allegati e dei passati interventi legislativi sopra descritti.¹¹⁶ Grazie a misure *ex ante* (come l'attuazione del meccanismo di *allerta preventiva*) e a misure *ex post* (come l'attuazione del *ricorso di sussidiarietà*), essi saranno cioè in grado di agire per la conservazione della propria identità e allo stesso tempo potranno assumersi la responsabilità per una loro integrazione europea.

Come nota G. Classen, il legislatore, seguendo i dettami della Corte, ha tuttavia legato il concetto di *responsabilità per l'integrazione* esclusivamente al trasferimento di poteri sovrani.¹¹⁷ Il ben più importante ruolo di *Bundestag* e *Bundesrat* in ordine alla quotidiana formazione del diritto europeo di secondo grado non rientra legislativamente nel concetto tecnico di *responsabilità per l'integrazione*, ad eccezione del § 8 IntVG. Qui il rappresentante tedesco deve essere autorizzato ad «approvare una proposta intesa all'adozione di disposizioni di cui all'art. 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea». Nulla vieta, comunque, che in un senso ampio anche i *Länder* possano avere in futuro una co-responsabilità particolare per l'integrazione.¹¹⁸

¹¹⁵ Al riguardo si vedano le dichiarazioni del Presidente del *Landtag* del *Land* Baden-Württemberg P. Straub (CDU) <http://www.bundestag.de/dasparlament/2009/38/EuropaWelt/27026728.html> e le valutazioni di J.U. Hahn, *op. cit.*, 6 ss. Cfr. anche Art. 6 co. 1 per. 2 del *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*.

¹¹⁶ Di questo parere è anche C. Ernst, *op.cit.*, 64 ss.

¹¹⁷ G. Classen, *Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokustesbett?*, JZ 2009, 888 ss

¹¹⁸ Si vedano ad esempio le richieste avanzate nel 2004 dal *Bundesrat*, in occasione dell'entrata in vigore del cd. Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. [http://www.bundesrat.de/cln_051/nn_8336/SharedDocs/Drucksachen/2004/0901-1000/983-04_28B_29,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/983-04\(B\).pdf](http://www.bundesrat.de/cln_051/nn_8336/SharedDocs/Drucksachen/2004/0901-1000/983-04_28B_29,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/983-04(B).pdf)

In primo luogo, è però urgente, in un'ottica di tutela degli interessi del *Bundesrat*, che il legislatore tedesco provveda ad una revisione del testo dell'art. 23 LF, nel senso di rendere anche i Trattati di adesione e «*qualsiasi mutamento delle basi testuali delle fonti primarie nel diritto europeo*» [Par. 243] suscettibili di approvazione da parte del *Bundesrat* ex art. 23 co. 1 per. 2 o per. 3, atteso che, ad oggi, nonostante la pronuncia della Corte, il Governo federale continua ad invocare in determinati casi l'applicazione dell'art. 59 co. 2 LF.¹¹⁹

Di recente, la decisione della Corte Costituzionale federale di rigettare l'istanza per provvedimento cautelare di cinque professori,¹²⁰ diretta ad ottenere una sospensione della legge di concessione alla Repubblica ellenica di aiuti finanziari¹²¹ è stata motivata dalla “necessità macroeconomica” - ossia un chiaro esempio di stato di eccezione¹²² - di non posticipare l'entrata in vigore di questi ultimi, pena l'esiziale aggravamento della situazione sui mercati nell'Eurozona. Non diversamente si è proceduto qualche settimana più tardi con l'approvazione della legge che ha istituito il cd. *Fondo di stabilizzazione finanziaria* (EFSF).¹²³ In questo modo, tuttavia, la Corte ha rinunciato a seguire l'impostazione critica sino ad allora adottata, finendo per ratificare il tentativo del Governo federale di aggirare l'art. 125 TFUE, nonché di estendere provvisoriamente le competenze dell'Unione Europea, senza una preventiva approvazione parlamentare.¹²⁴

¹¹⁹ Il disegno di legge presentato il 21.10.2010 in ordine alla ratifica del “*Protocollo n.36 del 23.06.2010 che modifica il Protocollo sulle disposizioni transitorie allegate al Trattato sull'Unione Europea, al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica*” ha portato il *Bundesrat* ad adottare un parere motivato, richiedendo correttamente l'approvazione della legge ex art. 23 co. 1 per. 2 LF. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/033/1703357.pdf> Infatti, se è vero che la Corte al [Par. 243] ha esplicitato che «*ai fini della salvaguardia della responsabilità per l'integrazione e ai fini della tutela della struttura costituzionale, questa riserva di legge va interpretata in modo tale da includere qualsiasi mutamento delle basi testuali delle fonti primarie nel diritto europeo*», ciò sarà vero per la revisione semplificata oggetto dell'attuazione della legge di responsabilità per l'integrazione e a fortiori anche per la revisione ordinaria ex art. 48 § 2-4 TFUE. Sul punto cfr. *supra* nota n. 32

¹²⁰ BVerfG, 2 BvR 987/10 del 07.05.2010.

http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100507_2bvr098710.html. Stando ai ricorrenti si sarebbe nuovamente violato il combinato disposto degli artt. 23 e 38 LF, atteso che la normativa avrebbe permesso un trasferimento di poteri sovrani tale da oltrepassare i limiti imposti dal *Lissabon-Urteil*.

¹²¹ Per esteso *Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik* – (WFStG) del 07.05.2010. BGBl I, 537.

¹²² V. C. Schmitt, *op.cit.*, Con un'espressione simile («*Not kennt kein Gebot*») si è espresso in un articolo del 21.06.2010 per la *Neue Zürcher Zeitung* il costituzionalista E.W. Böckenförde. http://www.nzz.ch/nachrichten/kultur/aktuell/kennt_die_europaeische_not_kein_gebot_1.6182412.html

¹²³ BVerfG, 2 BvR 1099/10 del 09.06.2010.

¹²⁴ Per esteso: *Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus* - (StabMechG), del 21.05.2010, BGBl, 627. Secondo T. Jeck, *op. cit.*, 7 ss. e i medesimi cinque professori, che hanno presentato un ricorso [2 BvR 1219/10, tuttora pendente] alla Corte Costituzionale federale, la legge di attuazione della direttiva 407/2010 che ha istituito il Fondo, in quanto in realtà fondata sull'art. 352 TFUE, sarebbe dovuta essere approvata ex art. 23 co. 1 per. 3 LF, ossia con la maggioranza dei due terzi da *Bundestag* e *Bundesrat*. Si sarebbe cioè violata la cd. *responsabilità per l'integrazione*.

Se gli strumenti previsti dalla *legge di responsabilità per l'integrazione* siano dunque destinati a funzionare correttamente, dipenderà in primo luogo dalla volontà della Commissione, del Consiglio europeo e degli Stati membri a fare finalmente uso delle *clausole dinamiche*¹²⁵, ovvero a non eludere le attuali regole previste dai Trattati¹²⁶, in secondo luogo dalla disponibilità della Corte di Giustizia ad applicare con rigore il principio di sussidiarietà¹²⁷ ed infine dalla capacità di *Bundestag* e *Bundesrat*¹²⁸ di vigilare sulle istituzioni comunitarie con più efficacia di quanto non abbiano fatto finora.¹²⁹

Legge sulle modalità di responsabilità per l'integrazione del *Bundestag* e del *Bundesrat* negli affari dell'Unione Europea (Legge di responsabilità per l'integrazione – IntVG)

§ 1 Responsabilità per l'integrazione

- (1) Il *Bundestag* e il *Bundesrat* si assumono la loro responsabilità per l'integrazione negli affari dell'Unione Europea in particolare secondo i parametri delle seguenti disposizioni.
- (2) Il *Bundestag* e il *Bundesrat* di norma discutono in tempo ragionevole sulle istanze di cui alla presente legge e rispettano i termini predisposti per la delibere a livello unionale.

§ 2 Procedura di revisione semplificata del Trattato

L'approvazione da parte della Repubblica federale di Germania di una delibera del Consiglio Europeo di cui all'art. 48 § 6 co. 2 e 3 del Trattato sull'Unione Europea ha luogo attraverso una legge di cui all'art. 23 co. 1 della Legge fondamentale.

§ 3 Procedura speciale di revisione del Trattato

¹²⁵ Le modifiche ai parametri del cd. Patto di stabilità e crescita (PSC), concordate alla fine dell'ottobre 2010, potrebbero essere approvate esattamente in base all'art. 48 § 6 TFUE. In questo modo si eviterebbe la convocazione di una Convenzione. Spetta comunque al Presidente del Consiglio europeo formulare entro il 16.12.2010 una proposta di revisione formale.

¹²⁶ Si tratta di un timore paventato anche da J.P. Terhechte, *Souveränität, Dynamik und Integration - making up the rules as we go along? – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, EuZW, 2009, 728 ss.

¹²⁷ Dello stesso parere sono anche da C. Ernst, *op. cit.*, 63 e U. Müller, *Il controllo della sussidiarietà nel Bundesrat tedesco*, in: Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà, a cura di Jens Woelk e Peter Bußjäger, Bolzano, 2010, 89 ss. Benché la Corte di Giustizia ne abbia affermato l'azionabilità (Corte giust., sent. 10-12-2002, causa C-491/01, *British American Tobacco (Investments) Limited e Imperial Tobacco Limited c. Secretary of State for Health*), nessun atto legislativo di livello europeo è mai stato annullato per incompatibilità con il principio di sussidiarietà. Cfr. C. Calliess, *Die Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips im deutschen Bundesstaat und der Europäischen Union – ein Vergleich*, in Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht, 2004, 12 ss.

¹²⁸ V. C. Mellein, *op.cit.*, 40 ss., citata anche dalla sentenza al [Par. 305].

¹²⁹ V. T. Ludwig, *Wie Europatauglich sind deutsche Parlamentarier?*, Handelsblatt, 08.09.2009.

- (1) L'approvazione da parte della Repubblica federale di Germania di una delibera del Consiglio di cui all'art. 218 § 8 co. 2 per. 2 o all'art. 311 § 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea ha luogo attraverso una legge di cui all'art. 23 I co. della Legge fondamentale.
- (2) Il comma 1 si applica anche per le determinazioni che il Consiglio adotta in base all'art. 25 § 2, all'art. 223 § 1 co. 2 oppure in base all'art. 262 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.
- (3) Al rappresentante tedesco in sede di Consiglio Europeo è permesso approvare una proposta di delibera di cui all'art. 42 § 2, co. 1 per. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea o astenersi dalla medesima deliberazione, dopo che il *Bundestag* ha adottato una risoluzione in tal senso. Anche il Governo federale può richiedere al *Bundestag* una tale risoluzione. Senza una risoluzione di questo tipo da parte del *Bundestag* il rappresentante tedesco in sede di Consiglio europeo deve esprimere voto contrario sulla proposta di risoluzione. Dopo che è stata presa la delibera in sede di Consiglio europeo di cui all'art. 42 § 2 co. 1 per. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, ha luogo l'approvazione della Repubblica federale di Germania nella forma di una legge di cui all'art. 23 co. 1 della Legge fondamentale.

§ 4 Clausole passerella

- (1) Al rappresentante tedesco in sede di Consiglio Europeo è permesso approvare una proposta di delibera di cui all'art. 48 § 7 co. 1 per. 1 e co. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea o astenersi dalla medesima deliberazione, dopo che una legge ex art. 23 co. 1 della Legge Fondamentale è entrata in vigore. Senza una legge di questo tipo, il rappresentante tedesco in sede di Consiglio europeo deve esprimere voto contrario sulla proposta di delibera.
- (2) Al rappresentante tedesco in sede di Consiglio è permesso approvare una proposta di delibera di cui all'art. 81 § 3 co. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea o astenersi dalla medesima votazione, dopo che una legge di cui all'art. 23 co. 1 della Legge Fondamentale è entrata in vigore. Senza una legge di questo tipo, il rappresentante tedesco in sede di Consiglio deve esprimere voto contrario sulla proposta di delibera.

§ 5 Approvazione in sede di Consiglio Europeo in caso di clausole passerella speciali

- (1) Al rappresentante tedesco in sede di Consiglio Europeo è permesso approvare una proposta di delibera di cui all'art. 31 § 3 del Trattato sull'Unione Europea e di cui all'art. 312 § 2 co. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea o astenersi

dalla medesima votazione, dopo che il *Bundestag* ha adottato una risoluzione in tal senso. Anche il Governo federale può richiedere al *Bundestag* una tale risoluzione. Senza una risoluzione di questo tipo da parte del *Bundestag* il rappresentante tedesco in sede di Consiglio Europeo deve esprimere voto contrario sulla proposta di delibera.

(2) In aggiunta alla decisione del *Bundestag*, deve aver adottato una risoluzione anche il *Bundesrat* se sono interessate materie:

1. per le quali non sussiste una competenza legislativa della Federazione.
2. per le quali i *Länder* in base all'art. 72 co. 2 della Legge Fondamentale hanno il potere di legiferare.
3. per le quali i *Länder* in base all'art. 72 co. 3 oppure in base all'art. 84 co. 1 della Legge Fondamentale possono adottare norme in deroga o
4. la cui disciplina nella forma di una legge federale necessita dell'approvazione del *Bundesrat*.

§ 6 Approvazione in sede di Consiglio in caso di clausole passerella speciali

(1) Al rappresentante tedesco in sede di Consiglio Europeo è permesso approvare una proposta di delibera di cui all'art. 153 § 2 co. 4, all'art. 192 § 2 co. 2 e all'art. 333 § 1 o 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea o astenersi dalla medesima votazione, dopo che il *Bundestag* ha adottato una risoluzione in tal senso. In questo caso si applica anche il paragrafo 5 comma (1), per. 2 e 3.

(2) Si applica il paragrafo 5 comma (2).

§ 7 Clausole di ampliamento della competenza

(1) Al rappresentante tedesco in sede di Consiglio è permesso approvare una proposta di delibera di cui all'art. 83 § 1 co. 3 oppure di cui all'art. 86 § 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea o astenersi dalla medesima votazione, dopo che una legge di cui all'art. 23 co. 1 della Legge Fondamentale è entrata in vigore. Senza una legge di questo tipo il rappresentante tedesco in sede di Consiglio deve esprimere voto contrario sulla proposta di delibera.

(2) Il comma (1) si applica anche per le modifiche di cui all'art. 308 § 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

§ 8 Clausola di flessibilità

(1) Al rappresentante tedesco in sede di Consiglio è permesso approvare una proposta intesa all'adozione di disposizioni di cui all'art. 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea o astenersi dalla medesima votazione, dopo che una legge di cui all'art. 23 co. 1 della Legge Fondamentale è entrata in vigore. Senza una legge di

questo tipo il rappresentante tedesco in sede di Consiglio deve esprimere voto contrario sulla proposta di adozione delle disposizioni.

§ 9 Meccanismo di freno d'emergenza

(1) Il rappresentante tedesco in sede di Consiglio, nei casi di cui all'art. 48 § 2 per. 1, all'art. 82 § 3 co. 1 per. 1 e all'art. 83, § 3 co. 1 per. 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, deve richiedere che della questione sia investito il Consiglio Europeo, se ha ricevuto istruzioni a tal fine dal *Bundestag* nella forma di una risoluzione.

(2) Se sono interessati nella loro centralità le materie nel senso di cui al paragrafo 5 comma (2), il rappresentante tedesco in sede di Consiglio deve fare richiesta in base al comma (1), in presenza di una corrispondente risoluzione del *Bundesrat*.

§ 10 Diritto di veto in caso di clausole passerella

(1) Ai fini del voto contrario su un'iniziativa del Consiglio Europeo di cui all'art. 48 § 7 co. 3 del Trattato sull'Unione Europea si applica:

1. Se sono interessate nella loro centralità le competenze legislative esclusive della Federazione, il *Bundestag* può decidere di esprimere voto contrario sull'iniziativa.

2. In tutti gli altri casi, il *Bundestag* oppure il *Bundesrat* possono decidere che sia espresso voto contrario sull'iniziativa.

(2) Il Presidente del *Bundestag* o il Presidente del *Bundesrat* informa i presidenti degli organi competenti dell'Unione Europea in merito al voto contrario sull'iniziativa e ne dà comunicazione al Governo federale.

(3) I commi (1) e (2) si applicano anche al caso di una proposta da parte della Commissione Europea di una delibera del Consiglio di cui all'art. 81 § 3 III co. del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

§ 11 Eccezione di sussidiarietà

(1) Il *Bundestag* e il *Bundesrat* possono disciplinare nei loro regolamenti interni come deve essere ottenuta la decisione sull'esternazione di una presa di posizione motivata di cui all'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

(2) Il Presidente del *Bundestag* o il Presidente del *Bundesrat* trasmette la presa di posizione motivata ai presidenti degli organi competenti dell'Unione Europea e ne dà comunicazione al Governo federale.

§ 12 Ricorso di sussidiarietà

- (1) Su richiesta di un quarto dei suoi membri il *Bundestag* è obbligato a proporre un ricorso in base all'art. 8 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Su richiesta di un quarto dei membri, che non sostengono il ricorso, si rende palese la loro opinione nell'atto di ricorso.
- (2) Il *Bundesrat* può disciplinare nel proprio regolamento interno, come deve essere adottata la risoluzione per la proposizione del ricorso di cui al comma (1).
- (3) Il Governo federale trasmette immediatamente il ricorso alla Corte dell'Unione Europea in nome dell'organo, che ne ha deciso la proposizione in base al comma (1) o al comma (2).
- (4) L'organo, che ha deciso la proposizione del ricorso in base al comma (1) o al comma (2) assume la guida del processo dinanzi alla Corte dell'Unione Europea.
- (5) Se il *Bundestag* o il *Bundesrat* presentano una richiesta di proposizione del ricorso in base al comma (1) o al comma (2), l'altro organo può adottare un parere.

§ 13 Informazione

- (1) Il Governo federale deve informare in maniera completa, nel tempo più rapido possibile, con continuità e di regola per iscritto, il *Bundestag* e il *Bundesrat* negli affari di cui a questa legge. Le singole disposizioni circa gli obblighi informativi di cui alla legge di cooperazione tra Federazione e *Bundestag* negli affari dell'Unione Europea del 12 marzo 1993, come da ultimo modificata dall'art. 2 comma 1 della legge del 17 novembre 2005 e di cui alla legge di cooperazione tra Federazione e *Länder* negli affari dell'Unione Europea del 12 marzo 1993, come da ultimo modificata dall'art. 2 della legge del 5 settembre 2006 e di cui ad altre discipline, rimangono intatti.
- (2) Il Governo federale informa il *Bundestag* e il *Bundesrat*, se il Consiglio nella preparazione dell'iniziativa del Consiglio Europeo ai sensi dell'art. 48 § 7 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea è investito della questione. Lo stesso si ha, quando ad aver preso l'iniziativa sia stato il Consiglio Europeo. Il Governo federale informa il *Bundestag* e il *Bundesrat* sulle proposte della Commissione Europea ai sensi dell'art. 81 § 3 co. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.
- (3) Il Governo federale trasmette al *Bundestag* e al *Bundesrat* entro due settimane dall'invio delle iniziative, delle proposte o delle delibere, alle quali si riferiscono le precedenti determinazioni, una dettagliata spiegazione delle conseguenze per le fondamenta dei Trattati dell'Unione Europea e anche una valutazione della necessità

in termini di politica dell'integrazione e delle conseguenze. Al Governo federale spetta spiegare più nel dettaglio,

1. se per garantire la partecipazione del *Bundestag* o del *Bundesrat* è necessaria una legge di cui all'art. 23 co. 1 per. 2 o per. 3 della Legge fondamentale.
 2. Quando viene in rilievo la procedura ai sensi del § 9, se disegni di leggi in ordine ad atti legislativi di cui:
 - a) all'art. 48 § 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea possono ledere importanti aspetti del sistema tedesco di sicurezza sociale, in particolare il suo ambito di applicazione, i costi o la struttura finanziaria o comprometterne la stabilità finanziaria.
 - b) all'art. 82 § 2 o all'art. 83 § 1 o 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea toccano aspetti fondamentali dell'ordinamento penale tedesco.
- (4) Nel caso di istanze d'urgenza il termine del comma (3) si riduce in modo tale che sia garantita una trattazione conforme alla responsabilità per l'integrazione in sede di *Bundestag* e di *Bundesrat*. Se è richiesta una valutazione particolarmente esauriente, il termine può essere allungato.
- (5) Il Governo federale informa senza ritardo e per iscritto il *Bundestag* e il *Bundesrat* in merito alla richiesta in sede di Consiglio da parte di un altro Stato membro ai sensi dell'art. 48 § 2 per. 1, dell'art. 82 § 3 co. 1 per. 1 o dell'art. 83 § 3 co. 1 per. 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Tale informazione comprende i motivi del richiedente.
- (6) Con riguardo alle proposte per atti legislativi dell'Unione Europea il Governo federale trasmette entro due settimane alle commissioni del *Bundestag*, al più tardi comunque all'inizio della discussione dei Consigli competenti, una valutazione completa. Essa contiene informazioni sulla competenza dell'Unione Europea all'adozione degli atti legislativi proposti e sulla loro compatibilità con i principi della sussidiarietà e proporzionalità.
- (7) Il Governo federale informa *Bundestag* e *Bundesrat* il più presto possibile sulla conclusione del procedimento legislativo in sede di Unione Europea. Tale informazione comprende anche una valutazione se il Governo federale ritenga l'atto legislativo compatibile o meno con i requisiti di sussidiarietà e proporzionalità.