

# DIRITTI COMPARATI

## Comparare i diritti fondamentali in Europa

### **ALSO SPRACH KARLSRUHE: SÌ AL NGEU, NO ALL'UNIONE FISCALE**

Posted on 12 Dicembre 2022 by [Andrea Conzutti](#)

Con sentenza del [6 dicembre 2022](#), il Secondo Senato del *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) ha definitivamente respinto le censure di incostituzionalità della legge di ratifica della decisione sulle risorse proprie dell'Ue ([Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz](#), ERatG). L'articolata vicenda giurisdizionale assume particolare rilievo, poiché coinvolge direttamente il cuore dell'inedita risposta europea alla crisi epidemica che, temperando, almeno in parte, le prevalenti logiche di rigore e austerità a favore di una prima forma di indebitamento comune con fini perequativi, è sembrata gettare le fondamenta di una politica fiscale finalmente accentrata.

In dettaglio, nell'ambito del [Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020](#), i capi di Stato e di Governo dei vari Paesi membri dell'Ue sono riusciti a raggiungere un accordo sullo strumento di rilancio temporaneo ([Fasone; Dani, Menéndez](#)), evocativamente definito *Next Generation EU* (NGEU). Si tratta di un programma del valore di 750 miliardi di euro che, basato sul [reg. \(Ue\) n. 2020/2094](#) e strettamente collegato al [Quadro Finanziario Pluriennale \(QFP\) 2021-2027](#), mira ad arginare il grave impatto macroeconomico innescato dalla pandemia, mettendo a disposizione degli Stati europei le risorse necessarie a consentire lo stimolo dell'economia reale ([Lupo; Dolso](#)). In quest'ottica di ripresa, il 14 dicembre

2020, il Consiglio dell'Ue ha adottato un atto prodromico cruciale: la [decisione sul sistema delle risorse proprie](#), che ha autorizzato la Commissione a contrarre eccezionalmente prestiti sui mercati di capitali fino a 750 miliardi di euro.

A fine marzo 2021, la Repubblica federale di Germania, mediante apposite deliberazioni del [Bundestag](#) e del [Bundesrat](#), ha recepito la decisione europea, adottando il menzionato ERatG. Tuttavia, numerosi cittadini tedeschi hanno immediatamente sollevato dinanzi al BVerfG un primo ricorso individuale diretto, cui ne sarebbe seguito un secondo, contro la legge appena approvata. Ad avviso dei ricorrenti – che si ritenevano lesi nel loro diritto fondamentale alla democrazia (*Grundrecht auf Demokratie*) protetto dall'art. 38.1 (Satz 1) in combinato disposto con l'art. 20. 1 e 2 nonché con l'art. 79.3 del *Grundgesetz* (GG) – la decisione sulle risorse proprie non solo sarebbe *ultra vires*, in quanto adottata dalle istituzioni europee in violazione dell'art. 311.2 TFUE, secondo cui il bilancio deve finanziarsi integralmente tramite risorse proprie, e dell'art. 125.1 TFUE, che vieta all'Ue e agli Stati membri di farsi carico delle obbligazioni finanziarie di altri Stati membri, ma lederebbe, altresì, l'identità costituzionale tedesca, dal momento che le nuove forme di indebitamento sovranazionale esproprierebbero il *Bundestag* di un controllo effettivo sulle decisioni di bilancio.

In questo quadro, il BVerfG si è pronunciato, una prima volta, con [decisione del 26 marzo 2021](#), emettendo un'ordinanza di protezione provvisoria anticipata (*Hängebeschluss*), che ha chiamato il Presidente della Repubblica a non promulgare la legge impugnata fintanto che lo stesso BVerfG non avesse avuto modo di pronunciarsi sulla domanda cautelare accompagnata al ricorso ([Fabbrini](#); [Zei](#)). Successivamente, con [ordinanza del 15 aprile 2021](#), la Corte di Karlsruhe ha respinto la richiesta di sospensiva del ERatG, consentendo al Presidente di firmare la legge di ratifica e alla Germania di aderire al nuovo sistema di finanziamento europeo ([Bonini](#); [De Petris](#)). Tornato nuovamente a pronunciarsi sulla questione nel giudizio di merito, il BVerfG – diversamente dalla pressoché contemporanea decisione pubblicata il [9 novembre 2022](#), con cui ha dichiarato inammissibile il ricorso relativo alla modifica del [Trattato MES](#)

([Antonelli, Morrone](#)), in quanto i ricorrenti, che hanno sollecitato un controllo formale sul trasferimento dei diritti sovrani (*formelle Übertragungskontrolle*: [Delledonne](#)), non sono riusciti a dimostrare una possibile lesione del loro *Grundrecht auf Demokratie* –, ha ritenuto ammissibili, ma infondate le censure sollevate con *Verfassungsbeschwerde* ([Saitto in Repetto, Saitto](#)), escludendo un'effettiva violazione dei diritti dei ricorrenti.

Sulla base dell'*Ultravires-Kontrolle* (§ 147-202), la Corte tedesca, valorizzando il principio di attribuzione, esclude – seppure dubitativamente – che la decisione sulle risorse proprie costituisca una violazione manifesta dell'attuale programma di integrazione (*Integrationsprogramm*), vale a dire, uno sconfinamento rispetto ai poteri sovrani devoluti alle istituzioni europee ([Mooij](#)). In effetti, ad avviso dei Giudici costituzionali, se è vero che i Trattati non contengono un'autorizzazione specifica all'indebitamento sui mercati, non appare del tutto implausibile che, in circostanze eccezionali, una simile misura possa essere posta in essere, in virtù dell'art. 311.2 TFUE, al fine di finanziare «altre entrate» – e mai «risorse proprie» –, a condizione, però, che la relativa decisione sulle risorse proprie soddisfi i seguenti stringenti requisiti:

- 1) contenga un'autorizzazione a contrarre prestiti per conto dell'Ue (condizione soddisfatta dagli artt. 4 e 5 della decisione censurata);
- 2) assicuri che i fondi ottenuti siano impiegati esclusivamente per l'esercizio di competenze espressamente assegnate all'Ue e siano, fin dall'inizio, strettamente limitati a tali scopi specifici (il BVerfG considera perlomeno accettabile la lettura che riconduce la decisione sulle risorse proprie alle attribuzioni di cui all'art. 122. 1 e 2 TFUE, il quale, pur non riferendosi ai Paesi membri come gruppo collettivo bensì a singoli Stati, ammette un'assistenza finanziaria dell'Ue di fronte a eventi eccezionali; peraltro, i fondi presi a prestito risultano destinati esclusivamente a far fronte alle conseguenze della pandemia, sebbene i Giudici tedeschi non nascondano alcune perplessità – emerse dall'audizione di terzi esperti in discipline economiche – circa i tenui legami riscontrabili tra quest'ultima e il NGEU, soprattutto per quanto riguarda i suoi obiettivi climatici);

3) sottoponga i prestiti a restrizioni in termini sia di durata sia di volume (la decisione censurata limita le operazioni di prestito a un massimo di 750 miliardi di euro e prevede che queste si debbano esaurire entro il 2026);

4) stabilisca che l'importo totale delle risorse proprie non venga superato da quello delle altre entrate (per quanto i prestiti su base annua superino in maniera considerevole il bilancio d'esercizio dell'Ue per gli anni 2021 – 335 contro 154 miliardi di euro – e 2022 – 312 contro 153 miliardi di euro –, ad avviso del BVerfG, non pare manifestamente insostenibile basare l'analisi giuridica sul complessivo QFP piuttosto che sul bilancio di un anno specifico; in questo modo, i fondi ottenuti come altre entrate attraverso l'assunzione di prestiti – 750 miliardi di euro – risultano in ogni caso inferiori all'intero ammontare delle risorse proprie dell'Ue – 1.074,3 miliardi di euro – per il periodo 2021-2027).

In aggiunta, la Corte di Karlsruhe, sebbene ammetta di non poter escludere del tutto un'elusione dell'art. 125.1 TFUE, dal momento che il NGEU – alleviando la pressione dei mercati su alcuni Stati membri gravati da un debito eccessivo – si pone in tensione con la *no bail out clause* ([Nguyen, van den Brink](#)), riconosce che una violazione di questa disposizione da parte della decisione sulle risorse proprie non appare, almeno manifestamente, evidente, non essendo prevista alcuna responsabilità diretta per gli impegni di altri Paesi (§ 203-210).

Nemmeno sulla base dell'*Identitätskontrolle* (§ 211-235), il BVerfG ritiene che la decisione sulle risorse proprie pregiudichi palesemente la responsabilità complessiva del *Bundestag* in materia di bilancio e, dunque, violi manifestamente l'identità costituzionale tedesca ([Ruffert](#)). In particolare, a detta dei Giudici costituzionali – che pure constatano come l'adozione del ERatG abbia notevolmente ridotto il futuro margine di manovra finanziario del Parlamento –, non sembra riscontrabile una compromissione sostanziale della capacità del *Bundestag* di definire le politiche fondamentali su entrate e uscite, in quanto la decisione censurata non crea alcun meccanismo permanente che comporti un'assunzione di responsabilità per le scelte di altri Stati membri e, d'altra parte, circoscrive pur sempre nell'importo e nel tempo i possibili rischi

finanziari per la Repubblica federale. Peraltro, nel solco della sua pregressa giurisprudenza, ciò che per i Giudici tedeschi contribuisce in maniera significativa a escludere una violazione manifesta della *Verfassungsidentität* è la circostanza che il *Bundestag* mantenga, in ogni caso, un'influenza significativa sulle decisioni del Governo federale in merito all'attuazione del NGEU ed eserciti, in via continuativa, un controllo sul complessivo programma di ripresa europeo, potendo, se necessario, adottare adeguate misure a protezione del bilancio federale (art. 23. 2 e 3 GG).

In definitiva, la sentenza del 6 dicembre 2022 non pare segnalarsi per significative innovazioni in ordine al modo in cui la Corte costituzionale tedesca concepisce il processo di integrazione economica sovranazionale: si rimane, cioè, entro i binari classici del cammino europeo di Karlsruhe e la pronuncia in commento sembra assomigliare molto, quantomeno nella sostanza, alla decisione [Gauweiler/OMT II \(Faraguna\)](#). In altri termini, il BVerfG, nonostante un certo scetticismo circa la piena legittimità del NGEU che traspare dal frequente ricorso alla figura retorica della litote, bilanciato, per contro, da un approccio più pragmatico e costruttivo rispetto a casi precedenti (su tutti, [Weiss/PSPP: Saitto](#)), riconosce, alla fine, una tendenziale patente di legittimità all'intero processo di ripresa economica europea. Ma, allo stesso tempo, secondo una precisa *actio finium regundorum*, che non coinvolge nemmeno la Corte di Giustizia – la quale, come evidenziato nell'unica opinione dissenziente del Giudice Müller, avrebbe potuto fugare i dubbi della maggioranza del Senato sull'interpretazione delle rilevanti disposizioni di diritto dell'Ue –, il BVerfG ribadisce i limiti invalicabili dell'attuale *Stabilitätsarchitektur* europea ([Chessa](#)). Infatti, la Corte di Karlsruhe nega che il NGEU, strumento *una tantum*, possa astrarsi dalla pur comprensibile ragione contingente della pandemia che ne ha determinato l'adozione e prestarsi a fornire un nuovo paradigma fiscale replicabile in futuro, smentendo, così, le [affermazioni](#) rese al *Bundestag* dall'allora Ministro federale delle finanze, secondo cui esso rappresenterebbe un passo importante sulla «strada per l'unione fiscale, che è una buona strada per il futuro dell'Europa». Eppure, nel frattempo, qualcosa è cambiato: quel Ministro, Olaf Scholz, è

divenuto Cancelliere del più influente Stato europeo: dispone ora – volendolo – della legittimazione e della forza necessarie per raggiungere *politicamente*, attraverso una modifica dei Trattati, quel risultato precedentemente preconizzato, al quale non potrebbe, invece, giungere *interpretativamente* – nemmeno volendolo – alcuna Corte.