

# DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

## GLI STRUMENTI EUROPEI DI FINANZIAMENTO DELL'EMERGENZA COVID ALL'ESAME DI KARLSRUHE

Posted on 6 Maggio 2021 by [Andrea De Petris](#)

Tra la fine di marzo e la metà di aprile 2021, il Tribunale costituzionale federale tedesco (BVerfG) è intervenuto con due pronunce relative alla Decisione sulle Risorse Proprie approvata con [Decisione 2020/2053 del Consiglio Europeo del 14.12.2020](#). Con la prima deliberazione del 26.3.2021, il BVerfG ha sospeso provvisoriamente la promulgazione della [Legge di Ratifica della Decisione sulle Risorse Proprie](#) (*Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz* - ERatG), approvata a larghissima maggioranza dal Bundestag il 25 Marzo e all'unanimità dal Bundesrat il giorno successivo, con cui la Germania dava attuazione al Sistema delle Risorse Proprie dell'UE. Il 15 aprile 2021 il Tribunale Costituzionale Federale ha poi respinto la richiesta di sospensiva, consentendo al Presidente Federale di firmare la Legge di Ratifica e alla Germania di aderire al Sistema di Risorse Proprie.

Il primo provvedimento è una cosiddetta "ordinanza sospesa" (*Hängebeschluss*), emessa in attesa di una decisione sulla richiesta di sospensiva vera e propria della norma impugnata. Lo strumento mira a garantire una "protezione giuridica urgente" (*Eil-Eil-Rechtsschutz*) quando si rischia di trovarsi di fronte ad un fatto compiuto già prima di esaminare

una richiesta urgente di intervento. Con l'*Hängebeschluss* il BVerfG aveva momentaneamente "congelato" la situazione, per evitare che l'attuazione del provvedimento impugnato proseguisse, e che il pronunciamento sulla richiesta di sospensiva intervenisse quando la norma in oggetto fosse già entrata in vigore e stesse producendo effetti difficilmente annullabili retroattivamente.

Oggetto del procedimento urgente (*Eilverfahren*) era la Legge di Ratifica della Decisione sulle Risorse Proprie approvata dal Consiglio Europeo il 14 Dicembre 2020, con cui la Germania ha approvato la sua partecipazione al sistema di finanziamento dell'Unione Europea in vigore fino al 2027. L'art. 5 (1a) dell'attuale Decisione sulle Risorse Proprie autorizza la Commissione UE a contrarre prestiti fino a 750 miliardi di euro per una durata di 38 anni, con cui finanziare per lo stesso importo il pacchetto di incentivi economici noto come [NextGenerationEU](#) (NGEU) per gli Stati membri colpiti dalla crisi socio-economica dovuta alla pandemia da COVID-19. Lo strumento principale di questo pacchetto è il [Recovery and Resilience Facility](#) (RRF), che fornirà 627,5 miliardi di euro sotto forma di prestiti e sovvenzioni. Quest'ultimo però diverrà operativo solo dopo la sua ratifica da parte di tutti i 27 Stati membri dell'UE.

Nel corso del [dibattito al Bundestag](#), lo *Staatsminister* agli Esteri Michael Roth (SPD) aveva definito il sistema delle risorse proprie "un passo necessario e atteso verso l'unione fiscale", suscitando veementi contestazioni dei rappresentanti di *Alternative für Deutschland* (AfD), il partito di estrema destra populista euroscettico.

Contro la Legge di Ratifica delle Risorse Proprie sono stati presentati due ricorsi: uno, sotto forma di *Organklage*, da parte del Gruppo Parlamentare della AfD, che sosteneva l'illegittimità del programma di aiuti per la ripresa post-pandemica in quanto creatore di fatto di un'unione fiscale europea, contraria ai Trattati. Il secondo e [principale ricorso](#), presentato già il 22.3.2021 dall'associazione euroscettica *Bündnis Bürgerwille e.V.*, aveva come portavoce Bernd Lucke, Ordinario di Macroeconomia all'Università di Amburgo e co-fondatore nel febbraio 2013 della AfD, poi abbandonata agli inizi del 2015.

Secondo i ricorrenti, lo strumento di autorizzazione all'indebitamento

violerebbe i Trattati dell'Unione, in quanto atto *ultra vires*, poiché prevederebbe una raccolta di fondi esterni che non sarebbero "risorse proprie" dell'UE, vincolando gli Stati membri a garantire reciprocamente i rispettivi indebitamenti. In secondo luogo, il provvedimento impugnato violerebbe l'"identità costituzionale" (*Verfassungsidentität*) della Repubblica federale tedesca (RFT), poiché l'indebitamento dell'Unione priverebbe il Bundestag della propria sovranità sulla politica di bilancio, paventando il rischio che la Germania da sola possa essere chiamata a rispondere per tutti i € 750 miliardi a cui ammonta il debito europeo così costituito.

Ponendo fine allo stallo seguito alla sua [decisione](#) del 26 marzo, il [15 aprile 2021](#) il II Senato del Tribunale Costituzionale ha respinto la richiesta di sospensione della Legge di Ratifica della Decisione sulle Risorse Proprie, pur riconoscendo la ricevibilità e la fondatezza degli argomenti sollevati dai ricorrenti.

Sul diritto all'autodeterminazione democratica, la sentenza ricorda come il combinato disposto tra gli artt. 38 I 1, 20 I-II e 79 III della Legge Fondamentale (LF) sancisca il diritto dei cittadini tedeschi non solo a vedere tutelata l'autonomia decisionale del Bundestag in materia di bilancio, ma anche ad assicurare che organi ed istituzioni UE esercitino solo le competenze che siano state loro trasferite ai sensi dell'art. 23 LF. Il diritto del Bundestag di plasmare il bilancio nazionale ed il contestuale dovere di risponderne godono di protezione costituzionale in quanto componenti imprescindibili del principio democratico, e pertanto il BVerfG esclude la legittimità di meccanismi finanziari permanenti che impongano al Parlamento tedesco responsabilità per decisioni assunte da altri Stati, soprattutto laddove queste avessero conseguenze difficilmente calcolabili per il bilancio nazionale.

Rispetto alla tesi secondo cui il Bundestag sarebbe esposto ad un meccanismo capace di produrre "oneri di bilancio incalcolabili in assenza di un preventivo consenso costitutivo" e venisse pertanto svuotato delle sue prerogative senza poter essere più "padrone delle sue decisioni" (*Herr seiner Entschlüsse*), Karlsruhe ritiene assai improbabile che il Parlamento tedesco possa dover rispondere di una quota di indebitamento superiore a quella spettante alla RFT, ma non esclude *in toto* la possibilità che la sua

autonomia di bilancio possa subire uno “svuotamento eccessivo” (*überschreitenden Entleerung*) rispetto ai limiti *ex art.* 79 III LF.

Il BVerfG riconosce fondatezza all'ipotesi che la Decisione sulle Risorse Proprie esuli dalla disciplina *ex art.* 311 III TFUE, e che violi l'art. 125 I TFUE in quanto atto *ultra vires* in contrasto con il principio di attribuzione *ex art.* 5 TUE. Parimenti fondata appare l'interpretazione che vede la Decisione sulle Risorse Proprie contraria alla cd. clausola di "non salvataggio" ("*No bail out*") *ex art.* 125 I TFUE, con cui si esclude che UE o Stati membri debbano rispondere degli obblighi di un altro Stato dell'Unione. Ancora, il BVerfG giudica fondata l'ipotesi che la raccolta della Commissione di € 750 miliardi sul mercato dei capitali possa effettivamente eccedere le competenze di bilancio dell'UE *ex art.* 311 III TFUE, coinvolgendo oltre i limiti consentiti la responsabilità finanziaria tedesca, in contrasto con il combinato disposto degli artt. 110 (che disciplina il bilancio preventivo dello Stato), 20 I e II e 79 III LF.

Un “esame sommario” (*bei summarischer Prüfung*), tuttavia, non ravvisa “un'alta probabilità di una violazione della responsabilità globale di bilancio del Bundestag”, senza però chiarire se e in che misura dal citato principio democratico possa evincersi un limite giustiziabile rispetto ad obblighi di pagamento o di responsabilità vincolanti per le istituzioni tedesche: affinché tali limiti siano violati, precisa il BVerfG, gli obblighi dovrebbero essere talmente stringenti da non soltanto limitare, ma di fatto annullare l'autonomia di bilancio della RFT.

La sentenza esclude pertanto che il provvedimento in esame possa intaccare (*berühren*) la responsabilità generale di bilancio del Bundestag, e ritiene che l'autorizzazione della Commissione Europea a raccogliere € 750 miliardi sul mercato dei capitali implichi una responsabilità diretta del bilancio federale tedesco solo se i fondi UE non riuscissero a soddisfare gli obblighi derivanti dal prestito, e la Commissione non potesse coprire le spese in altro modo. In questo caso, peraltro, gli Stati membri sarebbero comunque responsabili soltanto in proporzione alla loro quota di finanziamento del bilancio UE, e solo qualora uno Stato membro non riuscisse a soddisfare del tutto o in parte la propria quota di partecipazione, la Commissione potrebbe chiedere risorse aggiuntive agli

altri Stati membri, ma sempre in base alla loro rispettiva quota di finanziamento.

La sentenza non chiude quindi il contenzioso costituzionale, ma si limita a precisare di voler verificare in sede di giudizio principale se la Decisione sulle Risorse Proprie rispetti adeguatamente l'autonomia di bilancio del Bundestag. Al tempo stesso, il BVerfG respinge la richiesta di sospensiva, ed autorizza il Presidente Federale Steinmeier a firmare la Legge di Ratifica della Decisione sulle Risorse Proprie a seguito di un attento bilanciamento delle conseguenze delle due opzioni.

Qualora fosse stata accolta la richiesta di sospensione, la Decisione sulle Risorse Proprie non sarebbe potuta entrare in vigore fino alla sentenza sul ricorso principale, che arriverà verosimilmente non prima di due/tre anni: ciò avrebbe potuto ritardare a tal punto l'attuazione del programma di aiuti da annullarne di fatto gli effetti, compromettendo irrimediabilmente il raggiungimento dei suoi obiettivi. Poiché lo scopo è di aiutare gli Stati membri a superare le conseguenze di una pandemia ancora in corso, è invece necessaria una rapida erogazione delle risorse finanziarie.

Sarebbe di contro meno grave se la Legge di Ratifica fosse successivamente giudicata incostituzionale nel giudizio di merito. In questo caso, infatti, l'indebitamento della Commissione Europea a seguito della Decisione sulle Risorse Proprie potrebbe comportare oneri aggiuntivi per il bilancio federale tedesco solo qualora i saldi totali dell'UE non riuscissero a coprire il suo fabbisogno di cassa. Nel caso in cui tutti gli altri Stati membri non versassero i contributi aggiuntivi previsti, secondo il Governo tedesco ciò potrebbe tradursi in un onere annuale per il bilancio della RFT di circa 21 miliardi di euro fino al 2058: uno scenario che Bundestag e Governo federale considerano irrealistico. Inoltre, Karlsruhe riconosce che qualora al termine del giudizio principale la Decisione sulle Risorse Proprie dovesse rivelarsi un atto *ultra vires*, potrebbe essere la Corte di Giustizia UE - da adire con un nuovo ricorso in via pregiudiziale ex art. 267 TFUE - a dichiarare nullo il sistema di aiuti europeo. Infine, laddove il BVerfG dichiarasse *ultra vires* la Decisione sulle Risorse Proprie, o se si accertasse la sua ingerenza sull'identità costituzionale della RFT, starebbe a Governo federale, Bundestag e Bundesrat intervenire "per

ripristinare l'ordine costituzionale" (*um die Verfassungsordnung wiederherzustellen*).