

GERMANIA**La “crisi di bilancio” aperta dalla sentenza del
Tribunale costituzionale federale del 15 novembre 2023**

06/12/2023

Il 15 novembre 2023 il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato nulla la “seconda legge integrativa del bilancio di previsione per il 2022” (*Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021*)¹. La legge in questione, approvata nel febbraio 2022, aveva modificato retroattivamente la legge di bilancio per il 2022 trasferendo l’autorizzazione all’indebitamento per 60 miliardi di euro, già deliberata un anno prima (marzo 2021) in occasione della crisi pandemica ma mai utilizzata nel corso del 2021, a un nuovo fondo speciale denominato “fondo per il clima e l’energia” (*Energie- und Klimafonds – EKF*). In tal modo sarebbe stato possibile il ricorso all’indebitamento per i successivi esercizi di bilancio per i fini previsti dalla legge, non più strettamente legati alla ripresa economica post-pandemica, ma “ridefiniti” in vista della transizione ecologica. Il Tribunale aveva censurato sia la violazione del c.d. “freno all’indebitamento” (*Schuldenbremse*), e cioè delle disposizioni costituzionali (art. 109, comma 3 e art. 115, comma 2, Legge fondamentale – LF) che vietano il ricorso all’indebitamento se non in circostanze eccezionali, sia il principio dell’annualità della legge di bilancio (art. 110, Comma 2, LF), per cui: 1) non è possibile approvare un’integrazione al bilancio di previsione a esercizio finanziario già iniziato; 2) non è possibile “spalmare” su più annualità l’autorizzazione all’indebitamento deliberata per un determinato esercizio.

Dalla nullità della legge è seguita l’inutilizzabilità dei 60 miliardi accantonati nel fondo EKF. L’improvvisa sottrazione di queste risorse allo spazio contabile disponibile per la manovra di bilancio 2024 ha aperto quella che i giornali tedeschi hanno chiamato la “crisi di bilancio” (*Haushaltskrise*). Al momento della pubblicazione della sentenza il ddl bilancio per il 2024 era già stato definito e risorse del fondo EKF già impiegate per l’esercizio del 2023.

Il governo federale, sorretto dalla coalizione “semaforo” (socialdemocratici, verdi e liberali), si è trovato doppiamente in difficoltà: da un lato, sono venute meno le risorse per finanziare le ambiziose politiche *green* fortemente volute dai verdi e contenute nel programma di governo; dall’altro lato, anche i liberali della FDP, da sempre austeri fautori del pareggio in bilancio (la c.d. regola *schwarze Null*), si sono ritrovati in grande imbarazzo di fronte al proprio elettorato, tanto che una minoranza del partito ha chiesto una *consultazione tra gli iscritti* sulla permanenza della FDP nella coalizione di governo. Punto chiave dell’accordo di coalizione stava proprio nel ricorso al

¹ *BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231*. Per una sintesi in italiano si veda la segnalazione del 17 novembre a cura dell’Area di diritto comparato.

mercato creditizio e a tagli di spesa, e non anche ad aggravii fiscali (categoricamente avversi dai liberali), per il finanziamento della transizione ecologica.

Il ministro federale delle finanze, il *leader* della FDP Christian Lindner, ha chiarito *in un'intervista* che le risorse mancanti per la manovra di bilancio ammontano a 17 miliardi di euro.

Le opzioni lasciate sul tavolo dalla pronuncia del Tribunale sono teoricamente quattro:

- 1) l'istituzione con legge costituzionale di un nuovo fondo speciale per il clima (finanziato grazie al ricorso all'indebitamento), sul modello del fondo speciale da 100 miliardi per l'esercito (*Sondervermögen Bundeswehr*) istituito all'indomani della guerra russo-ucraina²;
- 2) la revisione costituzionale del "freno all'indebitamento" (introdotto nel 2012);
- 3) una nuova dichiarazione da parte del *Bundestag* di uno "stato di emergenza" ai sensi dell'art. 109, comma 3, LF, con connessa autorizzazione a un nuovo scostamento di bilancio;
- 4) tagli alla spesa pubblica idonei a conseguire i risparmi necessari per il reperimento delle risorse.

Le opzioni 1) e 2) non sono praticabili, data la necessità di un procedimento di revisione costituzionale, vuoi per la tempistica (la CDU/CSU non ha escluso la prima opzione, ma ha posto una serie di condizioni che prefigurano lunghe trattative), vuoi per l'impossibilità di raggiungere i due terzi dei voti (che sarebbe, invece, in astratto possibile nell'ipotesi della eliminazione del "freno all'indebitamento", già richiesta da alcuni settori della SPD). L'ipotesi di tagli alla spesa pure non è politicamente percorribile in via esclusiva all'interno del programma di governo contenuto nel contratto di coalizione. L'opzione 3) è certamente quella più semplice, ma richiede una motivazione credibile circa la sussistenza di una situazione di straordinaria necessità "che sfugga al controllo dello Stato e che danneggi in modo sostanziale la capacità finanziaria dello Stato" (così l'art. 109, comma 3, LF).

La prima reazione alla sentenza del Tribunale è avvenuta con la presentazione di un disegno di legge integrativo del bilancio 2023 (*Nachtragshaushaltsgesetz 2023*) unito alla proposta di una *risoluzione ai sensi dell'art. 115, comma 2, LF*. I due atti sono stati discussi al *Bundestag* in prima lettura il 1° dicembre scorso. La risoluzione proposta autorizza, per l'esercizio finanziario in corso, il ricorso all'indebitamento per 44,8 miliardi di euro motivando sulla base delle conseguenze economiche, ancora perduranti, della guerra russo-ucraina e del successivo blocco ai rifornimenti di gas russo. In questo modo, gli effetti finanziari della sentenza del Tribunale verrebbero "sterilizzati" per il 2023. *La votazione finale sulla legge e sulla risoluzione* è stata calendarizzata per il prossimo 14 dicembre. Il 5 dicembre presso la commissione bilancio del *Bundestag* si è tenuta *un'audizione di esperti*; gli auditi hanno ritenuto il ddl governativo non in contrasto con i principi contenuti nella sentenza del 15 novembre, pur al netto di alcune criticità legate al finanziamento di determinati

² Si veda la legge di revisione costituzionale del 28 giugno 2022, *BGBL. I, 968*, che ha modificato l'art. 87a LF.

fondi speciali. La Corte dei conti federale (*Bundesrechnungshof*) ha al contrario espresso *gravi perplessità* circa l'effetto retroattivo della legge integrativa di bilancio 2023.

Per quanto attiene al bilancio 2024, il governo non ha ancora deciso se sospendere il “freno all'indebitamento” anche per il prossimo esercizio. È questo l'intendimento del cancelliere Scholz, cui però si oppone risolutamente il ministro delle finanze Lindner. La decisione era attesa per il consiglio di gabinetto del 6 dicembre, ma è stata rinviata a data da definirsi. È quindi ormai pressoché certo che la legge di bilancio non verrà approvata entro il 31 dicembre e che il 2024 *inizierà in esercizio provvisorio di bilancio*.

Edoardo Caterina