

GERMANIA**Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 15 aprile 2021
(2 BvR 547/21) in merito al *Recovery Fund***

21/04/2021

Il Tribunale costituzionale federale ha respinto l'istanza cautelare per un'ingiunzione provvisoria contro la legge di ratifica del *Recovery Fund* (*EratG* – Legge tedesca di ratifica della risoluzione sulle risorse proprie che approva il sistema di finanziamento dell'Unione europea fino all'anno 2027)¹.

Nel luglio 2020, per affrontare e mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia da COVID-19 negli Stati membri, i *leader* dell'Unione europea hanno concordato il quadro finanziario pluriennale MFF 2021-2027 e lo strumento temporaneo *Next Generation EU* (NGEU).

La decisione sulle risorse proprie del Consiglio dell'Unione europea del 14 dicembre 2020, che richiede l'accordo di tutti gli Stati membri, autorizza la Commissione europea a raccogliere fondi per conto dell'Unione europea sui mercati dei capitali fino a un importo di 750 miliardi di euro a prezzi del 2018. La decisione sulle risorse proprie non entrerà in vigore finché non sarà stata approvata da tutti gli Stati membri. Il *Bundestag* tedesco ha adottato il progetto di legge sull'*ERatG* il 25 marzo 2021. Il *Bundesrat* lo ha approvato il 26 marzo 2021.

I ricorrenti sostengono essenzialmente che la legge di ratifica del *Recovery Fund* violi i loro diritti ai sensi dell'art. 38, comma 1, primo periodo, in combinato disposto con l'art. 20, commi 1 e 2, e l'art. 79, comma 3, della Legge fondamentale (LF) (diritto di autodeterminazione democratica).

Il Tribunale costituzionale ha tuttavia respinto l'istanza per un'ingiunzione temporanea, pur ammettendo che il ricorso costituzionale diretto (combinato all'istanza cautelare) contro la legge tedesca di approvazione non risulta né irricevibile *ab origine* né manifestamente infondato, poiché i ricorrenti hanno comunque illustrato la possibilità che l'identità costituzionale della Legge fondamentale (sancita dall'art. 79, comma 3, LF) possa essere lesa dall'*ERatG* o che ci possa essere una violazione evidente e strutturalmente significativa del programma di integrazione.

Il diritto all'autodeterminazione democratica di cui all'art. 38 comma 1, primo periodo, in combinato disposto con l'art. 20, commi 1 e 2, e l'art. 79, comma 3, LF fornisce ai cittadini, non solo una protezione contro una sostanziale erosione del potere del *Bundestag* tedesco di plasmare la Costituzione, ma anche un diritto ad essere garantiti che gli organi, le istituzioni e gli altri organismi dell'Unione europea esercitino solo quelle competenze che siano state loro trasferite in conformità con l'art. 23 LF. Il diritto di controllare il bilancio del *Bundestag* tedesco e la sua responsabilità

¹ Un comunicato stampa in lingua inglese relativo alla pronuncia è reperibile *on line* alla pagina: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-029.html>.

generale per la politica di bilancio sono protetti come parte inalienabile del principio costituzionale della democrazia. Fa parte del nucleo intangibile dell'art. 20, commi 1 e 2, LF che il *Bundestag* decida responsabilmente nei confronti del popolo su tutte le entrate e le spese essenziali. Non sono ammissibili meccanismi permanenti che equivalgano a un'assunzione di responsabilità per le decisioni della volontà di altri Stati, soprattutto se sono associate a conseguenze difficili da prevenire e calcolare. Ogni misura di aiuto solidale significativa del *Bund* in ambito internazionale o dell'Unione europea deve dunque essere approvata in dettaglio dal *Bundestag*. Se si raggiungono accordi sovranazionali che, a causa della loro portata, possono avere un significato strutturale per il diritto di controllare il bilancio, si deve anche garantire che continui ad esserci una sufficiente influenza parlamentare sul modo in cui vengono gestiti i fondi messi a disposizione. Una violazione del principio democratico si verificherebbe se la determinazione del tipo e dell'ammontare dei versamenti fosse "sovranazionalizzata" in misura sostanziale e quindi sottratta al potere di disposizione del *Bundestag*.

Dalla presentazione dei ricorrenti non si può, ad avviso del *Bundesverfassungsgericht*, escludere la possibilità che la decisione che è approvata il 14 dicembre 2020 sulle risorse proprie del Consiglio dell'Unione europea interferisca con la responsabilità globale di bilancio del *Bundestag* e quindi possa pregiudicare l'identità costituzionale e violare il diritto dei ricorrenti all'autodeterminazione democratica.

Tuttavia, un esame sommario non rivela un'alta probabilità di violazione di tale responsabilità globale di bilancio del *Bundestag*, che viene protetta dall'art. 79, comma 3, in combinato disposto con l'art. 110 e gli articoli 20, commi 1 e 2, della Legge fondamentale.

Il Tribunale ha evidenziato come non abbia ancora deciso se e in che misura una limitazione dell'assunzione di obblighi di pagamento o di impegni di responsabilità possa derivare direttamente dal principio di democrazia. Ciò dipende essenzialmente da un'evidente violazione dei limiti estremi. Un limite massimo che deriva direttamente dal principio di democrazia potrebbe semmai essere superato se gli obblighi di pagamento e gli impegni di responsabilità avessero un effetto tale (in caso di realizzazione degli impegni) che l'autonomia di bilancio non solo venisse limitata, per un periodo di tempo apprezzabile, ma venisse a essere del tutto esautorata. Il legislatore ha comunque un ampio margine di valutazione, in particolare per quanto riguarda la valutazione sulla concreta realizzazione dei rischi paventati e circa le relative conseguenze per la libertà di azione del legislatore in materia di bilancio.

In base ad un esame sommario emerge, secondo il *Bundesverfassungsgericht*, che la responsabilità globale del *Bundestag* in materia di bilancio non sembra comunque essere intaccata:

L'autorizzazione della Commissione europea a raccogliere fondi sul mercato dei capitali fino a 750 miliardi di euro a prezzi del 2018 non comporta una responsabilità diretta della Germania e del bilancio federale. Tale responsabilità verrebbe a essere presa in considerazione solo qualora i fondi dell'Unione europea non fossero sufficienti per soddisfare gli obblighi derivanti dal prestito e la Commissione non fosse in grado di fornire i fondi necessari in altro modo, ad esempio attraverso anticipi di cassa a breve termine. In questo caso, gli Stati membri sarebbero in linea di principio

responsabili in proporzione alla loro quota di finanziamento nel bilancio dell'Unione europea. Solo se uno Stato membro non riuscisse a soddisfare in tempo tutto o parte di tale richiesta, la Commissione potrebbe chiedere risorse aggiuntive agli altri Stati membri, sempre sulla base della loro rispettiva quota di finanziamento. Infine, la decisione sulle risorse proprie prevede che il riscatto debba essere completato entro il 31 dicembre 2058. L'ammontare, la durata e lo scopo dei fondi che la Commissione europea deve raccogliere sono quindi limitati, così come la potenziale responsabilità della Germania. Inoltre, i fondi corrispondenti devono essere utilizzati esclusivamente per affrontare le conseguenze della crisi derivante dal COVID 19. Non sono previsti ulteriori prestiti da parte dell'Unione europea.

La questione se la concezione della decisione sulle risorse proprie tenga pienamente conto delle esigenze di tutela dell'autonomia di bilancio del *Bundestag* tedesco dovrà essere chiarita nel giudizio di merito sul ricorso diretto pendente.

Poiché l'esito del giudizio di merito si è rivelato aperto, il Tribunale costituzionale federale ha dovuto in linea di principio soppesare le conseguenze della propria decisione nella fase cautelare. La ponderazione delle conseguenze è andata a scapito dei ricorrenti perché gli svantaggi e pregiudizi derivanti da una mancata disposizione di un'ingiunzione temporanea ove la *l'ERatG* dovesse poi dimostrarsi incostituzionale sono apparsi meno gravi rispetto alle conseguenze che si verificherebbero qualora l'ingiunzione temporanea fosse accordata mentre il ricorso costituzionale contro la legge di ratifica del *Recovery Fund* si rivelasse successivamente infondato.

Maria Theresia Roerig