



Diritto dell'emergenza Covid-19 e recovery fund

Bundesverfassungsgericht, ombelico del sovranismo o volano per un'Europa solidale? di Marina Castellaneta

di [Marina Castellaneta](#)

8 aprile 2021

Bundesverfassungsgericht, ombelico del sovranismo o volano per un'Europa solidale?

di Marina Castellaneta

Deragliamento o maggiore tempo di viaggio? Ancora tutti da decifrare gli effetti del nuovo intervento della Corte costituzionale tedesca (Bundesverfassungsgericht, BvG) che, con decisione depositata il 26 marzo 2021, ha disposto una sospensione della conclusione del procedimento di ratifica, stabilendo che il Presidente della Repubblica Frank-Walter Steinmeier non può ancora firmare la legge di ratifica sulla decisione Ue sulle risorse proprie fino alla pronuncia sulle misure provvisorie della stessa Consulta tedesca^[1]. Un colpo di scena che arriva dopo il voto positivo da parte del Parlamento tedesco (sia dal Bundestag sia dal Bundesrat), che tiene con il fiato sospeso la Commissione europea e i Governi dello spazio Ue. È sempre la Germania l'ago della bilancia per ogni iniziativa Ue. Talvolta interviene il Governo, talvolta la banca centrale, in altri casi i giudici costituzionali. Con un ruolo di primo piano, in tutte le partite, di associazioni e gruppi populistici, in alcune occasioni vicini all'estrema destra.

Ultimo in ordine di tempo è il ricorso presentato da un gruppo di euroscettici guidati da Bernd Lucke, economista ed ex parlamentare Ue nonché fondatore dell'“Alternative fuer Deutschland” (poi abbandonata) e del gruppo dei riformatori liberalconservatori, nonché da altri cittadini del

movimento “Bündnis Bürgerwille”.

Questa volta il provvedimento sotto attacco è, come detto, la decisione sulle risorse proprie dell'Unione europea approvata dal Consiglio il 14 dicembre 2020 (decisione 2020/2053 e che abroga la decisione 2014/335)[2]. Un atto determinante, quello impugnato, nell'attuale crisi economica e sociale nonché sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19, per il sostegno agli Stati membri che saranno destinatari di 750 miliardi di euro, recuperabili anche attraverso il debito pubblico europeo.

Un primo round è stato già incassato dai ricorrenti vista l'ampia risonanza mediatica e l'apprensione di tutto il mondo che, di fatto, è sospeso tra prospettive di recupero nella crescita economica e aggravamento della crisi sociale.

La decisione sulle risorse proprie, che comprende il bilancio pluriennale, ma soprattutto l'emissione dei bond europei per finanziare le spese dovute in particolare alla crisi economica e sociale provocate dalla pandemia, richiede la ratifica degli Stati. Così, gli occhi di tutta Europa sono puntati sul Bundesverfassungsgericht e sul primo provvedimento che riguarderà le misure provvisorie richieste dai ricorrenti, ma che, di fatto, potrebbe provocare, se sarà decisa la sospensione fino alla pronuncia di merito, uno scontro tra Consulta e Unione europea (finanche, in prospettiva, con la Corte di giustizia), con ulteriori effetti disastrosi.

Un sicuro effetto, oltre a uno stress supplementare non necessario in questi tempi, sarà quello di ritardare la messa al punto del piano di supporto economico, smantellando i progetti della Commissione che pensava di elargire la prima *tranche* di aiuti entro l'estate 2021.

Ma sul tavolo c'è molto di più perché è in gioco un cambio di rotta e di visione che ha avuto l'*imprimatur* proprio dalla Germania che, con la Cancelliera Angela Merkel, ha permesso quantomeno di sperare in un cambio di passo nel senso di un passaggio dall'austerità “senza se e senza ma” alla solidarietà. Certo, non completa.

Non è la prima volta che i Governi europei, Bruxelles e il mondo, anche dei mercati, attendono le sentenze della Corte costituzionale tedesca che, almeno finora, è intervenuta senza scalfire troppo l'Unione europea e senza condizionare le altre corti costituzionali. Tutti interventi che hanno riguardato le misure Ue di carattere monetario e finanziario. Sulla nuova questione relativa alla decisione sulle risorse proprie, però, un campanello d'allarme era già suonato attraverso il rapporto annuale 2020, presentato l'8 gennaio 2021, dal *Bundesrechnungshof*, intitolato “Eu TrustFunds: high burden, little transparency and not really more rapid than other Eu emergency response”[3].

Dal punto di vista del fondamento giuridico dell'azione dei ricorrenti guidati da Bernd Lucke, c'è la decisione che include il *Recovery Plan* ritenuta contraria all'articolo 310 del Trattato sul funzionamento dell'Unione e all'articolo 311 (che apre il capo I del Titolo II, dedicato alle risorse proprie dell'Unione), in particolare nella parte in cui, l'indicata decisione ammette, in via di fatto, una parziale messa in comune dei debiti. Tale ultimo articolo, infatti, dispone che il bilancio dell'Unione sia finanziato integralmente tramite risorse proprie "fatte salve le altre entrate". L'approvazione è affidata al Consiglio che delibera secondo una procedura legislativa speciale all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo. Tuttavia, se la norma sembrerebbe poter costituire una base per l'azione dei ricorrenti a causa del debito comune, mettendo da parte le considerazioni sul richiamo a "fatte salve altre entrate", va osservato che la stessa norma stabilisce che il Consiglio può istituire "nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente". In ogni caso, la decisione entra in vigore solo dopo l'approvazione degli Stati membri "conformemente alle rispettive norme costituzionali". Il richiamo al finanziamento integrale con risorse proprie è alla base dell'azione di Lucke perché, a suo avviso, la decisione approvata dal Consiglio risulterebbe non avere una base giuridica e sarebbe piuttosto un atto contrario al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in violazione della Carta costituzionale tedesca poiché è il Parlamento che deve pronunciarsi sul bilancio nazionale^[4]. Detto in altri termini, non sarebbe ammissibile un provvedimento Ue che porti nuovo debito sui cittadini tedeschi (tralasciando, però, un aspetto e cioè che anche la Germania si gioverà del *Next Generation EU* e del sistema di *Recovery and Resilience Facility*).

Nulla di nuovo, quindi, perché i ricorrenti sembrano recitare un vecchio copione. È stato il caso dei ricorsi sul programma di acquisto dei titoli di Stato (*Public Sector Purchase Programme*) avviato dalla Banca centrale europea dal 2015 per salvare la zona euro (noto come *Quantitative Easing*).

In quell'occasione, la Corte costituzionale tedesca, con la sentenza del 5 maggio 2020 (caso *Weiss*), in piena pandemia, aveva messo sotto controllo le misure adottate dalla Banca centrale europea e il programma di acquisti di titoli di Stato. La BvG aveva posto un quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia Ue: nell'ordinanza di rimessione, la Consulta tedesca aveva affermato che la Banca centrale europea avrebbe dovuto provare che gli obiettivi di politica monetaria erano stati proporzionali. Ma sul tavolo c'era molto di più perché era evidente che si trattava di un'azione di forza della BvG nei confronti della Corte di giustizia Ue che, con la sentenza dell'11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss*, aveva riconosciuto la legittimità degli interventi della Banca centrale nel *Quantitative Easing*.

Dal canto suo, la BvG, pur ammettendo che il *Quantitative easing* non era contrario al diritto dell'Unione nella parte in cui non era utilizzato per finanziare il debito pubblico degli Stati, è arrivata a sostenere che la stessa Corte di Lussemburgo aveva sostanzialmente agito *ultra vires* affermando la legittimità degli atti della BCE. Di conseguenza, poiché le misure non erano in linea con la ripartizione di competenze e il principio di proporzionalità fissati nel Trattato, malgrado la diversa pronuncia di Lussemburgo, esse non vincolavano la Germania e il Bundesbank avrebbe potuto decidere di non partecipare al programma, in assenza di chiarimenti dalla Banca centrale europea.

Come sottolineato da Tesauero, la Corte costituzionale tedesca, in quell'occasione, oltre a mostrare una certa diffidenza nei confronti di Lussemburgo, in modo confuso, aveva ritenuto che “le misure varate dalla BCE producessero effetti economici oltre quelli monetari, dunque al di là del confine della competenza attribuitale dagli Stati membri, e ne ha dedotto una insufficiente motivazione sulla proporzionalità. Dubito molto – ha precisato Tesauero – che questo sia l'approccio corretto al principio di proporzionalità applicato al principio delle competenze di attribuzione”[\[5\]](#).

La sentenza aveva spinto la Corte di giustizia, con un comunicato dell'8 maggio, a precisare che solo i giudici Ue sono competenti a constatare che un atto di un'istituzione dell'Unione è contrario al diritto Ue[\[6\]](#).

E' opportuno ricordare anche la sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 2015, nella causa C-62/14 (*Gauweiler*), con la quale si sosteneva che il programma OMT (*Outright Monetary Transactions*) non era basato su un atto *ultra vires* e che il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) funzionale ad adottare un programma di acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari era conforme al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea[\[7\]](#).

Per quanto riguarda la nuova saga, nella vicenda che rischia di travolgere il piano di aiuti per la pandemia, la Corte costituzionale tedesca non si è rivolta ancora alla Corte Ue, ma resta da vedere se, prima di pronunciarsi nel merito, decida di farlo. Anche in questo caso, però, il rapporto tra i due organi giurisdizionali rischia di concludersi con uno scontro, come era avvenuto con il caso *Weiss*. La crisi era rientrata, ma resta il fatto che i giudici tedeschi, in sostanza, avevano criticato i giudici Ue mettendone in discussione l'operato proprio sulla legittimità degli atti dell'Unione.

Resta da vedere se anche in questa occasione si riproporrà uno scontro tra Corti.

In ogni caso, si può, a nostro parere, trarre una conclusione di carattere generale, ossia che nelle questioni che implicano un impegno sul piano internazionale ed europeo, non sempre la partecipazione dei singoli giova all'integrazione, come dimostra il caso dei continui ricorsi alla BvG e la vicenda della Brexit. Questo a maggior ragione quando iniziano a diffondersi "teorie" populiste e sovraniste.

[1] Il comunicato è nel sito https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Homepage/homepage_node.html

[2] In *Gazzetta Ufficiale Ue* del 15 dicembre 2020, L 424, p. 1 ss. Si veda anche il regolamento 2020/2093 del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, in *Gazzetta Ufficiale Ue* del 22 dicembre 2020, L433, p. 1 ss.

[3] Reperibile qui <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2020-hauptband/langfassungen/eu-treuhandfonds-aufwendiger-intransparenter-und-kaum-schneller-als-regulaere-eu-aussenhilfen-pdf>

[4] Si veda, tra gli altri, G.L. Tosato, *Karlsruhe torna a bussare alla porta dell'Ue: guai in vista?*, in <https://affarinternazionali.it>.

[5] Così, R. Conti, G. Tesauero, *Dove va l'Europa dei diritti dopo la sentenza del Tribunale costituzionale tedesco federale sul quantitative easing*, in questa Rivista, 2020. Si veda anche S. Cafaro, *Quale Quantitative Easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in <https://www.sidiblog.org>; G. Tesauero e P. De Pasquale, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Osservatorio europeo DUE* (dirittounioneeuropea.eu, 11 maggio 2020).

[6] Si veda M. Castellaneta, *Bundesverfassungsgericht contro la Corte UE o contro l'Europa? A margine della sentenza della Corte costituzionale tedesca sulle misure di acquisto di titoli di Stato volute dalla Banca centrale europea*, in questa Rivista.

[7] Cfr. P. De Sena, S. D'Acunto, *La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*, in <https://www.sidiblog.org>; L.F. Pace, *And indeed it was a (failed) nullification crisis: the OMT judgment of the German Federal*

Constitutional Court and the winners and losers of the final showdown in the OMT case, ivi; S. Cafaro, Caso OMT: la Corte giudica l'operato della BCE, ivi.
