GIUSTIZIA INSIEME

Diritto UE

La Corte costituzionale tedesca non ostacola la ratifica della decisione sulle risorse proprie. *Until the next time*?

di Marina Castellaneta

11 giugno 2021

La Corte costituzionale tedesca non ostacola la ratifica della decisione sulle risorse proprie. Until the next time?

di Marina Castellaneta

La ratifica della decisione sulle risorse proprie approvata dal Consiglio UE il 14 dicembre 2020 (decisione 2020/2053 e che abroga la decisione 2014/335)[1] non solo apre la strada alle azioni indispensabili per la ripresa di tutti i Paesi membri colpiti sul piano sanitario, economico e sociale, ma è anche diventata un simbolo sul ruolo dell'Unione europea in un'epoca molto simile a quella post-bellica. Inoltre, tenendo conto dell'urgenza del completamento della procedura di ratifica da parte di tutti gli Stati membri in quanto passo indispensabile per l'effettiva applicazione del Next Generation EU (NGEU), eventuali ostacoli o rallentamenti da parte degli Stati rappresentano uno stop al cambiamento di rotta che l'Unione, a seguito della pandemia, è intenzionata a raggiungere. E questa volta non solo a parole, ma anche con i fatti come dimostra l'entità delle somme (750 miliardi di euro) destinate ai piani di ripresa dei singoli Stati membri.

Al 22 maggio 2021, tuttavia, i Paesi membri che hanno ratificato il provvedimento sono 22 perché mancano ancora all'appello Austria, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia e Romania.

L'Unione europea ha tirato un sospiro di sollievo a seguito dell'ordinanza della Corte costituzionale tedesca (Bundesverfassungsgericht, BvG) che ha respinto la richiesta cautelare finalizzata a ottenere un'ingiunzione preliminare contro la ratifica del Parlamento tedesco sulla decisione fondamentale per l'attivazione del Next Generation EU. L'ordinanza della Corte costituzionale del 15 aprile 2021 (2BvR 547/21)**[2]** chiude, almeno per il momento, la partita. Ma potremmo dire "fino alla prossima volta" perché nell'ordinanza il BvG, pur respingendo la richiesta di ingiunzione, non ha dichiarato la manifesta inammissibilità o infondatezza del ricorso, con la conseguenza che ogni intervento Ue in ambiti analoghi potrebbe passare nuovamente sotto i riflettori della Consulta. Inoltre, come vedremo, il via libera disposto con l'ordinanza di aprile potrebbe essere scardinato qualora si ravvisassero interventi di natura permanente in grado di intaccare l'autonomia del Parlamento tedesco. Sul punto, infatti, la Corte costituzionale si riserva di decidere nel merito e di porre, eventualmente un nuovo quesito pregiudiziale alla Corte Ue.

Rinviando ad altro articolo per la ricostruzione della vicenda**[3]**, vale la pena soffermarsi su alcuni passaggi dell'ordinanza di aprile che ha affrontato un nodo centrale sia per il mantenimento del punto di equilibrio raggiunto tra Stati e Unione sia per il ruolo politico e il contributo decisivo dato dalla Germania della Cancelliera Angela Merkel al nuovo percorso dell'Unione indirizzato, almeno per alcuni aspetti, alla solidarietà e non più al solo pareggio di bilancio. Certo, il punto era delicato perché è la prima volta che la Commissione va sul mercato per conto dell'Unione per reperire importi che saranno utilizzati dagli Stati nel loro insieme. Un punto di svolta non visto con favore da tutti anche perché considerato un passo quasi irreversibile verso la costituzione di un'unione fiscale, non voluta da alcuni partiti politici nell'intera Europa**[4]**.

Nel caso in esame, tutto aveva preso il via dalla decisione depositata il 26 marzo 2021 con la quale era stato sospeso il procedimento di ratifica e stabilito che il Presidente della Repubblica Frank-Walter Steinmeier non poteva firmare la legge di ratifica sulla decisione Ue sulle risorse proprie fino alla pronuncia sulle misure provvisorie della stessa Consulta tedesca[5]. Respinto il ricorso cautelare, la Germania ha ultimato la ratifica. Va ricordato che tale processo è indispensabile in base all'articolo 311 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea il quale stabilisce 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. Inoltre, il Consiglio può istituire "nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente" e, in ogni caso, la decisione entra in vigore solo dopo l'approvazione degli Stati membri

“conformemente alle rispettive norme costituzionali”. Se in passato il periodo di ratifica prendeva un tempo piuttosto lungo (quasi due anni), senza però causare particolari problemi, per la decisione del 2020 la tempestività è indispensabile. Infatti, se è vero come sottolineato nello studio del Parlamento europeo di maggio 2021, curato da Alessandro D’Alfonso, “National ratification of the Own Resources Decision”, che, in via generale, la decisione sulle risorse proprie non ha una data di scadenza e che le sue disposizioni continuano ad applicarsi fino alla ratifica del nuovo provvedimento, è anche vero che l’erogazione dei fondi “straordinari” prevista con la decisione del 2020 deve essere immediata per salvare l’economia europea.

La Corte costituzionale tedesca, come detto, non ha dichiarato il ricorso manifestamente infondato e così ha precisato che nei casi in cui la Germania decida di adottare importanti misure di solidarietà a livello internazionale ed europeo, che incidano sulla spesa pubblica, è richiesta l'approvazione del Bundestag, che deve inoltre avere un’influenza sufficiente sull’utilizzo dei fondi forniti. In caso contrario, sarebbe violato il principio di autodeterminazione democratica che porta a una protezione dei cittadini rispetto ad erosioni che arrivino anche da istituzioni europee. Così, le decisioni sulla spesa pubblica decise in modo significativo sul piano sovranazionale non devono privare il Bundestag della sua prerogativa decisionale, tanto più che si tratta dell’organo direttamente responsabile nei confronti della collettività. È così impossibile costituire strumenti permanenti che spostino tale responsabilità per scelte di altri Stati in particolare “where this could have potentially unforeseeable consequences”. Se la Germania assume misure di aiuto a livello Ue o sul piano internazionale che incidono sul bilancio statale, l’approvazione del Parlamento è necessaria in ogni caso e lo stesso Bundestag deve avere un’influenza sufficiente su come i fondi saranno usati.

Quest’affermazione apre la strada a possibili ulteriori ricorsi. Tuttavia, in questo caso, per la Corte costituzionale, seppure sulla base di un primo esame, non sembra probabile che la “responsabilità di bilancio complessiva del Bundestag (art. 79 (3) GG in combinato disposto con l'art. 110 e art. 20 (1) e (2) GG) sia stata effettivamente violata”, così come si può escludere una diretta responsabilità della Germania che potrebbe derivare da un’assenza di liquidità, per colmare la quale il meccanismo previsto comporta un intervento della Commissione europea. Tra l’altro, i giudici di Karlsruhe non hanno sinora chiarito se e in che misura il principio di democrazia possa essere azionabile non solo nei casi in cui gli impegni economici, finanziari impediscano l’autonomia di bilancio per un tempo considerevole, ma anche nei casi in cui la limitino unicamente in talune specifiche situazioni e, quindi, per questa situazione, è necessaria una pronuncia di merito della Consulta.

Così, allo stato degli atti e a un primo esame sommario, la Corte rileva che la decisione sulle risorse proprie 2020, garantito che il Bundestag mantenga un'influenza parlamentare sufficiente sulle decisioni relative all'utilizzo dei fondi forniti, non appare in contrasto con la Costituzione. Pertanto, la Corte costituzionale federale ha basato la propria decisione nel procedimento cautelare preliminare su un bilanciamento delle conseguenze, arrivando a una conclusione non favorevole alle ricorrenti.

Se fosse stata emessa l'ingiunzione preliminare richiesta, la decisione sulle risorse proprie del 2020 non avrebbe potuto entrare in vigore fino alla conclusione del procedimento principale e questo ritardo avrebbe inciso negativamente sull'obiettivo di politica economica perseguito, con svantaggi irreversibili. Inoltre, la Corte prende in considerazione la posizione del Governo federale, che gode di un ampio margine di apprezzamento nella valutazione delle questioni di politica estera, arrivando alla conclusione che il ritardo dell'entrata in vigore della decisione metterebbe a dura prova le relazioni estere ed europee, di stretta competenza governativa. Proseguendo nel bilanciamento e nel raggiungimento di un punto di equilibrio tra vantaggi e svantaggi, la Corte ritiene che le conseguenze pregiudizievoli sarebbero inferiori nel caso in cui l'atto nazionale che ratifica la decisione sulle risorse proprie del 2020 fosse successivamente ritenuto incostituzionale.

Di qui la conclusione, almeno per il momento, dell'entrata in vigore della decisione sulle risorse proprie del 2020 una volta che tutti gli Stati membri l'avranno ratificata. Ciò autorizzerà la Commissione europea a contrarre prestiti fino a 750 miliardi di euro a prezzi 2018 sui mercati dei capitali per conto dell'Unione europea, fino al 2026.

Se poi, nel merito, la Corte costituzionale federale dovesse ritenere che la decisione sulle risorse proprie costituisce un atto ultra vires o ritenesse, contrariamente all'esame sommario nel procedimento di ingiunzione preliminare, che essa lede l'identità costituzionale, spetterebbe al governo federale, al Bundestag e al Bundesrat ripristinare l'ordine costituzionale con tutti i mezzi a loro disposizione. La Corte non ha poi escluso un possibile nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. La saga continua.

[1] 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.

[2] Reperibile nel sito https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-029.html.

[3] M. Castellaneta, *Bundesverfassungsgericht, ombelico del sovranismo o volano per un'Europa solidale*?, in questa *Rivista*.

[4] Si veda L. Lionell, *Green light from Karlsruhe for the ratification of new EU own resources decision. First fractures in the prohibition of fiscal integration?*, in *European Law Blog*, 3 may 2021, https://europeanlawblog.eu.

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