



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 79

DECISIONE DI RIGETTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE FEDERALE TEDESCA DI UNA RICHIESTA DI SOSPENSIONE DELLA LEGGE DI RATIFICA DELLA DECISIONE SULLE RISORSE PROPRIE

Il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea per il prossimo settennato, all'interno del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027¹, è stato fissato con la [decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053](#) del Consiglio del 14 dicembre 2020. Come noto, è l'articolo 5 della decisione che conferisce alla Commissione europea il potere di contrarre prestiti per conto dell'Unione sui mercati internazionali per un ammontare fino a 750 miliardi di euro per dare vita al programma "Next Generation EU" (NGEU).

Secondo l'articolo 311 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), l'entrata in vigore della decisione è subordinata "alla approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali".

In Italia l'approvazione della decisione sulle risorse proprie è intervenuta con il [decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183](#), convertito nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.

Il [processo di approvazione](#) è ancora in corso in Austria, Estonia, Finlandia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia², Romania e Ungheria.

In Germania, la legge di ratifica della decisione sulle risorse proprie (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz, ERatG) è stata [approvata](#) dal Bundestag il 25 marzo 2021 e dal Bundesrat il giorno seguente. Ne è stata però sospesa la promulgazione in attesa che la Corte costituzionale si pronunci su un procedimento in via d'urgenza per eccezioni di costituzionalità. La presente nota riporta una prima e informale traduzione del testo del comunicato stampa (disponibile in [lingua tedesca](#) e in [lingua inglese](#)) con cui il 21 aprile 2021 si è data notizia dell'avvenuto [respingimento](#) del ricorso che mirava a bloccare la conclusione del processo di approvazione della legge. In tale decisione la Corte afferma che l'esame sommario delle questioni (il solo consentito in un procedimento cautelare urgente),

¹ Per dettagli sul QFP 2021-2027 e l'illustrazione dei vari atti di cui è composto, nonché sul contenuto della decisione sulle risorse proprie, si rinvia al Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica "[L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027](#)" (106/DE), dicembre 2020.

² [Fonti di stampa](#) riferiscono di un dibattito serrato che sta avendo luogo in Polonia, ove uno dei partiti della maggioranza governativa (Polonia Unita) ha manifestato la propria contrarietà alla legge di approvazione della decisione sulle risorse proprie.

non le consente di giungere a valutazioni definitive. La decisione nel merito delle eccezioni costituzionali sollevate dai ricorrenti (dubbi sullo sconfinamento dell'Unione europea dai poteri conferiteli, nonché sui rischi di passività per il contribuente tedesco in una situazione di incertezza) è pertanto rinviata al seguito del procedimento ordinario. Nel frattempo, la Corte si è pronunciata per il rigetto del ricorso in base a un bilanciamento delle conseguenze di un suo eventuale accoglimento, precisando che "le conseguenze che si verificherebbero se la richiesta di sospensione non venisse accolta, ma l'atto di approvazione fosse successivamente ritenuto incostituzionale, sono meno gravi delle conseguenze che si verificherebbero se la richiesta di sospensione fosse invece accolta, ma le eccezioni costituzionali avanzate dai ricorrenti si rivelassero infine infondate nel procedimento principale". In sostanza, nel caso di accoglimento si determinerebbero conseguenze in seguito irrimediabili, quale il blocco di un programma di straordinaria urgenza come Next Generation EU nel contesto dell'attuale pandemia; viceversa, a fronte dell'eventuale accertamento successivo di profili di incostituzionalità, il Governo e il Parlamento tedeschi disporrebbero di strumenti per porvi rimedio. Un passaggio dell'ordinanza chiarisce, inoltre, che il Presidente federale può quindi ora firmare la legge di ratifica della decisione sulle risorse proprie dell'UE.

Con una decisione pubblicata oggi, il Secondo Senato della Corte costituzionale federale ha respinto una richiesta di sospensione della Legge di ratifica della decisione sulle risorse proprie (*Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz, ERatG*).

Nel luglio 2020, i Capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea hanno concordato lo strumento di sviluppo "Next Generation EU" per affrontare gli effetti economici e sociali della pandemia da COVID-19. La decisione sulle risorse proprie del Consiglio dell'Unione Europea del 14 dicembre 2020, sulla quale tutti gli Stati membri devono concordare, autorizza la Commissione Europea a raccogliere fondi sui mercati dei capitali per conto dell'Unione Europea fino ad un importo di 750 miliardi di euro a prezzi 2018. È vero che il ricorso diretto contro l'Atto di approvazione tedesco nella causa principale non è né inammissibile sin dall'inizio, né palesemente infondato, in quanto i ricorrenti hanno comunque dimostrato la possibilità che la Legge di ratifica della decisione sulle risorse proprie possa incidere sull'identità costituzionale della Legge fondamentale (art. 79, par. 3, Legge fondamentale) o potrebbe verificarsi un superamento (*il senso è anche 'trasgressione', ndr*) evidente e strutturalmente significativo del programma di integrazione. Tuttavia, un esame sommario non rivela un'elevata probabilità di violazione dell'articolo 79, paragrafo 3, della Legge fondamentale. La necessaria ponderazione delle conseguenze è a scapito dei ricorrenti perché gli svantaggi che derivano dalla mancata adozione della richiesta di sospensione, qualora la Legge di ratifica della decisione sulle risorse proprie successivamente si riveli incostituzionale, superano le conseguenze che si verificherebbero se la richiesta di sospensione venisse accolta, ma la denuncia costituzionale si rivelasse poi infondata.

Fatti:

Nella riunione del Consiglio europeo dal 17 al 21 luglio 2020, avvenuta per rispondere alla pandemia da COVID-19, i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione europea hanno concordato il quadro finanziario pluriennale QFP 2021- 2027 e lo strumento temporaneo di sviluppo "Next Generation EU" (NGEU). NGEU mira a contenere e mitigare i gravi effetti economici e sociali della

pandemia negli Stati membri. La decisione sulle risorse proprie del Consiglio dell'Unione europea del 14 dicembre 2020 (a seguire: Decisione sulle risorse proprie 2020) regola la base del finanziamento di tali misure. Ciò autorizza la Commissione europea - esclusivamente per far fronte alle conseguenze della pandemia da COVID-19 - a raccogliere fondi sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro a prezzi 2018 per conto dell'Unione europea. Entrerà in vigore solo dopo l'approvazione di tutti gli Stati membri. Il Bundestag tedesco ha approvato il progetto di legge di ratifica della decisione sulle risorse proprie il 25 marzo 2021. Il Bundesrat l'ha approvato il 26 marzo 2021.

I ricorrenti sostengono essenzialmente che la Legge di ratifica della decisione sulle risorse proprie viola i loro diritti ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1, frase 1, in combinato disposto con l'articolo 20, paragrafi 1 e 2, e l'articolo 79, paragrafo 3, della Legge fondamentale.

Considerazioni chiave della Corte costituzionale:

La richiesta di sospensione non è accolta.

I. Il ricorso nella causa principale non è né irricevibile in via preliminare né manifestamente infondato.

1. Il diritto all'autodeterminazione democratica di cui all'articolo 38, paragrafo 1, primo periodo, in combinato disposto con l'articolo 20, paragrafi 1 e 2 e l'articolo 79, paragrafo 3 della Legge fondamentale, non solo fornisce ai cittadini protezione da una sostanziale erosione del potere di definire politiche del Bundestag, ma anche il diritto di vedere garantita la circostanza che organi, istituzioni e altri organi dell'Unione europea esercitino unicamente i poteri loro assegnati ai sensi dell'articolo 23 della Legge fondamentale. Il potere di bilancio del Bundestag e la sua responsabilità finanziaria complessiva sono tutelate come parte indisponibile del principio costituzionale di democrazia dall'articolo 38, paragrafo 1, frase 1, dall'articolo 20, paragrafi 1 e 2, e dall'articolo 79, paragrafo 3, della Legge fondamentale. In base a ciò, fa parte del nucleo dell'articolo 20, parr. 1 e 2, della Legge fondamentale che il Bundestag è responsabile nei confronti del popolo e decide su tutte le entrate e le spese essenziali. Non possono essere istituiti meccanismi permanenti che equivalgano a un'assunzione di responsabilità per decisioni assunte da altri Stati, specie se associate a conseguenze difficili da calcolare. Ogni misura sostanziale di aiuto/solidarietà del Governo federale che incida sulla spesa in ambito internazionale o unionale deve essere approvata in dettaglio dal Bundestag. Nella misura in cui vengono stipulati accordi sovranazionali che, per le loro dimensioni, possono essere di importanza strutturale per il potere di bilancio, occorre anche garantire che vi sia anche un'influenza parlamentare sufficiente sul modo in cui vengono gestiti i fondi messi a disposizione. Una violazione del principio di democrazia sussiste se la determinazione del tipo e dell'importo della spesa pubblica fosse sostanzialmente determinata a livello sovranazionale e quindi sottratta alla competenza del Bundestag.

2. In ogni caso, la presentazione del ricorrente fa sorgere la possibilità che la Decisione approvata nel 2020 sulle risorse proprie interferisca con la responsabilità di bilancio complessiva del Bundestag, incida sull'identità costituzionale della Legge fondamentale e violi il diritto dei ricorrenti all'autodeterminazione democratica.

a) I ricorrenti affermano che le norme sulla responsabilità della Decisione sulle risorse proprie 2020 autorizzano la Commissione europea a richiedere ulteriori fondi dagli Stati membri a determinate condizioni. Ciò potrebbe portare la responsabilità della Repubblica federale di Germania per le

passività dell'Unione europea a un livello che supera notevolmente la quota di responsabilità del capitale ESM, che è limitata a 190 miliardi di euro. Il Bundestag sarebbe esposto a un meccanismo che incide sulle finanze pubbliche che porterebbe a "oneri di bilancio incalcolabili senza previa approvazione da parte del Parlamento". Ulteriori programmi di gestione dell'impatto Covid-19 potrebbero essere lanciati senza dover modificare la Decisione sulle risorse proprie. Il Bundestag non sarebbe più "padrone delle sue decisioni". I ricorrenti non tengono conto della limitazione dell'onere massimo annuo a carico del bilancio federale e del grado di probabilità con cui il rischio di responsabilità da loro indicato potrebbe concretizzarsi pienamente. Non è esclusa *a priori* la possibilità di uno svuotamento dell'autonomia di bilancio del Bundestag attraverso la Decisione 2020 sulle risorse proprie, che va oltre i limiti dell'articolo 79, paragrafo 3, della Legge fondamentale.

b) I ricorrenti forniscono inoltre prove sufficienti del fatto e del motivo per cui la Decisione sulle risorse proprie 2020 non è contemplata dall'articolo 311, paragrafo, 3 TFUE né compatibile con l'articolo 125, paragrafo, 1 TFUE, da qualificarsi quindi come atto *ultra vires*, che viola il principio dell'autorizzazione individuale limitata, con effetto strutturalmente significativo. Con essa viene infranto il divieto del debito, che è una delle condizioni essenziali dell'approvazione tedesca dei Trattati di Maastricht e di Lisbona. La Decisione sulle risorse proprie 2020 viola anche la cosiddetta clausola di *no bail out* ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 1, TFUE, secondo cui né l'Unione europea né gli Stati membri sono responsabili delle passività di un altro Stato membro e non sono tenuti ad assumersene la responsabilità.

c) In linea di massima, neanche la censura costituzionale proposta nel procedimento principale è manifestamente infondata. Alla luce delle preoccupazioni sollevate dai ricorrenti, non si può perlomeno escludere completamente che autorizzando la Commissione europea a contrarre prestiti fino a 750 miliardi di euro sui mercati dei capitali, la Decisione sulle risorse proprie 2020 supera le competenze conferite dall'art. 311, par. 3, TFUE. Né si può escludere, sulla base delle affermazioni dei ricorrenti, che in determinate circostanze la Germania sarebbe responsabile di questo debito e che ciò inciderebbe sulla responsabilità finanziaria complessiva del Bundestag sancita dall'articolo 110 della Legge Fondamentale, in combinato disposto con l'articolo 20, parr. 1 e 2, e con l'articolo 79, par. 3, della Legge Fondamentale.

II. Un esame sommario non rivela un'elevata probabilità di violazione della responsabilità finanziaria complessiva del Bundestag tutelata dall'articolo 79, par. 3, in combinato disposto con l'articolo 110 e con l'articolo 20, parr. 1 e 2, della Legge fondamentale.

1. Nella sua giurisprudenza, la Corte costituzionale non ha ancora deciso se e in quale misura il principio di democrazia dia direttamente luogo a limiti giustiziabili per l'assunzione di obbligazioni o passività di pagamento. Per quanto riguarda il principio di democrazia, solo le violazioni evidenti dei limiti estremi assoluti potrebbero essere rilevanti a tale riguardo. Gli obblighi di pagamento e le ipotesi di responsabilità possono violare un limite massimo derivato direttamente dal principio di democrazia solo se tali impegni finanziari non solo avessero l'effetto di limitare l'autonomia di bilancio, ma sostanzialmente negassero tale autonomia, almeno per un periodo di tempo considerevole. Per quanto riguarda la valutazione di tali rischi, il legislatore dispone di un ampio margine di discrezionalità, in particolare per quanto riguarda la probabilità che vengano invocati tali impegni e le conseguenze previste per l'autonomia di bilancio del legislatore.

2. Sulla base di queste considerazioni, i seguenti motivi si oppongono a una conclusione sommaria che incida sulla responsabilità di bilancio globale del Bundestag:

a) L'autorizzazione della Commissione Europea a raccogliere fondi fino a 750 miliardi di euro sul mercato dei capitali a prezzi 2018 non comporta una responsabilità diretta per la Germania e il bilancio federale. Ciò può essere preso in considerazione solo se i fondi dell'Unione europea fossero insufficienti per far fronte agli obblighi derivanti dal prestito e la Commissione non potesse fornire i fondi necessari in altro modo, ad esempio tramite anticipi di cassa a breve termine. In questo caso, gli Stati membri sarebbero generalmente responsabili su base proporzionale in base alla loro quota di finanziamento del bilancio dell'Unione europea. Solo se uno Stato membro non riuscisse a soddisfare tale richiesta di capitale in tutto o in parte in tempo utile, la Commissione potrebbe richiedere fondi aggiuntivi da altri Stati membri, sempre sulla base della rispettiva quota di finanziamento. Infine, la decisione sulle risorse proprie prevede che il rimborso debba essere completato entro il 31 dicembre 2058. L'importo, la durata e lo scopo dei fondi che devono essere presi in prestito dalla Commissione europea sono quindi limitati tanto quanto la possibile responsabilità della Germania. I fondi corrispondenti devono inoltre essere utilizzati esclusivamente per far fronte alle conseguenze della crisi da COVID-19. Non è previsto alcun prestito aggiuntivo da parte dell'Unione europea.

b) Se la struttura della Decisione sulle risorse proprie 2020 sia pienamente compatibile con i requisiti di cui all'articolo 79, paragrafo 3, della Legge fondamentale per quanto concerne la tutela dell'autonomia di bilancio del Bundestag, è una questione che dovrà essere chiarita nel procedimento principale. In particolare, si dovrà esaminare se la Decisione del 2020 sulle risorse proprie istituisca meccanismi permanenti che equivalgano a un'assunzione di responsabilità per decisioni assunte da altri Stati, se possano sorgere obblighi di importanza strutturale per il potere di bilancio del Bundestag, e se è garantito che vi sia un'influenza parlamentare sufficiente sulle decisioni in merito all'utilizzo dei fondi messi a disposizione. Tenuto conto della portata dei rischi di responsabilità, della durata prevista e del limitato coinvolgimento del Bundestag, non si può escludere una violazione dell'identità costituzionale.

III. Poiché l'esito del procedimento principale si rivela aperto, la Corte costituzionale federale deve in linea di principio basare la sua decisione nel procedimento inibitorio preliminare su un bilanciamento delle conseguenze. Nella fattispecie, il bilanciamento non si risolve in una decisione a favore dei ricorrenti.

1. In caso di emanazione del provvedimento provvisorio, la Decisione sulle risorse proprie 2020 non potrebbe entrare in vigore fino alla decisione sulla questione principale. La conclusione del procedimento principale richiede molto tempo. Un ritardo nell'entrata in vigore della Decisione sulle risorse proprie 2020 inciderebbe negativamente sull'obiettivo di politica economica perseguito. Gli svantaggi che ne deriverebbero potrebbero rivelarsi irreversibili e minare l'obiettivo perseguito in considerazione delle dinamiche associate alla pandemia, in quanto - come strumento di sviluppo - NGEU è specificamente destinato a far fronte alle conseguenze della pandemia da COVID-19 e prevede misure da adottare entro un periodo di tempo relativamente breve. Un'entrata in vigore ritardata, secondo la valutazione del Governo federale, che ha ampi margini di valutazione e prognosi nella valutazione delle questioni di politica estera, comporterebbe anche notevoli distorsioni nella politica estera ed europea.

2. D'altra parte, gli svantaggi che sorgono se il provvedimento provvisorio non viene emesso, ma la Legge di ratifica della decisione sulle risorse proprie si riveli successivamente incostituzionale, sono notevolmente meno gravi. La Decisione sulle risorse proprie 2020 potrebbe entrare in vigore dopo l'approvazione di tutti gli Stati membri e la Commissione Europea sarebbe autorizzata a raccogliere fondi fino a 750 miliardi di euro sui mercati dei capitali per conto dell'Unione Europea entro il 2026

ai prezzi del 2018. Ciò può comportare oneri aggiuntivi per il bilancio federale solo se il saldo totale dell'Unione europea non copre il suo fabbisogno di cassa. Nel caso in cui tutti gli altri Stati membri dell'Unione europea non rispettassero l'obbligo di versare contributi aggiuntivi, il Governo federale potrebbe aritmeticamente imporre un onere annuale al bilancio federale di circa 21 miliardi di euro entro il 2058. Il Bundestag e il Governo federale considerano questo scenario irrealistico. Qualora la decisione sulle risorse proprie del 2020 si rivelasse un atto *ultra vires* nella causa principale, esiste la possibilità che la Corte di giustizia dell'Unione europea - investita dalla Corte costituzionale federale ai sensi dell'articolo 267 TFUE - dichiari la decisione nulla e non avvenuta. Se la Corte costituzionale giudicasse la decisione sulle risorse proprie un atto *ultra vires* o se, contrariamente all'esame sommario della presente decisione, dovesse affermare che l'identità costituzionale è stata toccata dalla decisione sulle risorse proprie, il Governo federale, il Bundestag e il Bundesrat dovrebbero adottare le misure a loro disposizione per ripristinare l'ordine costituzionale.

23 aprile 2021