

**Luiss**

Institute for European Analysis and Policy

# **Le conseguenze europee della sentenza della Corte costituzionale tedesca**

**Carlo Bastasin**

Policy Brief 16/2023

**LUISS**



19 novembre 2023

# Le conseguenze europee della sentenza della Corte costituzionale tedesca

Carlo Bastasin

## La sentenza della Corte

Con una sentenza pronunciata il 15 novembre scorso, il secondo Senato della Corte costituzionale federale tedesca ha dichiarato incompatibile con alcuni articoli della Legge fondamentale la legge di bilancio supplementare del 2021.

La richiesta di una pronuncia era stata avanzata da 197 membri del gruppo parlamentare CDU-CSU del Parlamento tedesco nei confronti di una manovra aggiuntiva che integrava la Legge di Bilancio del 2021. La legge provvedeva al trasferimento di un'autorizzazione di indebitamento per 60 miliardi di euro - inizialmente disposti a favore della risposta alla pandemia Covid-19, ma non utilizzata nell'anno fiscale 2021 - a favore del Fondo per l'Energia e il Clima (un fondo speciale) da utilizzare negli anni successivi. Il trasferimento fu effettuato retroattivamente nel febbraio 2022 con competenza sul bilancio fiscale dell'anno precedente. Il Fondo fu poi ridenominato come Fondo per il Clima e la Trasformazione.

In base al pronunciamento della Corte, la Seconda Legge suppletiva di Bilancio del 2021 non rispondeva ai requisiti di emergenza che avrebbero giustificato l'indebitamento.

La decisione del Senato si è basata su tre ragioni; ciascuna delle quali singolarmente è considerata sufficiente per dichiarare nulla la legge. In primo luogo, il legislatore non ha sufficientemente dimostrato il necessario collegamento fattuale tra l'emergenza e le misure di gestione della crisi adottate in risposta. In secondo luogo, disaccoppiando la dichiarazione di emergenza ex art. 115 comma 2 sesta frase della Legge fondamentale dall'utilizzo concreto delle autorizzazioni di prestito, la legge è incompatibile con i principi costituzionali del bilancio annuale (*Jährlichkeit*) e dell'annualità (*Jährigkeit*). L'uso de facto illimitato delle autorizzazioni di prestito d'emergenza negli anni fiscali successivi senza conteggiarle nella regola del "freno all'indebitamento" (*Schuldenbremse*) per quegli anni, e conteggiandole invece come "debito" per l'anno fiscale 2021 è quindi stata considerata inammissibile. In terzo luogo, l'adozione della Seconda Legge suppletiva sul Bilancio 2021 dopo la fine dell'anno fiscale 2021 viola il principio sancito dall'art. 110 comma 2 prima frase della Legge fondamentale secondo cui il bilancio deve essere stabilito in anticipo (*Vorherigkeitsgebot*).

La decisione della Corte significa che il volume del Fondo per il clima e la trasformazione viene ridotto di 60 miliardi di euro. Il divieto di impiego dei fondi oggetto della legge che ne disponeva il trasferimento ha conseguenze sui bilanci degli anni successivi al 2022. Ma le conseguenze sono particolarmente rilevanti per il 2023 e il 2024 quando non è più in vigore la clausola di emergenza che sospendeva l'applicazione della regola costituzionale di "freno all'indebitamento". Nella misura in cui lo Stato ha assunto obblighi che non può più onorare a causa della riduzione conseguente al divieto della Corte, il legislatore deve compensare ciò con altri mezzi.

## La situazione di bilancio della Germania

A seguito della sentenza del 15 novembre, riferita come detto al trasferimento di risorse inutilizzate al Fondo per il Clima, il governo si trova improvvisamente con un disavanzo aggiuntivo di 60 miliardi di euro, che aveva previsto per il finanziamento di programmi e sussidi nella politica climatica nei prossimi anni. In precedenza, tuttavia, il governo aveva già trasferito al Fondo per il Clima altri 26 miliardi tratti anch'essa dai fondi inutilizzati per il contrasto alla pandemia.

Nonostante le nuove difficoltà implicate dalla sentenza della Corte costituzionale, la Germania si trova comunque in condizioni di equilibrio finanziario estremamente favorevoli se confrontate con quelle delle altre maggiori economie. Sulla base della bozza di Legge di Bilancio federale presentata alla Commissione europea a ottobre, il rapporto tra debito e Pil della Germania dovrebbe scendere al 63 per cento nel 2025, rispetto a una media degli altri paesi dell'euro-area vicina al 100 per cento.

Se il pronunciamento della Corte costringesse Berlino a un rispetto ancora più stretto della regola del freno all'indebitamento – cioè a non superare la soglia dello 0,35% del rapporto tra disavanzo e Pil -, il rapporto debito-Pil scenderebbe più rapidamente del previsto, a poco sopra il 60% nel 2025 per poi calare ulteriormente. È probabile che il governo debba cercare qualche altro stratagemma per rispettare la regola del debito senza far deragliare gli investimenti relativi a obiettivi politici primari del programma di governo della coalizione, o senza imporre una correzione di bilancio troppo forte in una fase di debolezza dell'economia tedesca. La semplice correzione di bilancio implicita nel pronunciamento della Corte viene stimata attorno allo 0,5% del Pil tedesco. Una correzione analoga potrebbe causare una stagnazione prolungata nel 2024.

Per queste ragioni, il governo di Berlino sta studiando soluzioni alternative all'aumento delle imposte o alla cancellazione di spese già previste. Una delle ipotesi riguarda la possibilità di trasformare almeno una parte della spesa per investimenti finanziata dai fondi speciali in garanzie statali nei confronti di prestiti da far effettuare materialmente al Kreditanstalt für Wiederaufbau, l'istituzione che già in passato ha avuto funzione di finanziamento per politiche pubbliche del governo pur rimanendo all'esterno del perimetro della Pubblica amministrazione. Altre opzioni riguardano, come detto, l'effettivo conseguimento di un disavanzo ridotto attraverso il taglio delle spese o l'aumento delle tasse o, in alternativa, la modifica

dell'attuale assetto normativo. A proposito di quest'ultimo sussistono due complesse opzioni: la prima riguarda una riforma costituzionale che preveda la revisione integrale del "freno all'indebitamento", mentre una seconda riguarda l'effettiva non contabilizzazione ai fini del rispetto dei limiti costituzionali di alcuni tipi di investimento. Nessuna di queste opzioni è attualmente di facile realizzazione politica.

La scelta che verrà adottata dal governo tedesco avrà implicazioni potenti sul negoziato in corso a Bruxelles a proposito delle future regole di governance economica. Un indizio significativo sulla possibile soluzione proviene dall'eccezione garantita alle spese per la Difesa. Il Fondo speciale di 100 miliardi di euro per il miglioramento della dotazione degli apparati di Difesa tedesca è infatti stato disposto in coerenza con la normativa costituzionale. E' dunque possibile che una soluzione simile venga predisposta anche per altre spese finalizzate a obiettivi strutturali condivisi dalla grande maggioranza del Parlamento tedesco.

## **Conseguenze ulteriori sugli altri Fondi Speciali**

Le conseguenze del pronunciamento della Corte sembrano però andare oltre quelle che riguardano il Fondo per il Clima e la Trasformazione. Il governo tedesco si sta preparando infatti ad affrontare un'estensione del divieto anche al Fondo per la Stabilizzazione Economica (FSE) attivato successivamente con conseguenze dirette sul bilancio federale del 2023 e degli anni successivi. L'indebitamento a carico del bilancio federale potrebbe dunque dover aumentare ulteriormente. Perché ciò sia possibile senza violare la norma costituzionale sul Freno all'indebitamento (*Schuldenbremse*) sarà necessario al governo attivare una clausola di emergenza che corrisponde a condizioni di eccezionale necessità, in ragione delle quali sarebbe legittimo sospendere anche nel 2023 l'applicazione del Freno all'indebitamento. Perché questa opzione sia realizzabile è tuttavia necessaria una risoluzione del Parlamento tedesco soggetta ad approvazione a maggioranza assoluta.

Nell'autunno del 2022, quando il freno all'indebitamento era stato sospeso a causa della crisi energetica, il Bundestag aveva concesso al FSE autorizzazioni di credito per 200 miliardi di euro. Il denaro è stato utilizzato principalmente per finanziare gli aiuti energetici per cittadini e imprese nel 2023. Tra il 1° gennaio 2023 e il 30 settembre di quest'anno, dal FSM sono stati utilizzati a questo fine 32,3 miliardi di euro. Ne resterebbero dunque disponibili quasi 170 miliardi.

Tuttavia, l'utilizzo di tali fondi potrebbe ora essere giudicato incostituzionale e questo avrebbe conseguenze sul bilancio del 2023 quando il governo federale ha utilizzato i prestiti di emergenza del FSE dell'anno precedente. Secondo la sentenza della Corte costituzionale, questi prestiti dovranno essere aggiunti al bilancio federale 2023. Ciò significherebbe che quest'anno l'Amministrazione federale supererebbe nettamente l'indebitamento netto consentito dal freno all'indebitamento.

Il governo potrebbe giustificare l'applicazione di clausole di emergenza legate alla crisi energetica, anche se allo stato attuale le tensioni nell'approvvigionamento energetico si sono molto attenuate. Il governo di Berlino, infatti, potrebbe sostenere che all'inizio del 2023, quando fu presa la decisione di continuare l'utilizzo dei fondi, l'economia tedesca si trovasse ancora in una situazione simile a quella dell'autunno 2022.

Mai prima d'ora nella storia della Repubblica federale la Corte costituzionale federale aveva dichiarato incostituzionale la politica di bilancio di un Governo federale e. Il Bundestag, su richiesta del gruppo parlamentare Cdu/Csu, dovrebbe ora riunirsi nella sede della commissione Bilancio e, non appena concluse le tradizionali audizioni degli esperti, deliberare su come procedere. E' prevedibile che la procedura venga concentrata in un tempo il più stretto possibile, forse di un paio di settimane.

Dopo la sentenza della Corte costituzionale, Friedrich Merz, il leader della CDU, il maggior partito di opposizione, ha dichiarato che anche il FSE sarà sottoposto a un controllo di costituzionalità. Si tratta di un'iniziativa altamente probabile ma soggetta all'esito della relazione legale commissionata dai vertici della CDU. La costituzionalità del FSE è oggetto di un esame anche da parte dei giuristi interni dei ministeri della Cancelleria, delle Finanze e dell'Economia. Anche secondo le prime valutazioni del governo, l'utilizzo del FSM potrebbe anch'esso aver violato la Costituzione.

Lo stratagemma di bilancio utilizzato con il FSE è infatti simile a quello del Fondo per il Clima: anche in questo caso infatti, nel 2022, quando è entrata in vigore l'eccezione al freno all'indebitamento, sono stati contratti e accumulati debiti per poterli utilizzare l'anno successivo. Il governo tedesco si augura che vengano fatte valere in sede giudiziaria alcune differenze nella struttura giuridica del FSE, tuttavia è evidente che, con la sentenza del 15 novembre, la Corte costituzionale abbia fatto valere il principio secondo cui il rispetto del Freno al Debito e il principio di corrispondenza temporale, si applicano anche ai fondi speciali e non alle sole spese convenzionali del bilancio federale. L'unica possibilità per evitare conseguenze sul bilancio 2023 sarebbe quella di avvalersi di un'altra clausola sospensiva del freno all'indebitamento in ragione di condizioni di emergenza. Solo in tal modo sarebbe anche possibile non rivedere interamente la struttura della legge federale di bilancio per il 2024.

Se il Paese entra in crisi senza alcuna propria diretta responsabilità, un governo può dichiarare uno stato di "emergenza" riferito al freno all'indebitamento e poter di conseguenza contrarre ulteriore debito per ridurre le conseguenze della crisi. Sia la Grande coalizione guidata dalla cancelliera Merkel, sia l'attuale coalizione "semaforo" del cancelliere Scholz, si sono avvalse di questa opzione durante la pandemia del coronavirus e durante la crisi dei prezzi energetici. L'esenzione dal freno all'indebitamento è stata così applicata dal 2020 al 2022 compreso. In tempi normali il freno all'indebitamento consente alla Confederazione di prendere in prestito al massimo lo 0,35% del Pil. Quest'anno il prestito consentito ammonta a 35,6 miliardi di euro. L'anno scorso, solo nel bilancio ordinario, il governo federale ha registrato un deficit di 115 miliardi di euro.

L'anno scorso il ministro federale dell'economia Robert Habeck (Verdi) aveva esortato i colleghi di governo a dichiarare nuovamente lo stato di emergenza per il 2023. Tuttavia, il ministro federale delle Finanze Christian Lindner (FDP) aveva respinto la proposta. Lindner considera suo obiettivo irrinunciabile il rispettare del freno all'indebitamento nel 2023. Procedere adesso a una dichiarazione di condizione d'emergenza, dopo aver rifiutato di farlo a inizio anno, potrebbe non essere giustificato sulla base di condizioni che non si sono aggravate dall'inizio del 2023 ma che anzi, per quanto riguarda almeno l'approvvigionamento energetico, sono andate migliorando. Se il governo procedesse ugualmente e dichiarasse la condizione di emergenza, potrebbe doversi confrontare con nuove contestazioni costituzionali.

## Le conseguenze politiche

La coalizione di governo si trova in una condizione particolarmente difficile. Le tre formazioni politiche che compongono il governo sono eterogenee ed hanno posizioni in contrasto tra loro in materia di bilancio e finanziamento pubblico. Il partito liberale (FDP), guidato dal ministro delle finanze Christian Lindner, pone al centro della propria azione politica il rispetto del Freno al Debito. Il partito socialdemocratico (SPD), guidato dal cancelliere Olaf Scholz, si identifica con la difesa dello stato sociale e quindi delle relative spese di assistenza alle famiglie. Infine, il partito dei Verdi, che esprime il vicecancelliere Robert Habeck, ministro dell'Ambiente e dell'industria, ha come obiettivo primario proprio il finanziamento della transizione ambientale, ambito in cui venivano impegnate le risorse trasferite al Fondo per il Clima. Il difficile equilibrio interno alla coalizione era reso possibile solo dalla disponibilità di fondi esterni al bilancio federale, cioè appunto dei Fondi speciali. Solo in questo modo, Lindner poteva affermare di aver ottenuto il rispetto delle regole del bilancio federale sui limiti di indebitamento, mentre gli altri partiti componenti della coalizione potevano conseguire i loro obiettivi di spesa.

Il divieto imposto dalla Corte costituzionale rende l'equilibrio politico della coalizione ancor meno stabile. Se il ministro delle Finanze dovesse imporre il divieto di alzare le imposte, la conseguenza sarebbe una riduzione di spese pubbliche che riguardano esclusivamente le *constituencies* degli altri partiti della coalizione: stato sociale e spese per la transizione ambientale. Si tratta di provvedimenti che non sarebbero politicamente accettabili né per Scholz, né per Habeck. Nei sondaggi, d'altronde, i tre partiti di governo ottengono insieme consensi solo marginalmente superiori a quelli del maggior partito di opposizione, la Cdu (conteggiando anche i consensi per il partito bavarese della Csu).

Tuttavia, sono pochi gli osservatori della politica tedesca che ritengono che la coalizione di governo possa rompersi e che la Germania debba ricorrere a nuove elezioni. Il motivo è che il partito Liberale, quanto meno in base ai sondaggi correnti, nonché alle recenti performance elettorali nelle elezioni dei Länder, rischierebbe di non superare la soglia di sbarramento del 5% e quindi di sparire dal Bundestag. Se dovesse accettare la formazione di una Grande Coalizione con la Cdu, il partito socialdemocratico perderebbe certamente la cancelleria che aveva riconquistato dopo sedici anni di cancellierato Merkel. Infine, un recente cambio di coalizione in Assia, ha già visto uscire dalla maggioranza di governo del Land il partito

dei Verdi esemplificando la probabilità che, in caso di ricomposizione politica a livello federale, sia proprio il partito ambientalista a dover tornare all'opposizione. La promessa secondo cui la transizione verde avrebbe portato "posti di lavoro e miliardi di investimenti" non è più credibile per la maggioranza dei cittadini tedeschi che ha reagito con grave irritazione alla proposta di legge che imponeva la transizione delle abitazioni private verso sistemi di riscaldamento che utilizzino le pompe di calore anziché i combustibili fossili.

Proprio la debolezza dei partiti della coalizione di governo, in pratica, renderebbe attualmente impraticabile un cambio di coalizione.

## **Conseguenze nelle trattative europee sulle regole di bilancio**

Se la debolezza politica è un fattore di unità della coalizione, lo stesso non si può dire sul piano dei negoziati europei sulle nuove regole di bilancio. L'utilizzo di stratagemmi contabili – i fondi speciali o il ricorso a enti estranei al perimetro della pubblica amministrazione – così nettamente condannato dalla Corte Costituzionale riduce inevitabilmente la credibilità di Berlino come tutore esemplare del rigore fiscale.

La stessa regola del Freno all'indebitamento fu adottata dal governo Merkel-Schäuble nel 2009 proprio a titolo di riferimento esemplare per gli altri paesi dell'euro-area quando la crisi finanziaria si stava trasformando in una crisi del debito sovrano.

I Fondi speciali sono stati invece di ispirazione per misure analoghe a livello europeo che hanno sostanziato anche gli interventi di sostegno alle economie in difficoltà dopo la pandemia. Il piano di NextGeneration-EU, per esempio, offre alcune analogie con le dotazioni speciali di bilancio della Germania, ma ha un carattere pluriennale che lo rendono non direttamente collegabile alle ragioni contingenti – la crisi pandemica - della sua approvazione. È dunque possibile che il divieto costituzionale applicato alle misure finanziarie del governo tedesco possano essere fatte valere anche nei confronti di misure analoghe da parte delle istituzioni comuni europee. In primo luogo, rendendo più difficile il varo di fondi permanenti soggetti a finanziamento comune di obiettivi politici europei non strettamente definiti e temporalmente delimitati.

Per quanto riguarda le regole di bilancio all'interno del sistema di governance europea, attualmente, il ministro delle Finanze tedesco sta conducendo una battaglia di sbarramento nei confronti di quelle regole di governance proposte dalla Commissione europea che ritiene soggette a margini troppo ampi di discrezionalità. Lindner richiede al contrario l'imposizione di criteri numerici osservabili per la riduzione del debito degli Stati membri o il contenimento costante della spesa pubblica annuale.

Lindner potrebbe mantenere la propria posizione intransigente al tavolo dell'Ecofin solo qualora la risposta del governo di Berlino alla sentenza della Corte di Karlsruhe fosse un'intensificazione dell'austerità in Germania, a costo di sopportare un peggioramento del ciclo economico, una riduzione degli aiuti di Stato alle imprese impegnate nella transizione economica (con rischio di deindustrializzazione), e in generale un

annacquamento dell'agenda politica del governo in una fase di emergenza geo-economica. In considerazione di tutto ciò, si tratta di uno scenario improbabile.

Una risposta razionale sarebbe quella di modificare la norma sul Freno al Debito iscritta nella Legge Fondamentale tedesca. Si tratta di un intervento che richiede una maggioranza parlamentare dei due-terzi. Per ottenerla è necessario trovare un accordo con l'opposizione cristiano-democratica. Secondo indiscrezioni della stampa tedesca, proprio Wolfgang Schäuble, l'artefice delle norme costituzionali sul freno al debito, avrebbe invitato i parlamentari della Cdu a riflettere sull'opzione di allentare la norma costituzionale, in vista di un probabile cambio di governo che vedrebbe il maggior partito di opposizione, una volta conquistata la cancelleria, anch'esso confrontarsi con le difficoltà di bilancio provocate dalla sentenza. Si tratta di considerazioni che la Cdu sta avvertendo concretamente anche per le conseguenze che la sentenza della Corte avrà sui bilanci di alcuni Länder a guida cristiano-democratica. In ragione del processo politico e legislativo necessario, anche lo scenario di un'immediata modifica della Legge fondamentale è di difficile realizzazione.

Una terza opzione è che alcune spese per investimento vengano escluse dal calcolo del debito federale tedesco ai fini del rispetto del vincolo costituzionale. In tal caso, è probabile che verrebbero espunte le spese per la transizione ambientale, per la transizione digitale e forse anche spese relative alla gestione dei fenomeni migratori. Questo intervento vedrebbe un allineamento tra l'agenda tedesca e quella della Commissione europea e forse anche alle richieste attuali del governo italiano orientate proprio all'esclusione di alcune spese per investimento.

Come detto, un indizio significativo sulla possibile soluzione proviene dall'eccezione che è già stata garantita alle spese per la Difesa nel contesto dell'intervento legislativo successivo all'aggressione russa dell'Ucraina, il cosiddetto *Zeitenwende*. In quel caso, il Fondo speciale di 100 miliardi di euro per il miglioramento della dotazione degli apparati di Difesa tedesca è infatti stato approntato con disposizioni di modifica della normativa costituzionale che ne legittimavano la realizzazione.

E' dunque possibile che una soluzione simile venga predisposta anche per altre spese finalizzate a obiettivi strutturali condivisi dalla grande maggioranza del Parlamento tedesco. Tuttavia, una procedura analoga giustificerebbe anche l'approntamento di fondi extra bilanci nazionali da parte dell'Unione europea, possibilmente allineati alle scelte delle politiche di spesa pubblica nazionali.