



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. II

(ESTRATTO)

MATTEO BURSI

**LA SENTENZA DEL BVERFG SUL PUBLIC SECTOR PURCHASE PROGRAMME:
UN'EUROPA SEMPRE PIÙ DIFFICILE**

9 LUGLIO 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Matteo Bursi

**La sentenza del *BVerfG* sul *Public Sector Purchase Programme*:
un'Europa sempre più difficile***

ABSTRACT: *The aim of this paper is to analyze the sentence of the Bundesverfassungsgericht on the Public Sector Purchase Programme (PSPP), adopting a perspective which combines law, economics and history. In this sense, initially, the focus will be addressed toward the “european path” of the German Constitutional Court since the case Solange to the most recent pronunciations about the initiatives implemented by the European Central Bank. Subsequently the article will deepen the possible consequences of the 5 May judgement while, further, there will be a consideration about the tasks, and the ideological base, of the Frankfurt’s institute. Finally, we will suggest a reflection on the overall german approach to the European Union, trying to understand what role this country is ready to play in the forthcoming continental scenario.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le tre direttive del *BVerfG* e l'euro-attivismo dell'ultimo decennio. – 3. La sentenza sul PSPP. – 4. Le possibili ripercussioni, sotto il profilo giuridico ed economico, sull'UE. – 5. Una doverosa riflessione sul ruolo della Banca Centrale Europea. – 6. Allargando lo sguardo: la necessità di una Germania europeista per il futuro dell'Unione.

1. Introduzione

Beniamino Olivi, diplomatico italiano che ha indissolubilmente legato la propria carriera allo sviluppo del progetto europeo, diede alla luce nel 1993 un libro che ricostruiva il percorso comunitario mettendo in risalto, al pari dei ragguardevoli traguardi raggiunti, gli aspetti problematici che la progressiva integrazione aveva ingenerato. Il testo, ripubblicato innumerevoli volte fino a quella definitiva del 2010, porta in tal senso un titolo efficace che, ad una lettura a posteriori, può risultare perfino profetico: L'Europa difficile¹. Invero, Olivi descrive il processo di integrazione nei termini di un sentiero impervio consolidatosi fra pressioni estere (riconducibili ad una Guerra Fredda che spezzava in due parti il vecchio continente) e resistenze di carattere prettamente nazionale, finendo col porre, inevitabilmente, notevole attenzione sugli sviluppi derivanti dalla stipula del Trattato di Maastricht e, nello specifico, sulla creazione di quell'ambizioso programma denominato Euro. L'Unione monetaria incarnava infatti un progetto di portata superiore a quanto sperimentato sin dalla costituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), un obiettivo che s'era plasmato nel corso dei decenni attraverso l'ideazione del Sistema Monetario Europeo (SME) e la formulazione di piani programmatici (dapprima il cd. Piano Werner e, successivamente, il Rapporto Delors²).

Nel descrivere gli eventi caratterizzanti la transizione dalle valute nazionali a quella unica europea, l'Autore sottolinea con sempre più rilevanza il ruolo che un Paese su tutti avrebbe potuto giocare nel periodo futuro: la Germania. Lo Stato tedesco, fino ad allora tra i più favorevoli ad un'integrazione in chiave europea, aveva infatti posto condizioni stringenti per la costituzione dell'Eurozona e con il passare degli anni '90 iniziò a palesare le prime perplessità circa la capacità dei Governi di altri Paesi membri di rispettare i requisiti di bilancio fissati con Maastricht e, successivamente, con il Patto di Stabilità e Crescita³. La politica monetaria portata avanti dalla *Bundesbank*, corrispondente alla

* Contributo sottoposto a referaggio.

¹ B. OLIVI, *L'Europa difficile*, Il Mulino, Bologna, 1993. Il titolo del libro è lo stesso utilizzato dall'Autore fin da una raccolta di saggi del 1964.

² Vedasi a tal proposito: F. VIANELLO, *La moneta unica europea*, in *Economia e Lavoro*, n.1/2013, pp.17-46.

³ Nell'edizione del 2000 del libro di Olivi è riportata a questo proposito una divergenza di vedute tra il cancelliere Kohl, deciso ad includere fin da subito il maggior numero possibile di Stati membri nel progetto Euro, ed il ministro delle finanze Theo Waigel, scettico rispetto alla capacità di alcune Nazioni di rispettare gli oneri finanziari stabiliti dai più

consolidata espressione *Wachstum und Stabilität*⁴, era infatti per la popolazione e l'*establishment* teutonico un caposaldo assoluto dell'economia nazionale, riferimento finanziario che trova probabilmente le proprie radici nel travagliato percorso vissuto nella prima metà del Novecento dalla *Reichsbank* (vedasi il drammatico periodo dell'iperinflazione di Weimar o la soppressione della sua indipendenza avvenuta con il nazionalsocialismo⁵). Nell'analisi formulata nel libro dal diplomatico italiano emerge con una certa lungimiranza il rischio che, trascurando la rilevanza data alla materia da parte della Germania, potessero configurarsi nuove resistenze che avrebbero minato una volta in più il percorso di integrazione europea, ponendo questioni centrali che al momento della stipula del Trattato di Maastricht erano state probabilmente sottovalutate da altri Paesi membri.

Oggi, trascorsi più di vent'anni dalla prima pubblicazione del testo, è ragionevole affermare come le preoccupazioni espresse da Olivi trovassero pieno fondamento; la crisi dei debiti sovrani *post-2008*, ed il conseguente nuovo quadro di *governance* economica⁶, hanno infatti facilitato una rapida deflagrazione delle problematiche sottese all'Unione monetaria manifestando l'opposizione tedesca ad un ulteriore sviluppo dell'UE, posizione neanche troppo implicita che ha seguito due linee differenti ma, tra loro, ben coerenti. La prima di queste è riconducibile ad una visione politica conservatrice espressa dai Governi succedutisi negli ultimi dieci anni mentre, la seconda, attiene ad una dimensione giuridica che consta in un marcato attivismo del *Bundesverfassungsgericht* (*BVerfG*) nei confronti degli atti di carattere finanziario emanati dalle diverse istituzioni euro-unitarie; con riferimento al presente scritto si approfondirà unicamente la seconda delle due, tralasciando pertanto riflessioni approfondite sulle posizioni del *Bundestag* e della Cancelleria.

La Corte tedesca ha in tal senso dapprima ponderato con accortezza le misure deliberate dal Consiglio e dalla Commissione per il sostegno economico agli Stati membri nelle condizioni economiche più complesse (in particolare la Grecia) per poi spostare la propria attenzione verso l'operato della Banca Centrale Europea, vagliando le operazioni più consistenti messe in campo da Francoforte in seguito all'inizio del mandato Draghi. Se per gli atti emanati dalla "parte politica" dell'UE vi è stato un avallo privo di particolari criticità⁷, con riferimento invece all'area monetaria si sono presentate dissonanze che hanno via via assunto dimensioni sempre più rilevanti.

Fino a poche settimane addietro, nonostante una serie di pronunciamenti contraddistinti da innumerevoli osservazioni, l'immagine restituita dal *BVerfG* rispetto al proprio operato nei confronti della BCE era comunque riconducibile all'efficace detto popolare richiamato da Weiler: can che abbaia non morde⁸.

Le sentenze della Corte tedesca (su tutte quelle relative all'istituzione dell'OMT⁹) sollevavano infatti una serie di rilievi che formalmente parevano almeno delegittimare quanto effettuato dalla Banca Centrale ma, in conclusione, finivano per dare un assenso denso di perplessità ma utile alla sopravvivenza dell'Eurozona.

Questo atteggiamento però, come accennato sopra, è stato adottato fino a poche settimane fa

recenti Trattati; B. OLIVI, *L'Europa difficile*, Il Mulino, Bologna, 2000, 481-482.

⁴ Traducibile in "Crescita e Stabilità", dittico che enuclea il perseguitamento di una politica monetaria indirizzata primariamente al contenimento dell'inflazione piuttosto che al sostegno dell'occupazione e della crescita economica (queste ultime da andare a promuovere attraverso la politica fiscale). A questo riferimento: B. OLIVI, *L'Europa*, cit., 481-482.

⁵ Vedasi a tal proposito: L.F. PACE, *Il principio dell'indipendenza della banca centrale e la stabilità dei prezzi come obiettivo della politica monetaria: quale influenza dell'ordoliberalismo in Germania e nell'Unione Europea?*, in *Moneta e Credito*, n. 288/2019.

⁶ Cfr.: F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.

⁷ Le sentenze riguardanti FESF, MESF, MES e Fiscal Compact hanno infatti sostanzialmente legittimato quanto strutturato dalle istituzioni euro-unitarie, presentando unicamente limitazioni riguardo ad eventuali implementazioni future che uscissero da quanto votato dal *Bundestag*. Sulla tematica vedasi: P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2016, 447-450.

⁸ J.H.H. WEILER, *The "Lisbon Urteil" and the Fast Food Culture*, in *Eur J Int'l Law*, 2009, Vol. 20, 505.

⁹ Cfr., in proposito: P. FARAGUNA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti Comparati*, n.1/2016.

assumendo, nella sentenza del 5 maggio 2020 sul *Public Sector Purchase Programme* (PSPP)¹⁰, connotati non più unicamente formali bensì sostanziali.

Invero, il *Bundesverfassungsgericht* non si è limitato in questa circostanza a sottolineare le supposte mancanze dell'operato di Francoforte ma si è spinto oltre, rimodulando il proprio rapporto di forza con la Corte di Giustizia Europea ed intimando alla BCE di fornire entro tre mesi risposte puntuali sulle proprie osservazioni, pena il ritiro della *Bundesbank* dall'attuazione del programma oggetto di valutazione ed un'eventuale riduzione, anche a lungo termine, delle sue partecipazioni in titoli di Stato.

Gli effetti dati da una messa in pratica di quanto pamentato da Karlsruhe avrebbero evidentemente un impatto drastico su molte questioni europee e, a dimostrazione di quanto appena affermato, vi sono le inusuali ma perentorie repliche formulate sulla sentenza da parte dei giudici del Lussemburgo e dai vertici della stessa Banca Centrale. Le presenti note, in questo contesto, si propongono dunque di perseguire cinque principali finalità: analizzare dapprima questo pronunciamento sulla base del dialogo pluridecennale fra Corte di Giustizia Europea e Tribunale costituzionale tedesco (I), tentare poi di valutare nello specifico le argomentazioni del *Bundesverfassungsgericht* con riferimento al PSPP (II), ponderare le implicazioni, anche di carattere economico, che da esse possono derivare (III), esaminare il ruolo della BCE alla luce dei Trattati e delle dinamiche del contesto attuale (IV) e, infine, considerare il ruolo futuro che la Germania sarà disposta a giocare nella cornice continentale (V). Tutto ciò verrà svolto non senza guardare al percorso storico riguardante l'integrazione europea, nella consapevolezza che una vicenda come questa avrebbe sicuramente trovato spazio nel quantomai attuale ed importante libro di Beniamino Olivi.

2. Le tre diretrici del *BVerfG* e l'euro-attivismo dell'ultimo decennio

Il rapporto fra diritto interno e diritto europeo ha portato in molti Paesi membri a riflessioni riguardanti lo spazio d'autonomia che le costituzioni nazionali avrebbero potuto conservare a fronte di un riconosciuto primato di quanto sottoscritto su base comunitaria¹¹. Il *Bundesverfassungsgericht* ha in tal senso giocato un ruolo importante, fornendo sin dai primi anni '70 un contributo di rilievo al dialogo fra le diverse Corti ed i giudici del Lussemburgo. Karlsruhe, nel corso dei decenni, ha progressivamente ampliato le proprie osservazioni giungendo alla definizione di tre diretrici su cui basare il proprio operato nei confronti delle istituzioni continentali: tutela dei diritti fondamentali, valutazione sugli eventuali atti *ultra-vires* e controllo di identità costituzionale. Merita di essere sottolineato fin d'ora come questi piani d'azione si siano strutturati partendo da un presupposto che, alla luce dei pronunciamenti più recenti, potrebbe essere parzialmente trascurato: la Legge Fondamentale tedesca (*Grundgesetz*), al pari della Costituzione italiana, presenta sin dalla sua versione originaria un'importante apertura nei confronti della partecipazione della Federazione a soggetti di carattere sovranazionale. In effetti, ciò si esprime in diverse parti della Costituzione, tra cui lo stesso preambolo o gli articoli 24 e 25¹², con il fine di segnare una netta rottura con il passato nazionalsocialista e favorire una pacifica convivenza fra gli Stati. Riferimento per antonomasia della prima diretrice citata poco sopra è indubbiamente la vicenda *Solange*¹³ la quale, contribuendo alla

¹⁰ 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15.

¹¹ Si veda, per una ricostruzione storica sulla materia: P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2019.

¹² Nel primo comma dell'articolo 24 del *Grundgesetz* è stabilito che "La Federazione può trasferire con legge diritti di sovranità ad organizzazioni sovranazionali", nel secondo è invece previsto come la Germania possa "[...] per la tutela della pace, inserirsi in un sistema di reciproca sicurezza collettiva; essa pertanto consentirà alle limitazioni dei suoi diritti di sovranità che realizzino e assicurino un ordinamento pacifico e duraturo in Europa e tra i popoli del mondo". L'articolo 25 della Legge Fondamentale si esprime invece come di seguito riportato: "Le regole generali del diritto internazionale sono parte integrante del diritto federale. Esse prevalgono sulle leggi e producono diritti e doveri immediati per gli abitanti del territorio federale". A tal proposito: P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht*, cit., pp.433.

¹³ *BVerfG*, *BVerfGE* 37, 271. Con questa sentenza la Corte tedesca fissò il principio secondo cui, fintantoché i diritti

definizione del concetto dei controlimiti¹⁴, ha indotto ad un importante ed ampio dibattito su base europea riguardo alla tutela dei diritti fondamentali.

Per quanto concerne invece la seconda direttrice, la valutazione sugli eventuali atti *ultra-vires*, va detto che la materia è stata trattata per la prima volta dal *BVerfG* in occasione della stipula del Trattato di Maastricht (*Maastricht-Urteil*¹⁵): in quell'occasione i giudici di Karlsruhe fissarono infatti un confine fra la nascente Unione Europea e la Repubblica Federale Tedesca, riservandosi un potere di controllo sull'operato futuro delle istituzioni comunitarie con riferimento alla corretta attribuzione delle funzioni ad esse in capo. La terza ed ultima linea d'azione, il controllo di identità costituzionale, è invece un "prodotto" più recente che trova nel Trattato di Lisbona la propria base (*Lissabon-Urteil*¹⁶); invero il *Bundesverfassungsgericht* ha esplicitato in quella circostanza una

fondamentali non sarebbero stati sufficientemente tutelati da parte della legge europea, il *BVerfG* si sarebbe riservato la competenza di effettuare una valutazione di conformità al *Grundgesetz* degli atti comunitari facendo prevalere, in caso di contrasto fra le fonti, il diritto costituzionale tedesco. Ciò sarebbe avvenuto nel caso in cui non fosse stato possibile conseguire una *Konkordanz beider Rechtsordnungen*, applicando alla circostanza il controllo previsto dall'art.100 del *Grundgesetz*. Fra i molti contributi vedasi in tal senso: S. MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, Aracne, Roma, 2008, 32-37. Questo pronunciamento venne seguito da *Solange II* (*BVerfG*, *BVerfGE* 73, 339); con questa sentenza del 22 ottobre 1986 il *BVerfG* ha invertito il precedente ed omonimo pronunciamento sostenendo come, fintantoché la giurisprudenza europea fosse stata sufficientemente tutelante nei confronti dei diritti fondamentali presenti nel *Grundgesetz*, lo stesso *Bundesverfassungsgericht* non avrebbe posto in essere il proprio giudizio di costituzionalità sugli atti di diritto comunitario derivato. In tal senso: ivi, pp.37-40. A "coronare" questa prima direttrice nella tutela multilivello dei diritti giunse poi la sentenza *Bananen-Entscheidung* (*BVerfG*, *BvL* 1/97); in questo pronunciamento il *BVerfG* giunse a stabilire come i controlimiti possano essere attivati solo in caso di deviazioni strutturali e consistenti rispetto ai diritti fondamentali fissati dalla Costituzione tedesca. Vedasi, sul tema: P. FARAGUNA, *Il "sospettoso" cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*, in *La Cittadinanza Europea*, supplemento n.1, 2016.

¹⁴ Sul tema è importante ricordare anche l'importante eccezione sollevate all'epoca dalla Corte costituzionale italiana; il riferimento principale è la [sentenza cd. Frontini, 183/1973](#), con cui la Corte italiana fissò a sua volta il principio dei controlimiti. Vedasi, fra i vari: M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995.

¹⁵ *BVerfG*, *BVerfGE* 89, 155. La Corte tedesca, strutturando un'analisi destinata a sollevare un notevole dibattito, giunse con questo riferimento a formulare un giudizio quantomeno controverso con cui pose limiti generici (ma sostanziali) rispetto all'azione delle istituzioni europee. Venne quindi stabilito nel pronunciamento in questione come la presenza di carenze di legittimazione democratica dell'Unione Europea comportasse l'impossibilità di togliere al *Bundestag* la propria autonomia, delineando un perimetro apparentemente invalicabile vista, e su questo punto vennero probabilmente sollevate le perplessità più consistenti, l'assenza di un popolo europeo. Pertanto, il *BVerfG* si riservava il controllo sugli eventuali atti *ultra-vires* emanati dall'Unione e, al contempo, coglieva l'occasione per sottolineare come, per quanto la costituzione dell'Unione monetaria fosse legittima, altrettanto legittimo non sarebbe stato un automatismo nel costituire un'unione politica e fiscale (reputando ciò compatibile con l'esclusivo perseguitamento della stabilità dei prezzi fissato per la *constituenta* Banca Centrale Europea). Cfr., a tal proposito: G.U. RESCIGNO, *Il Tribunale costituzionale federale tedesco e i nodi costituzionali del processo di unificazione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 3115-3124; e J.H.H. WEILER, *The State "über alles" - Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in *EUI Working Papers*, n.19, 1995.

¹⁶ *BVerfG*, 2 *BvR* 2/2008. Successivamente alla ratifica del Trattato di Lisbona, il *BVerfG* venne nuovamente interpellato, per mezzo di un conflitto interorganico e di quattro ricorsi individuali diretti, sull'eventuale lesione di quanto previsto dall'art. 38.1 della Legge Fondamentale. I giudici di Karlsruhe, per quanto non si opposero alla stipula del Trattato, presentarono però nelle proprie motivazioni un articolato insieme di osservazioni che tornò a ravvivare il dibattito in merito al ruolo assunto dalla Corte tedesca nel processo di integrazione europea. Invero, il *BVerfG* rimarcò in questa circostanza il *deficit* democratico presente nelle istituzioni euro-unitarie e sottolineò ripetutamente il valore dello Stato-nazionale, destituendo dunque l'Unione Europea di alcuna parvenza di federazione; in tal senso quel perimetro invalicabile apparentemente tracciato nella *Maastricht-Urteil* venne materializzato con un esaustivo elenco di materie che sarebbero dovute rimanere ad appannaggio del *Bundestag* (che dalla sentenza vedeva dunque incrementato il proprio potere anche rispetto al Governo) e, soprattutto, con la formulazione del controllo di identità costituzionale. Questo elemento, rappresentante pertanto un passo in più rispetto al controllo sugli atti *ultra-vires*, venne plasmato prendendo come riferimento gli articoli 23 e 79.3 del *Grundgesetz* generando, con particolare riferimento al secondo dei due, notevoli perplessità: l'articolo in questione, contenente i punti della costituzione non passibili di revisione, era infatti stato concepito con specifico riferimento all'eventuale rischio di un ritorno del nazionalsocialismo ed in quella circostanza, nonostante un contesto decisamente diverso, veniva applicato nei confronti dell'Unione Europea. Vedasi, sulla tematica: D. ALBERSTAM – C. MOLLERS, *The German Constitutional Court says "Ja zu Deutschland!"*, in *German Law Journal*, n.8, 2009, pp.1241-1258 e S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*,

posizione in linea con il pronunciamento afferente alla vicenda *Maastricht-Urteil* ed ha avanzato nuove valutazioni sulla natura dell'UE, giungendo ad avocare a sé un controllo sull'operato europeo atto a non minare elementi cardine del *Grundgesetz*. Il decennio appena trascorso ha nel suo complesso dato modo al *BVerfG* di esplicitare al meglio la natura delle ultime due direttive sopra citate, diverse sono state infatti le vicende che hanno fatto parlare di atti *ultra-vires* e di controllo di identità costituzionale¹⁷, permettendo al mondo accademico di ponderarne l'effettiva rilevanza. Ai fini della presente trattazione meritano in tal senso di essere analizzati due pronunciamenti che hanno stabilito criteri specifici aventi una rilevante incidenza sulla questione PSPP. Il primo dei due è il caso *Mangold/Honeywall*¹⁸, sentenza che vide i giudici di Karlsruhe tornare a porsi nei confronti delle istituzioni europee in modo nuovamente "collaborativo", stabilendo importanti distinghi in merito a quanto fissato con le precedenti sentenze *Maastricht* e *Lissabon* (pronunciamenti che, invece, avevano restituito un'immagine piuttosto conservatrice e "nazionalista" del *Bundesverfassungsgericht*). Invero, il *BVerfG* sancì in quest'occasione due importanti elementi che ravvivarono all'interno dell'Unione quell'idea di progressiva integrazione euro-unitaria che era parsa venir posta in forte dubbio; il primo dei due constò nell'assunzione di una prassi che, d'altronde, era già prevista dall'articolo 267 del TFUE¹⁹: la Corte tedesca, prima di dichiarare la non applicabilità in Germania del diritto UE su di una determinata materia, avrebbe dovuto effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea.

Questa condizionalità, che dava dunque modo di proseguire il consolidato dialogo tra corti, venne inoltre abbinata ad una considerazione di metodo relativa al controllo sugli atti *ultra-vires*. Con questo pronunciamento, il *Bundesverfassungsgericht* stabilì infatti come, nel ponderare un eventuale sconfinamento dell'Unione nel riparto di competenze con la Repubblica Federale, fosse doveroso applicare un favore rispetto al diritto euro-unitario (*Europarechtsfreundlichkeit*²⁰) e prendere in esame unicamente le situazioni in cui si andasse a configurare un'evidente e significativa violazione del principio di attribuzione²¹. Seconda rilevante sentenza, con riferimento al pronunciamento del 5 maggio, è quella afferente alla costituzione da parte della BCE del programma OMT (*Outright Monetary Transactions*), vicenda in cui i giudici di Karlsruhe sono giunti a valutare per la prima volta l'operato della Banca Centrale. Invero, nel corso del 2012 l'istituto di Francoforte annunciò l'avvio di un piano straordinario di acquisti di titoli pubblici sui mercati secondari, un progetto che mirava al contenimento dei tassi d'interesse dei Paesi europei più esposti prefissandosi, al contempo, di non distorcere il primario perseguimento dell'obiettivo di inflazione (prossimo al 2% annuo) fissato dallo statuto. In tal senso, la BCE prevedeva la possibilità di deviare dalle quote prestabilite di acquisto dei titoli di Stato a patto che due condizioni, in particolare, venissero rispettate: la Nazione interessata avrebbe dovuto essere coinvolta in un piano di riassetto macroeconomico (come il MES) e la base monetaria sarebbe dovuta rimanere invariata.

L'annuncio della creazione di questo programma ebbe effetti immediati sugli *spread* continentali²² e, allo stesso modo, ebbe ricadute istantanee sul mondo politico e giuridico tedesco. In

n.9, 2009, pp.1003-1007.

¹⁷ In questo scritto, per brevità, non vengono approfondite le vicende afferenti a FESF, MESF, MES/Fiscal Compact ed Unione Bancaria.

¹⁸ 2 BvR 2661/06, 6 luglio 2010. In tal senso: P. FARAGUNA, *Il Mangold Urteil: controllo ultra vires ma da maneggiare «europarechtsfreundlich»*, in *Quaderni Costituzionali*, n.4, 2010, pp.863-867.

¹⁹ «La Corte di Giustizia dell'Unione Europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione dei Trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione. Quando una questione del genere è sollevata davanti ad un organo giurisdizionale degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessario per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione».

²⁰ Traducibile come "amichevolezza nei confronti del diritto UE".

²¹ A tal proposito: R. CAPONI, *Il Mangold Urteil: l'europeismo della Corte tedesca ed i suoi limiti*, in *Quaderni Costituzionali*, n.4, 2010, 860-863.

²² La costituzione di questo programma viene solitamente abbinata all'ormai celebre frase pronunciata dal presidente della BCE Mario Draghi in data 26 luglio 2012: "Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve

questo frangente, per la prima volta dalla costituzione dell'Euro, la gestione monetaria deviava dai tradizionali binari del decennio appena trascorso e sconfinava in un terreno che, anche a livello ideologico, risultava per le istituzioni e la popolazione germanica particolarmente delicato. La politica delineata dalla BCE di Mario Draghi andava infatti a discostarsi da quel *Wachstum und Stabilität* che aveva sorretto il percorso *post-Seconda guerra mondiale* della *Bundesbank* concorrendo potenzialmente, allo stesso tempo, ad un intervento mirato al sostegno finanziario di quei Paesi che presentavano parametri di bilancio distanti da quelli stabiliti all'interno dei Trattati. Le *Verfassungsbeschwerde*, ricorsi diretti previsti dall'ordinamento tedesco, furono il vettore con cui la materia venne condotta dinnanzi ai giudici di Karlsruhe i quali, quando ancora era in gestazione il pronunciamento sulle precedenti questioni riguardanti MES e Fiscal Compact²³, si trovarono a valutare l'eventuale lesione di principi enucleati dalla normativa europea; le criticità si concentrarono principalmente sulla presunta violazione del divieto di finanziamento monetario diretto del bilancio degli Stati membri (previsto dall'art.123 del TFUE) e su di un possibile sconfinamento della BCE nella sfera fiscale (con riferimento agli articoli 119, 123.1, 127.1 e 2 del TFUE²⁴).

Queste due considerazioni portarono il *BVerfG*, con decisione del 14 gennaio 2014, a rinviare per la prima volta la questione alla Corte di Giustizia Europea mettendo in pratica quanto previsto dal pronunciamento *Mangold/Honeywall*²⁵. Il “passaggio del fascicolo” fra il *Bundesverfassungsgericht* ed i giudici del Lussemburgo avvenne dunque nella cornice di quella deferenza pro-europea insita nel concetto, stabilito pochi anni prima, di *Europarechtsfreundlichkeit* anche se, ad una lettura approfondita di quanto scritto dalla Corte tedesca, emergeva una visione tendente al conflittuale che lasciava intendere come un'indifferenza della CGUE nei confronti della materia avrebbe legittimato Karlsruhe ad agire in modo autonomo e risoluto. Un interessante elemento da considerare a tale proposito è l'audizione, tenutasi nell'ottobre 2012, di Mario Draghi presso il *Bundestag*: in questa circostanza, infatti, il presidente in carica della BCE riferì dinnanzi al Parlamento tedesco in merito alle azioni di politica monetaria condotte dall'istituto da lui presieduto, un evento che avvenne poche settimane dopo l'annuncio della costituzione del programma OMT e che, ai più, parve come un tentativo d'allungare un proverbiale ramoscello d'ulivo in direzione delle prime rimostranze palesate dai deputati di Berlino²⁶.

La Corte di Giustizia Europea deliberò sulle *Outright Monetary Transactions* con notevole attenzione, riconoscendo una fondatezza alla base dei ricorsi del *BVerfG* ma dando complessivamente un *placet* al programma costituito da Francoforte. Invero, con un [pronunciamento](#)

the euro. And believe me, it will be enough”. È ragionevole affermare come gli effetti dati dal pronunciamento di questa frase, e dal solo annuncio della creazione delle *Outright Monetary Transactions*, riuscirono a contenere gli *spread* continentali ponendo un freno al precedente aumento incontrollato dei tassi di interesse su determinati titoli di debito pubblico europei. Vedasi su questa tematica, C. ALTAVILLA – D. GIANNONE – M. LENZA, *The financial and macroeconomic effects of OMT announcements*, in [Working Paper ECB](#), n.1707, 2014.

²³ *BVerfG*, 2 BvR 1390/12; 2 BvR 1421/12; 2 BvR 1438/12; 2 BvR 1439/12; 2 BvR 1440/12; 2 BvE 6/12, del 12 settembre 2012. Cfr., a tal proposito, A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in [Federalismi.it](#), n.18, 2012.

²⁴ Da considerare unitamente agli articoli 17 e 24 del protocollo sullo Statuto del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC).

²⁵ In tal senso: J. LUTHER, *Il rinvio pregiudiziale di Karlsruhe sui poteri della BCE*, in *Quaderni Costituzionali*, n.2, 2014, 422-424.

²⁶ L'audizione ebbe una durata di circa due ore, venne tenuta, significativamente, a porte chiuse e, vista la non pubblicità dei lavori, non è possibile conoscerne l'esatto contenuto. Si può però ricavare dal sito internet della BCE una parte del discorso di Draghi, poche righe che suggeriscono come il presidente della Banca Centrale abbia tenuto un comportamento aperto ed accomodante nei confronti delle richieste del *Bundestag*. A questo evento ne seguirono in verità di analoghi anche presso il Congresso dei deputati spagnolo (febbraio 2013), davanti all'Assemblea nazionale francese (giugno 2013), dinnanzi al Parlamento finlandese (novembre 2014) ed infine al Senato italiano (marzo 2015). Si veda sul tema: R. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in [Federalismi.it](#), n.5, 2017, 21-22.

del 2015²⁷, i giudici del Lussemburgo hanno sostenuto che l'OMT rientrasse nella sfera monetaria e che, per quanto i suoi effetti potessero riverberarsi su quella fiscale, ciò poteva comunque considerarsi conforme con i compiti affidati alla BCE vista la previsione presente nel TFUE d'un sostegno in favore delle politiche economiche dell'Unione Europea²⁸. Con riferimento, invece, al divieto di finanziamento diretto degli Stati membri, la CGUE presentò alcune puntualizzazioni che andavano incontro a quanto eccepito dal *Bundesverfassungsgericht*: in tal senso si chiarì come andassero evitati automatismi che di fatto tramutassero gli acquisti sui mercati secondari in acquisti effettuati sui mercati primari e, soprattutto, si sottolineò come il programma non avesse potenziale illimitato vista la necessità di non deviare dal primario perseguimento della stabilità dei prezzi (garantita dalla possibilità di acquisire titoli aventi una durata inferiore a 3 anni e riconducibili a Paesi sottoposti a strutturali aggiustamenti macro-economici).

La sentenza emessa dai giudici del Lussemburgo giunse dunque all'attenzione di quelli di Karlsruhe i quali, con una decisione del 21 giugno 2016²⁹, misero la parola "fine" a questa vicenda. Il *Bundesverfassungsgericht* si adeguò in tal senso a quanto sostenuto dalla Corte di Giustizia Europea ma colse l'occasione per rimarcare alcune criticità che si ponevano in linea con quanto espresso in *Maastricht-Urteil* e *Lissabon-Urteil*. Invero, il *BVerfG* ribadì il primato del diritto euro-unitario su quello interno ma, allo stesso tempo, sottolineò la presenza di quei controlimiti che gli articoli 20, 23, 38 e 79 del *Grundgesetz* ponevano in modo chiaro³⁰, tracciando una linea di confine alla cui tutela concorrevano le tre direttive descritte precedentemente. All'interno di questa cornice la Corte tedesca reputava quindi necessario il proprio intervento sull'OMT ed interpretava la sentenza della Corte di Giustizia Europea come un adeguamento alle osservazioni sollevate da Karlsruhe; nella motivazione si prendevano infatti come puntualizzazioni fondamentali quelle con cui i giudici del Lussemburgo andavano a contingentare l'operato della Banca Centrale Europea cogliendo, nel rinvio pregiudiziale del *BVerfG*, gli elementi attraverso cui rendere compatibile con i Trattati l'operato di Francoforte. In sintesi, venne pertanto dato l'avallo al programma afferente alle *Outright Monetary Transactions*, reputando non attuabile quella dichiarazione *ultra-vires* che avrebbe invece richiesto la presenza di un'evidente e significativa violazione del principio di attribuzione delle competenze.

3. La sentenza sul PSPP

La "vicenda" PSPP trova le proprie radici negli anni immediatamente successivi alla crisi dei debiti sovrani, un periodo caratterizzato da un tasso d'inflazione prossimo allo zero e da una crescita che faticava a consolidarsi all'interno dell'Eurozona. Il comitato esecutivo della BCE, preoccupato dal rischio deflattivo e dalla mancanza di politiche fiscali espansive, aveva in tal senso iniziato a paventare l'istituzione di un programma non convenzionale di acquisti sui mercati finanziari, un progetto che ricalcava quanto fatto per esempio negli Stati Uniti³¹ e che i *mass media* ribattezzarono rapidamente come "bazooka di Mario Draghi"³².

Il piano, che anche solo con l'annuncio di una sua eventuale costituzione ebbe la capacità di ridurre i tassi di interesse passivi dei Paesi più in difficoltà, vide poi nel 2014 l'inizio della propria

²⁷ [Causa C-62/14, Gauweiler et alii c. Governo federale tedesco](#). Cfr., a tal proposito: P. FARAGUNA, *La Corte di Giustizia strizza l'occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (OMT)*, in *Quaderni Costituzionali*, n.3, 2015, pp.798-800.

²⁸ Sostegno ricavabile dagli articoli 119.1, 127.1 e 282.2 del TFUE.

²⁹ 2 BvR 2728/13, 21 giugno 2016. Fra i tanti contributi: P. FARAGUNA, *La sentenza*, cit.

³⁰ In tal senso venne dunque riproposto un richiamo all'Europa Artikel (art.23 GG), alla cd. clausola di eternità (art.79.3 GG), al diritto di voto (art.38.1 GG) ed al principio democratico (art.20 GG).

³¹ Per un riferimento sulle finalità perseguitate e sui reali effetti conseguiti dopo alcuni anni dal varo del programma statunitense: E. M. ENGEN – T. LAUBACH – D. REIFSCHEIDER, *The Macroeconomic Effects of the Federal Reserve's Unconventional Monetary Policies*, in [FEDS Working Paper](#), n.5, 2015.

³² Fra i vari articoli che hanno parlato del *Quantitative Easing* in questa maniera: M. LONGO, *Che cos'è il Quantitative Easing e a cosa serve*, in [Il Sole 24 Ore](#), 22 gennaio 2015.

effettiva attuazione, con la creazione di quell' *Asset Purchase Programme* (APP) che tuttora è in essere. Lo strumento ideato da Francoforte, conosciuto nel dibattito politico come *Quantitative Easing* (QE), venne progressivamente strutturato in quattro parti, diretrici che si focalizzarono su di una massiccia dose di acquisti sui mercati secondari e che oscillarono fra i quindici miliardi mensili (ottobre-dicembre 2018) e gli ottanta (aprile 2016-marzo 2017)³³. La quattro voci comprendevano, e comprendono, una componente inherente alle obbligazioni bancarie garantite (programma CBPP³⁴), una relativa alla cartolarizzazione dei prestiti bancari (programma ABSPP³⁵), una afferente alle obbligazioni del settore privato (programma CSPP³⁶) ed infine, per l'appunto, una indirizzata all'acquisto di titoli di Stato³⁷ (*Public Sector Purchase Programme*, PSPP³⁸). In questa cornice la parte più rilevante era, ed è, ricoperta da quest'ultima ramificazione: invero, circa l'80% delle risorse stanziate è stato convogliato in favore di obbligazioni sovrane dell'Eurozona aventi una durata compresa fra i dodici mesi ed i trent'anni. Il PSPP è stato inoltre concepito con specifiche caratteristiche atte a non distorcere le finalità iniziali del programma; a questo proposito venne pertanto previsto un *rating* minimo che evitasse l'acquisizione dei cd. *junk bonds* (i titoli greci non vennero dunque interessati da questa manovra), si fissò un limite del 33% per gli acquisti relativi ad ogni emissione (50% per i titoli sovrnazionali), un eguale limite per la detenzione dei titoli di Stato in circolazione afferenti ad un singolo Paese (sempre 50% per i titoli sovrnazionali) e venne concepito un *black-out period* che permetesse di non condizionare in modo eccessivo il prezzo sui mercati primari. Nell'attuazione dell'*Asset Purchase Programme* la BCE demandò l'operatività principalmente alle banche centrali nazionali le quali, perseguitando la regola della cd. *capital key*, avrebbero dovuto effettuare acquisti mantenendo come riferimento la quota di partecipazione al capitale della stessa istituzione di Francoforte.

La costituzione di quest'ampio programma, come auspicato dal *board* della Banca Centrale Europea, ebbe immediati effetti benefici sugli *spread* continentali³⁹ ed inevitabilmente, alla luce di quanto scritto nel paragrafo precedente, destò l'attenzione di buona parte della politica e delle istituzioni tedesche le quali, con l'ormai abituale strumento del *Verfassungsbeschwerde*, non tardarono a portare la questione dinnanzi ai giudici di Karlsruhe. Il *BVerfG* si trovò dunque a dover valutare la compatibilità del PSPP con quanto stabilito nei Trattati europei trovando una notevole affinità con il caso relativo alle *Outright Monetary Transactions*. Invero, anche in questo frangente i ricorrenti lamentavano una presunta violazione del divieto di finanziamento diretto dei bilanci statali (articolo 123 TFUE) a cui si aggiungeva una più generale non osservanza del principio di attribuzione ed un'inottemperanza rispetto alle finalità affidate alla Banca Centrale dal suo stesso statuto (art. 5.1 TUE, artt. 119, 127 e ss. TFUE, artt. 17 e 24 del Protocollo n.4 allegato allo statuto BCE); come nel caso OMT venne inoltre seguito il percorso delineato dalla sentenza *Mangold/Honeywall* e la materia, con ordinanza del 18 luglio 2017, venne sottoposta ad un rinvio pregiudiziale con il fine di ottenere una valutazione da parte della Corte di Giustizia Europea⁴⁰.

La [CGUE, con sentenza dell'11 dicembre 2018](#)⁴¹, non si discostò dalla linea tracciata nel caso *Gauweiler* reputando conforme ai Trattati l'operato posto in essere da parte dell'istituto di Francoforte, in tal senso i giudici euro-unitari affermarono come il PSPP rientrasse pienamente fra gli

³³ Vedasi: *Asset Purchase Programme*, al [sito web della BCE](#).

³⁴ Avviato il 20 ottobre 2014.

³⁵ Avviato il 21 novembre 2014.

³⁶ Avviato l'8 giugno 2016.

³⁷ A queste possono essere abbinate anche acquisizioni di obbligazioni riconducibili ad amministrazioni locali ed agenzie riconosciute degli Stati membri.

³⁸ Avviato il 9 marzo 2015.

³⁹ In merito ad una valutazione sugli immediati effetti avuti dal programma in oggetto sui tassi d'interesse dei titoli di Stato europei: P. ANDRADE – J.BRECKENFELDER – F.DE FIORE – P.KARADI – O.TRISTANI, *The ECB's Asset Purchase Programme: An Early Assessment*, in [ECB Working Paper](#), n.1956, 2016.

⁴⁰ In tal senso, P. FARAGUNA, *Da Karlsruhe un nuovo rinvio pregiudiziale contro la BCE: inutile o dannoso?*, in *Quaderni Costituzionali*, n.4, 2017, 930-933.

⁴¹ [Causa C-493/17, Weiss, 11 dicembre 2018](#).

strumenti di politica monetaria⁴² (senza quindi sconfinare nella sfera fiscale) e che pertanto non fossero da attuare manovre correttive con cui modificare la colonna portante dell'*Asset Purchase Programme*⁴³. Alla luce di questa sentenza, si diffuse nell'intera Eurozona l'impressione di aver scongiurato l'ennesimo rischio per la propria tenuta e, con riferimento al venturo pronunciamento del *Bundesverfassungsgericht*, venne a prender consistenza la speranza che anche la presente questione potesse rientrare nel sopracitato adagio “can che abbaia non morde”. Il *BVerfG*, con sentenza del 5 maggio 2020⁴⁴, ha sorpreso invece opinione pubblica ed istituzioni euro-unitarie con una decisione che boccia drasticamente, e sostanzialmente, il PSPP e che va a prendere la forma - per usare un'espressione efficace utilizzata in dottrina - di quel morso tanto atteso quanto temuto⁴⁵.

Con riferimento al principio di attribuzione ed ai compiti affidati all'istituto di Francoforte, i giudici di Karlsruhe hanno infatti dichiarato *ultra-vires* quanto effettuato dalla Banca Centrale ed hanno al contempo criticato la Corte di Giustizia Europea per aver auto-limitato il proprio giudizio sulla materia⁴⁶. In tal senso, la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* ha reputato come doverosa una valutazione afferente agli effetti indiretti derivanti dall'azione della BCE e, allo stesso modo, ha certificato come il PSPP abbia sconfinato in maniera rilevante all'interno della sfera fiscale, condizionando le politiche di bilancio dei Paesi interessati dal suo operato⁴⁷. Il *BVerfG*, a questo proposito, ha in particolare sostenuto come le conseguenze derivanti dal piano di Francoforte abbiano ecceduto la primaria finalità statutaria riguardante la stabilità dei prezzi e che, visto il non rispetto di quanto previsto dall'articolo 5.1, 2 e 4 del Trattato sull'Unione Europea, il *Public Sector Purchase Programme* dovesse essere classificato come atto *ultra-vires*. A corollario di questa ponderazione i giudici di Karlsruhe hanno rimarcato la primazia del diritto euro-unitario su quello interno ma, allo stesso modo, hanno sottolineato come sia necessaria una ponderazione di carattere nazionale che possa evitare il non rispetto dei principi di proporzionalità e ripartizione. In questa circostanza il *BVerfG* ha etichettato come non sostenibile il posizionamento assunto dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulla questione ed ha affermato pertanto come il suo giudizio fosse completamente svincolato da quello formulato su base euro-unitaria.

Riguardo, poi, alla presunta violazione di quanto stabilito dall'articolo 123 del TFUE (il divieto di finanziamento diretto dei bilanci statali) il *Bundesverfassungsgericht* non ha certificato manifeste inottemperanze ma, da un lato, ha colto la circostanza per formulare una nuova critica alla CGUE in merito alla superficialità con cui è stata valutata la questione, mentre, dall'altro, ha voluto ribadire l'esigenza (forse più rivolta al futuro che al presente) di mantenere fermi i requisiti di acquisto

⁴² La Corte di Giustizia Europea sostenne in tal senso come l'operato della BCE fosse proporzionato agli obiettivi da questa perseguiti e che, i meccanismi elaborati dall'istituto di Francoforte, permettessero di evitare agli operatori sul mercato di avere la certezza di imminenti e specifici acquisti da parte della Banca Centrale. Sul tema: In tal senso: G. TESAURO – P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in [Il Diritto dell'Unione europea](#), Osservatorio, maggio 2020, 6-7.

⁴³ Höpner, nella sua analisi afferente alla sentenza del *BVerfG* del 5 maggio, sottolinea come particolarmente grave il fatto che la Corte di Giustizia Europea nel suo pronunciamento abbia evitato di valutare i rischi e le conseguenze derivanti dall'insolvenza di una delle banche centrali coinvolte all'interno del programma di acquisti (nonostante la richiesta sulla questione da parte del Tribunale costituzionale tedesco). A tal proposito: M. HÖPNER, *Karlsruhe verdient Anerkennung: Zum PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020*, *Wirtschaftsdienst*, 100(6), 2020, 441-445.

⁴⁴ 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15.

⁴⁵ P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara ultra vires il Quantitative easing (con uno sguardo al Pandemic Emergency Purchase Programme)?*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), n.2, 2020, 306-315.

⁴⁶ I giudici di Karlsruhe sono arrivati nella motivazione della sentenza a sostenere come una siffatta applicazione del principio di proporzionalità da parte di BCE e Corte di Giustizia Europea renda lo stesso “strumento” inadeguato (§ 127) e svuotato di alcun senso (§ 138); a ciò va aggiunto il fatto che il *BVerfG* abbia etichettato come metodologicamente ingiustificabile l'argomentazione fornita dalla CGUE nel proprio pronunciamento sulla questione (§ 153).

⁴⁷ Nel pronunciamento è stata inoltre posta rilevanza sulle conseguenze ingenerate sul sistema bancario europeo (che ha visto migliorare complessivamente il proprio rating) e sui risparmiatori, i quali hanno incontrato un periodo di tassi d'interesse fortemente contenuti sulla propria liquidità ed i propri investimenti (questo aspetto ha avuto una notevole importanza all'interno del dibattito politico tedesco).

strutturati dal PSPP (regola della *capital key*, *rating* minimo, etc.⁴⁸). In conclusione, il *BVerfG* ha dato tempo tre mesi alla Banca Centrale Europea per fornire chiarimenti in merito alle osservazioni presentate⁴⁹ (prassi consolidata nell'ordinamento tedesco⁵⁰) ed ha posto per la *Bundesbank* l'obbligo, in caso di risposta non soddisfacente in merito alla non proporzionalità degli interventi effettuati, di ritirarsi dall'attuazione del programma e di predisporre una progressiva riduzione, anche a lungo termine, delle proprie partecipazioni in titoli di Stato. Un morso che, se affondato, è destinato lasciare una vistosa cicatrice.

4. *Le possibili ripercussioni, sotto il profilo giuridico ed economico, per l'UE*

La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* non ha potuto che sollevare rilevanti critiche e perplessità in un periodo, già di per sé, caratterizzato dalle notevoli incertezze conseguenti all'emergenza sanitaria globale in corso. Invero, l'Unione Europea si trova a dover fronteggiare una crisi che ha assunto importanti connotati socio-economici che, con ogni probabilità, condurranno ad una pesante recessione di livello superiore rispetto a quella fronteggiata in seguito al *crack* di Lehman Brothers⁵¹. I giudici di Karlsruhe, con la loro dichiarazione *ultra-vires*, hanno dunque gettato un elemento inedito e potenzialmente esplosivo in un dibattito politico continentale che, con fatica, sta tentando di trovare una mediazione all'interno della disputa fra Paesi del nord e del sud Europa, un'ormai abituale contesa facilmente traducibile in "Paesi a basso indebitamento contro Paesi ad alto indebitamento". Le obiezioni a quanto stabilito dal *BVerfG* sul cd. *Quantitative Easing* operano tanto in una dimensione giuridica quanto in una di carattere economico, mantenendo un occhio sulla materia oggetto di analisi e l'altro su quelle future, ed eventuali, che potranno venire a costituirsi nei prossimi mesi od anni⁵².

In tal senso è utile partire da una questione preminente che unisce le due sfere appena citate e che tocca, almeno secondo il punto di vista di chi scrive, l'elemento centrale della riflessione da andare a strutturare: il confine tra politica monetaria e politica fiscale. Quello che infatti sorprende nella lettura della sentenza della Corte tedesca è la sottolineatura di un aspetto lapalissiano, una considerazione la cui ovvietà era stata messa in luce sin dal pronunciamento della CGUE⁵³: che la politica monetaria sortisca degli effetti su quella fiscale è infatti inevitabile e considerare anche solo l'ipotesi secondo cui l'operato della BCE non abbia ripercussioni su quello dei Governi e degli operatori economici è fuori da ogni logica⁵⁴. Giungere poi ad una ponderazione inerente alla proporzionalità degli interventi è materia quantomai complessa, esercizio in cui il *Bundesverfassungsgericht* si è calato con estrema leggerezza senza tenere in conto aspetti di assoluta rilevanza. Invero, per quanto non sia da escludere

⁴⁸ §§ 180-228; vedasi l'elenco fornito sempre in questo paragrafo.

⁴⁹ § 235.

⁵⁰ Sul tema: P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht*, cit., p.308.

⁵¹ La presidentessa della Banca Centrale Europea, in una conferenza stampa del 27 maggio 2020, ha stimato per l'anno in corso un calo del PIL per l'Eurozona fra l'8 ed il 12%. Nel 2009, anno immediatamente successivo all'esplosione della bolla finanziaria, il Prodotto Interno Lordo calò invece del 4,5%. Dati Eurostat.

⁵² Sono state molte ed immediate le reazioni critiche alla sentenza del *BVerfG*. Fra queste si segnala: J. ZILLER, *L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemand*, in [Eurojus.it](http://www.eurojus.it), n.2, 2020, pp.151-159.

⁵³ Vedasi a tal proposito: F. SALMONI, [Nota a prima lettura della sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul Quantitative easing: una decisione politica che chiude la strada alle misure di mutualizzazione del debito e la apre al MES](http://www.rivistadigitale.it/2020/11/28/nota-a-prima-lettura-della-sentenza-del-tribunale-costituzionale-federale-teDESCO-sul-Quantitative-easing-una-decisione-politica-che-chiude-la-strada alle-misure-di-mutualizzazione-del-debito-e-la-apre-al-MES/), in questa [Rivista](http://www.rivistadigitale.it), 2020/II, 289.

⁵⁴ Il premio Nobel Stiglitz, nel suo libro "L'Euro", dedica un'ampia sezione alle connessioni fra politica monetaria e fiscale, esponendo una ferma critica a chi sostiene l'assoluta tecnicità della gestione della moneta. Si veda dunque: J. E. STIGLITZ, *L'Euro*, Einaudi, Torino, 2016, 149-178. Il già citato Höpner, nonostante nel suo scritto esprima una posizione in linea con quella del *BVerfG*, sostiene come la struttura alla base dell'Euro si sia consolidata su di una concezione economica ben precisa che vedeva completamente scisse la sfera monetaria da quella fiscale, una visione che, a detta dell'accademico tedesco, ha palesato i suoi limiti ponendo le istituzioni europee ed il Tribunale costituzionale federale nella difficile situazione di esaminare una pratica completamente svincolata dalla teoria. Si veda M. HÖPNER, *Karlsruhe*, cit., 441-445.

che la Banca Centrale abbia tentato di perseguire finalità ulteriori rispetto a quelle esplicite previste dai Trattati⁵⁵, i giudici di Karlsruhe tralasciano nella loro sentenza la problematica inerente ad un tasso d'inflazione che rimane distante dall'obiettivo di medio periodo del 2% ed al contempo oscurano gli effetti positivi derivanti dal programma (vedasi il miglioramento della condizione patrimoniale delle banche, il ridotto costo del credito o l'assottigliamento degli *spread*) mettendo in luce solamente quelli negativi (su tutti il calo di redditività del risparmio privato)⁵⁶. L'andamento dell'inflazione, che fra il 2014 ed il 2016 nell'Eurozona è oscillato fra lo 0,2% e lo 0,4%⁵⁷ e che ora rischia di incontrare una nuova fase di flessione, porrebbe in particolare la necessità di evitare una sbrigativa valutazione giuridica su di una questione monetaria a cui si fatica da anni a trovare una definitiva soluzione, materia che ha portato a parlare del rischio *japanification*⁵⁸ e dell'estremo strumento denominato *helicopter money*⁵⁹. Quali altri mezzi aveva a disposizione la Banca Centrale Europea per evitare la deflazione? Quali alternative erano sul tavolo vista la presenza di tassi d'interesse che erano già stati ridotti su di una quota difficilmente abbassabile? A questo punto verrebbe naturale girare le domande al *BVerfG* attendendosi una risposta puntuale ed esaustiva.

Altro elemento che i giudici di Karlsruhe paiono non prendere in considerazione è quanto enucleato dagli artt. 127 e 282.2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Se infatti da un lato è stabilito il primario perseguimento della stabilità dei prezzi, dall'altro, negli articoli in questione è previsto il sostegno alle politiche economiche generali dell'Unione ai sensi dell'art. 3 del TUE: quale dunque è stata la ponderazione delle conseguenze benefiche sortite dal PSPP in favore dell'occupazione, dell'andamento del PIL e di un'economia sociale di mercato che si prefigge di essere fortemente competitiva? Anche qui permangono dubbi che il *Bundesverfassungsgericht* faticherebbe a fugare a pieno. Pertanto, alla luce di quanto appena rilevato, a parere di chi scrive viene difficile configurare l'operato della BCE come un'evidente e significativa violazione del principio di attribuzione (ai sensi di quanto stabilito nella sentenza *Mangold/Honeywall*) ed altrettanto arduo sarebbe affermare come la Corte tedesca si sia approcciata alla materia con quella euro-deferenza fissata nel concetto *Europarechtsfreundlichkeit*.

Passando ad una dimensione più strettamente giuridica, non può che giungere come apertamente conflittuale la posizione assunta da parte del *BVerfG* nei confronti della Corte di Giustizia Europea. L'accusa lanciata da Karlsruhe nei confronti del Lussemburgo è infatti circostanziata e di rilievo: aver autolimitato i propri poteri violando l'articolo 19 del TUE e non aver tutelato il principio di proporzionalità enucleato dall'articolo 5 del medesimo Trattato, permettendo alla Banca Centrale di

⁵⁵ In tal senso, *ex plurimis*, E. C. RAFFIOTTA, *Il volto ambiguo della Banca Centrale Europea*, in A. Morrone (a cura di), *La costituzione finanziaria*, Giappichelli, Torino, 2015, 221, analizzando l'operato della BCE nel periodo successivo alla crisi del 2008, sostiene come la Banca Centrale abbia assunto scelte di politica economica mascherate sotto la veste di scelte di politica monetaria. Non è in effetti del tutto fuori luogo, secondo il punto di vista di chi scrive, immaginare che nella strutturazione del programma PSPP (come per il precedente OMT) l'istituto di Francoforte abbia voluto agire anche con il fine di contenere gli *spread* e rilanciare l'economia; pur tuttavia, vista la presenza di un tasso di inflazione estremamente basso, ciò non ha portato a violazioni dello Statuto bensì ad una "fortunata" circostanza che permetteva di perseguire unitamente più finalità. Come meglio si avrà modo di evidenziare nel prosieguo del presente scritto, inoltre, i Trattati prevedono un più complessivo sostegno delle politiche generali dell'Unione che, in questo frangente, può rappresentare una valida base giuridica per quanto sopra esposto (cfr. *infra*, par. X).

⁵⁶ Questo è il punto di vista espresso anche da M. PIOARES MADURO, *Some preliminary remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in Verfassungsblog.de, 6 maggio 2020.

⁵⁷ Dati Eurostat.

⁵⁸ Con il termine "Japanification" si fa riferimento al fenomeno vissuto dal Paese asiatico negli ultimi vent'anni, un periodo contraddistinto da una bassa crescita economica, dalla deflazione e dall'espansione del debito pubblico. In tal senso, P. L. SIKLOS, *Looking into the Rear-View Mirror: Lessons from Japan for the Eurozone and the U.S.?*, in *IMES discussion paper series*, 2020.

⁵⁹ Il concetto di *helicopter money* nasce da una suggestione di Milton Friedman il quale, considerando un'ipotetica situazione di deflazione e crollo dell'economia, si domandò quali effetti si sarebbero potuti conseguire "gettando" direttamente banconote dal cielo. Negli ultimi anni, vista la stagnazione del PIL e l'assai contenuto tasso inflattivo, si è dato corpo a questa immagine e si è giunta a vagliare la possibilità che, in un periodo di recessione, la Banca Centrale possa far confluire della liquidità direttamente sui conti correnti dei cittadini. Fra i vari contributi, si veda L. REICHLIN-A. TURNER-M. WOODFORD, *Helicopter Money as a policy option*, in Vox.EU.org, 20 maggio 2013.

sconfinare in ambiti non di sua competenza⁶⁰. Queste considerazioni, che hanno portato ad identificare il pronunciamento della CGUE come atto a sua volta *ultra vires*, non possono però che ridestare una mai sopita riflessione in merito al rapporto fra le Corti nazionali e quella europea, una valutazione che potrebbe sfociare in un pericoloso cortocircuito; invero, disconoscere un pronunciamento dei giudici del Lussemburgo significa disconoscere su quella materia la competenza dell'Unione e, allo stesso modo, destituire l'istituzione euro-unitaria della sua autorità⁶¹. Al riguardo, parte della dottrina è tornata a ribadire come, da un lato, non esista alcuna disposizione dei Trattati che stabilisca in modo perentorio la supremazia del diritto comune su quello interno, bensì unicamente una prassi consolidatasi attraverso sentenze della CGUE tacitamente accettate dalle Corti nazionali mentre, dall'altro, è stato sottolineato come l'Unione Europea sia competente ad agire solo sulle materie ad essa attribuite in quanto non parificabile ad uno Stato pienamente autonomo⁶². In questa prospettiva, per esempio, sono state poste in evidenza le lacune presenti nella suddivisione di competenza fra diritto interno e diritto europeo rimarcando, con riferimento all'esistenza dei controlimiti, la necessità di un confronto (ai limiti dello scontro) fra Corti nazionali e CGUE finalizzato a rimarcare la "stravaganza" di un sistema in cui ad un'istituzione europea è demandato il compito di valutare se una materia sia o meno attribuita alla stessa Unione⁶³.

Ora, queste osservazioni colgono sicuramente aspetti su cui si può convenire, così come sulla necessità di addivenire ad una riforma dei Trattati finalizzata ad una legittimazione politica dell'UE e ad un sistema gerarchico più lineare. Tuttavia, con specifico riferimento alla vicenda oggetto di analisi, crediamo si possa ragionevolmente affermare che la materia di cui si verte è pienamente affidata, sia per quanto concerne l'attuazione che la vigilanza, alle istituzioni euro-unitarie e che, a fronte della valutazione effettuata dalla Corte di Giustizia Europea, sia doveroso cessare ogni ulteriore dibattito: il giudizio dei giudici del Lussemburgo, al pari di quello di ogni altra Corte suprema, dovrebbe quindi in questo caso risultare insindacabile da parte dei tribunali nazionali e, di rimando, dovrebbe rappresentare la naturale conclusione di una controversia che afferisce al mandato ed all'operatività di un'istituzione europea. Invero, dal momento che la politica monetaria è una per tutta l'Eurozona, diverrebbe illogico immaginare una ponderazione dei suoi effetti da parte di ogni giudice costituzionale dei singoli Paesi membri coinvolti, perché le conseguenze sarebbero

⁶⁰ In tal senso: G. TESAURO-P. DE PASQUALE, *La BCE*, cit., 13-15.

⁶¹ Non è comunque la prima volta che avviene una dichiarazione *ultra vires* di un atto dell'Unione Europea da parte di una corte nazionale (vedasi il caso *Landtova* o quello *Dansk Industri*). Cfr., a tal proposito: P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht*, cit., 313-314

⁶² Come ben noto, la Corte di Giustizia Europea ha stabilito la prevalenza del diritto comunitario su quello interno a partire dalla [sentenza 6/64 \(Costa/Enel\)](#) e, di lì in avanti, ha sostenuto questa posizione incontrando la generale accettazione, con alcune importanti eccezioni, dei Tribunali costituzionali dei vari Paesi membri. La dottrina dei controlimiti, sopramenzionata in modo sommario con riferimento alla vicenda *Solange*, ha rappresentato il tal senso un punto di sondo fondamentale che è stato alimentato anche grazie alla cd. [sentenza Frontini \(sentenza n. 183 del 23 dicembre 1973\)](#) pronunciata dalla Corte Costituzionale italiana. Le considerazioni da portare a questo riferimento sarebbero innumerevoli, per brevità, si rimanda all'ampia letteratura venutasi a formare nel corso dei decenni; si veda, *ex plurimis*, G. GAJA - A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2020; e P. MANGOZZI - C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cedam, 2018. Secondo Höpner l'accettazione da parte del *BVerfG* del primato europeo deriva principalmente dallo scarso numero di materie attribuite all'epoca alla Comunità e, nella visione dell'Autore tedesco, l'estensione del principio sarebbe avvenuta tenendo in debito conto le cautele imposte dalla Corte tedesca nel corso degli ultimi tre decenni (vedasi il controllo sugli atti *ultra-vires* e quello di identità costituzionale). Sul tema, M. HÖPNER, *Karlsruhe*, cit., 441-445.

⁶³ È questa la posizione espressa da R. BIN, *Giurisdizione e ruolo delle Corti costituzionali nel processo di integrazione europea*, in [DPCE](#), n.10, 2019, 905-917, secondo il quale la Corte di Giustizia Europea non sarebbe mai giunta ad una puntuale definizione del perimetro delle competenze dell'Unione Europea in modo da non auto-limitare il proprio potere. L'Autore giunge a tal proposito a giustificare pienamente l'atteggiamento assunto dal *BVerfG* sul caso OMT e rimarca l'importanza di sostenere il diritto interno ed il suo valore rispetto a quello euro-unitario: «Detta in altre parole, nessun trattato – ratificato con le procedure costituzionali – può attribuire a un organo da esso istituito il potere di decidere quale sia il corretto bilanciamento tra interessi contrastanti (interessi evidentemente riconosciuti dal trattato stesso) e pretendere di farlo prevalere sul giudizio di bilanciamento che la Costituzione affida al proprio giudice costituzionale».

evidentemente nefaste per la tenuta del sistema istituzionale europeo e la conclusione più naturale consterebbe in una condizione di paralisi dalla quale sarebbe impossibile muoversi⁶⁴. Risulta in tal senso difficile sostenere la necessità di addivenire ad un'autentica Federazione europea per poter svincolare la BCE dal giudizio del *Bundesverfassungsgericht* dato che, tale ragionamento, sarebbe stato da palesare al momento del trasferimento della politica monetaria all'Unione e non dunque in questo frangente, situazione in cui gli Stati membri hanno demandato da anni la gestione di tale funzione all'UE⁶⁵. Pertanto, qualora il *BVerfG* dovesse attuare quanto per ora solo paventato, diverrrebbe necessario avviare da parte della Commissione Europea una procedura d'infrazione nei confronti della Germania che sfocerebbe probabilmente in un processo dinanzi alla CGUE, un continuo rimescolamento della questione da cui si faticherebbe ad uscire. E' inoltre stato sollevato da più parti il timore che questa sentenza possa legittimare le Corti di altre Nazioni ad avviare procedimenti finalizzati al disconoscimento parziale del diritto europeo⁶⁶; in tal senso è stata evocata l'Ungheria con la sua Legge Fondamentale marcatamente etnica, uno Stato che, mostrando notevoli ritrosie nei confronti di una gestione migratoria euro-solidale, potrebbe addurre motivazioni affini a quelle del *Bundesverfassungsgericht* per evitare di esser coinvolto in processi di redistribuzione ed accoglienza dei richiedenti asilo⁶⁷.

A queste considerazioni relative alle mancanze del pronunciamento si accompagnano i timori riguardanti le possibili ricadute su altre decisioni assunte su base euro-unitaria, con uno specifico riferimento agli strumenti predisposti per fronteggiare la presente crisi socio-economica. In questa cornice, il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), varato dalla BCE per evitare un aumento dei tassi di interesse sui titoli pubblici dell'Eurozona, presenta infatti delle caratteristiche che confliggono con quanto stabilito dal *BVerfG* per non rilevare una violazione dell'articolo 123 del TFUE: va infatti considerato come l'istituto di Francoforte si sia riservato la possibilità di deviare dalla regola aurea della *capital key* e che un eguale margine di discrezionalità è stato previsto per il rispetto della soglia del 33% (relativo all'acquisto di titoli afferenti ad un singolo Paese o inerenti ad una singola emissione) e per la necessità di presentare un *rating* che garantisca un'elevata solvibilità del debitore (nel programma verranno coinvolte anche obbligazioni greche e titoli pubblici aventi prima della crisi una valutazione minima pari a BBB-)⁶⁸. A questo riferimento è però doveroso

⁶⁴ *Contra*, si veda l'opinione di A. Mangia (in F. MASSARO, *Sentenza BCE, "una mossa difensiva della Germania. Ma attenti a non far crollare la UE"*, in *L'Economia-Corriere della Sera*, 6 maggio 2020), secondo cui è assolutamente corretto che il *BVerfG* possa pronunciarsi sulla proporzionalità e la validità del PSPP, e ciò in ragione del fatto che "[...] L'ordinamento europeo non è un ordinamento federale e non ha una Corte di chiusura". Secondo l'Autore, infatti, "la Corte non interpreta il trattato, ma la legge tedesca di ratifica. E la confronta con la sua costituzione". Il nostro punto di vista è invece affine a quello espresso da G. SCACCIA, *Nazionalismo giudiziario e diritto dell'Unione europea: prime note alla sentenza del BVerfG sui programmi di acquisto di titoli del debito della BCE*, in *Anticipazione DPCE online*, n.2, 2020, il quale richiama il principio "*Rex in regno suo est imperator*" al fine di chiarire come, questa regola non scritta ma comunemente accettata nel dialogo fra Corti, sia la maniera più idonea per interpretare il principio di attribuzione enucleato dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea.

⁶⁵ Stando all'interpretazione fornita da W. STREECK, *Staatsbildung durch die Hintertür?*, in *Makroskop*, 26 maggio 2020, il *BVerfG* ha identificato nell'assenza di una Federazione europea il motivo principale alla base della propria valutazione sul PSPP e pertanto, sempre secondo il punto di vista dell'Autore, tale pronunciamento dovrebbe essere interpretato all'interno dell'ampia discussione afferente alla natura dell'UE.

⁶⁶ Il dialogo fra Corti nazionali europee e CGUE porta con sé molte circostanze e valutazioni che hanno contribuito alla formazione di una letteratura pluridecennale assai rilevante. In questo testo, onde evitare di sviare eccessivamente rispetto alla primaria questione in analisi, non v'è dunque la possibilità di approfondire la materia nella maniera adeguata; si propongono però, di seguito, alcuni titoli che possono contribuire a colmare le lacune ivi presenti: F. BIONDI, *Quale dialogo tra le Corti?*, in *Federalismi.it*, n.18/2019; e G. TESAURO, *Anche le corti cambiano*, in *Questione Giustizia*, n.1, 2014, 39-52.

⁶⁷ L'Ungheria del primo ministro Orban è considerata l'alfiere del cd. blocco di Visegrad, gruppo che unisce i Paesi dell'area est dell'UE. Questi Stati (Ungheria, Polonia, Slovacchia e Repubblica Ceca) hanno mostrato le resistenze più forti nell'implementazione di una politica migratoria differente rispetto a quella stabilita dai Trattati di Dublino. A tal proposito, cfr. J. S. FRELAK, *Solidarity in European Migration Policy: the Perspective of the Visegrad States*, in *Solidarity in the European Union*, 2017, 81-95.

⁶⁸ *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, al [sito web della BCE](#).

sottolineare quanto suggerito da Höpner il quale, a proposito delle eventuali ricadute sul piano emergenziale varato dalla BCE, sottolinea due aspetti che inducono ad un, seppur tenue, ottimismo: da un lato va, infatti, considerato come ogni programma richieda una specifica ponderazione e che, quindi, non potrebbero essere estese automaticamente le valutazioni afferenti al cd. *Quantitative Easing* nei confronti del PEPP; dall'altro lato, invece, va considerato il fattore temporale, che impedirebbe al *BVerfG* di esprimersi sulla materia se non solo successivamente al rinvio della questione alla CGUE ed al ritorno della stessa presso Karlsruhe⁶⁹ (un periodo che permetterebbe probabilmente al *Pandemic Emergency Purchase Programme* di essere già terminato)⁷⁰.

Altro progetto che potrebbe risentire di quanto previsto nella sentenza sul caso PSPP è quello riconducibile al cd. *Recovery Fund*, strumento ancora in gestazione che dovrebbe finanziarsi principalmente attraverso l'emissione di obbligazioni europee garantite dal bilancio pluriennale. Invero, per quanto emerso dalla proposta presentata dalla Commissione al Parlamento Europeo⁷¹, è ragionevole affermare come la concessione a fondo perduto di notevoli risorse a specifici Paesi colpiti pesantemente dal COVID-19 ed aventi un rapporto debito/PIL elevato incontrerebbe una resistenza da parte di una consistente fetta dell'*establishment* teutonico il quale, attraverso le abituali *Verfassungsbeschwerde*, non tarderebbe a presentare la questione dinanzi ai giudici di Karlsruhe⁷². Altrettanto ragionevole è sostenere che, la presa di posizione assunta sulla vicenda *Quantitative Easing* da parte del *BVerfG*, sarebbe probabilmente da considerare come un monito ad un'attenta valutazione riguardo a quanto previsto dall'articolo 125 del TFUE, cioè il divieto per l'Unione di farsi carico degli oneri debitori assunti da un singolo Stato membro. La Commissione, anche per questa ragione, si sta nel mentre premurando di fissare delle condizionalità ai sensi del secondo comma dell'art.122 del TFUE⁷³ ma, la voce in questione, pare costituire una barriera difensiva non difficilmente eludibile. Non va inoltre trascurato quanto sostenuto dal *Bundesverfassungsgericht* in precedenti sentenze (vedasi le vicende afferenti a MES e Fiscal Compact⁷⁴) riguardo alle funzioni da lasciare in capo al *Bundestag*, sede parlamentare che, secondo il punto di vista dei giudici di Karlsruhe, deve conservare la più ampia discrezionalità possibile in materia di bilancio. In dottrina⁷⁵,

⁶⁹ Ai sensi di quanto previsto dalla sopra menzionata sentenza *Mangold/Honeywall*.

⁷⁰ M. HOPNER, *Karlsruhe*, cit., 443-445, ove l'A., nel presentare le proprie valutazioni, sostiene comunque come sussista sulla tematica una scarsa chiarezza che potrebbe dar luogo a valutazioni ampiamente opinabili ed a mere congetture sul tema.

⁷¹ La proposta (*Next Generation EU*) è stata presentata dalla presidente Von der Leyen al Parlamento Europeo in data 27 maggio 2020. Il fondo dovrebbe essere a composizione mista: cinquecento miliardi in stanziamenti a fondo perduto e duecentocinquanta sotto forma di prestiti.

⁷² Le preoccupazioni di parte del mondo politico ed accademico tedesco in merito all'eventuale costituzione di strumenti di debito comune, siano essi denominati Coronabond o Eurobond, sono ben enucleate dallo scritto di B. HERZOG, *Whither Coronabonds? The Past and Future of the EMU in the Coronavirus Pandemic*, in *Intereconomics*, n. 3, 2020, 154-159. In questo articolo l'Autore sostiene infatti come, per addivenire all'emissione di obbligazioni euro-unitarie, sarebbe necessario per ragioni finanziarie e giuridiche conseguire allo stesso tempo un'unione politica e fiscale; invero, secondo questa visione, concedere a Paesi aventi un debito pubblico elevato uno strumento di condivisione delle passività, senza effettuare un'epocale riforma della struttura europea, avrebbe come naturale conseguenza un'incentivazione all'azzardo morale che condurrebbe ad un ulteriore aggravamento del quadro di finanza pubblico. Secondo Herzog dunque la soluzione idonea da percorrere nella presente situazione sarebbe quella del Meccanismo Europeo di Stabilità il quale potrebbe essere investito, e qui probabilmente si denota la maggior diffidenza nei confronti degli Stati "cicale", del potere di imporre, in cambio delle proprie erogazioni, piani di ristrutturazione del debito pubblico. La conclusione dello scritto rende poi una rappresentazione sintetica ma molto efficace della diffidenza finora descritta nei confronti di obbligazioni emesse su base europea: "The long-term fiscal and economic damage of eurobonds in a rule-based fiscal architecture – as history corroborates – would be greater than the historical challenge of the coronavirus pandemic, unless there is a political union in Europe".

⁷³ «Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato».

⁷⁴ In tal senso, A. DI MARTINO, *La sentenza*, cit.

⁷⁵ G. SCACCIA, *Nazionalismo*, cit.; un ricorso esclusivo al MES comporterebbe infatti un aumento dei debiti pubblici delle Nazioni coinvolte e, al contempo, imporrebbe, stante il quadro giuridico attuale, il rispetto di una condizionalità che potrebbe palesarsi in maniera più o meno severa.

a proposito dei due pronunciamenti appena citati, è stato sostenuto come il convitato di pietra palesato dalla sentenza del *BVerfG* sia proprio il Meccanismo Europeo di Stabilità, strumento che, seguendo questa chiave di lettura, sarebbe la strada da percorrere per i Paesi membri aventi una condizione di finanza pubblica maggiormente precaria. Il ricorso al MES in sostituzione del *cd. Recovery Fund* sarebbe evidentemente una soluzione peggiorativa per questi ultimi e, altrettanto evidentemente, rappresenterebbe un mantenimento dell'attuale quadro di *governance* economica euro-unitaria.

5. Una doverosa riflessione sul ruolo della Banca Centrale Europea

Fra le varie argomentazioni critiche sollevate nei confronti del pronunciamento del *Bundesverfassungsgericht* merita un'analisi particolare quella afferente ad un'eventuale violazione da parte della Corte tedesca dell'indipendenza della Banca Centrale Europea⁷⁶. A questo proposito, il riferimento giuridico sarebbe l'articolo 130 del TFUE il quale vieta all'istituto di Francoforte di essere assoggettato a condizionamenti esterni riguardanti la definizione della politica monetaria. Ebbene, secondo la richiamata dottrina, i giudici di Karlsruhe, con il loro pronunciamento, avrebbero deviato da quanto previsto nei Trattati incappando in un paradosso che li vedrebbe autori di un'indebita pressione nei confronti di un'istituzione che è stata costituita proprio sul modello della banca centrale tedesca pre-Euro⁷⁷, un soggetto che non può in alcun modo essere eterodiretto per perseguire nella maniera appropriata gli obiettivi fissati dal proprio statuto. Tale tesi, a nostro modesto avviso, necessita però di una puntualizzazione: v'è infatti con questa visione il rischio di ingigantire il concetto di autonomia della BCE la quale, vista l'ideologia su cui è stata sviluppata, è tenuta a rispondere del proprio operato dinnanzi ad un potere giuridico, presentando dunque un grado di indipendenza certamente non molto ampio.

A tal fine, occorre anzitutto soffermarsi sul concetto di *central banking* e sulla struttura su cui è stata creata la Banca Centrale Europea, cioè la sopraccitata *Bundesbank*. Con riferimento alla prima tematica è utile partire da un'efficace ricostruzione formulata da Pierluigi Ciocca il quale, nel suo libro “La banca che ci manca”⁷⁸, traccia le differenti e possibili modulazioni del perimetro delle attività di una banca centrale cogliendo, al contempo, una dicotomia di fondo che contrappone *keynesiani* a monetaristi⁷⁹. Invero, l'ex funzionario di Palazzo Koch sostiene nella sua trattazione come per gran parte del '900 abbia largamente prevalso una visione del *central banking* fondata sulla discrezionalità: una banca centrale che poteva quindi agire con estrema autonomia interpretando in maniera largamente flessibile quanto previsto dallo statuto.

Questa filosofia, che prevedeva un'attribuzione politica a quanto deliberato dall'istituto d'emissione, muoveva dalle teorie formulate da John Maynard Keynes il quale identificava negli investimenti privati la “parte instabile” di un'economia capitalista e, pertanto, vedeva la banca centrale come veicolo attraverso cui riuscire a fornire risposte rapide ed incisive a seconda delle situazioni che il contesto presentava⁸⁰. La stagflazione degli anni '70 mise però in discussione il modello appena esposto portando accademici e politici ad interrogarsi sulla validità di quanto affermato dall'economista britannico; invero, la causa di un'inflazione che in alcuni Paesi viaggiava

⁷⁶ Così, A. CIANCIO, *The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht's Decisione on the ECB's public sector purchase program: an attempt to “break the toy” or a new starting point for the Eurozone?*, in *Federalismi.it*, n.16/2020, 44-46.

⁷⁷ Sul tema A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Giappichelli, Torino, 1998, 283-299.

⁷⁸ P. CIOCCHA, *La banca che ci manca*, Donzelli, Roma, 2014.

⁷⁹ Per brevità le due categorie sono state raccolte sotto queste denominazioni anche se, la ricostruzione dell'Autore, delinea un quadro ben più ampio. La prima linea di pensiero, nello scritto denominata *keynesiana*, si pone infatti lungo un *continuum* che coinvolge Thornton, Bagehot, Keynes e Minsky (schema T-B-K-M) mentre, la seconda, vede Ricardo e Friedman come riferimento di una corrente che interessa la visione monetarista e quella afferente all'*inflation targeting*.

⁸⁰ Naturale riferimento sulla materia e sul pensiero keynesiano non può che essere: J. M. KEYNES, *The General Theory of Employment Interest and Money*, 1936.

su livelli superiori alla doppia cifra venne identificata in politiche monetarie lassiste e connesse al poter politico piuttosto che in un aumento del costo delle materie prime, e del lavoro, od in una crisi del sistema fiscale⁸¹. Nell'ampio dibattito dell'epoca riuscì pertanto a ritagliarsi uno spazio sempre maggiore il monetarismo, visione economica radicalmente diversa rispetto a quella *keynesiana*. La teoria in oggetto, che trova in Milton Friedman il proprio padre putativo, non considera infatti gli investimenti privati come “parte debole” del capitalismo bensì identifica proprio la moneta e la sua gestione come un possibile fattore scatenante l’instabilità dei mercati e, in tal senso, sostiene il ruolo di una banca centrale che si ritira da una vastità di funzioni ad essa precedentemente in capo concentrandosi primariamente sul contenimento dell’inflazione⁸². In questa cornice, dunque, l’istituto di emissione si svincola dal sostegno dell’economia e delle politiche pubbliche (attuato, per esempio, attraverso l’acquisizione di titoli di Stato) andando a collocarsi in una posizione di piena autonomia che risponde unicamente a quanto previsto da uno statuto focalizzato sulla stabilità dei prezzi. L’indipendenza della banca centrale è pertanto riferibile ad una libertà rispetto ad eventuali condizionamenti esterni, non rispetto alle funzioni ad essa attribuite: invero, il monetarismo non concede discrezionalità al banchiere centrale bensì gli fornisce una precisa strada da perseguire che eviti incursioni improprie nell’andamento dei mercati, una libertà nei mezzi e non dunque nei fini⁸³. A partire dagli anni ’70 molti istituti di emissione seguirono la presente linea e, fra questi, vi fu indubbiamente la *Bundesbank* la quale, venuti meno gli accordi di Bretton-Woods e quelli *Smithsoniani*⁸⁴, fissò con fermezza il proprio obiettivo nel contenimento dell’inflazione permettendo man mano il consolidamento di un marco sempre più stabile⁸⁵.

Questa configurazione si mantenne invariata per i decenni successivi e ben si abbinò ad un sistema economico basato sull’elevata esportazione di beni di alta qualità (che non necessitavano quindi di svalutazioni competitive) e sulla necessità di acquisire materie prime a costi contenuti⁸⁶. La Banca Centrale Europea, che non casualmente trova la propria sede a Francoforte sul Meno, è stata manifestamente strutturata sul modello dell’istituto d’emissione teutonico e, conseguentemente, ha nel monetarismo la propria teoria di riferimento: possono quindi dei giudici valutare il suo operato o ciò contravviene a quanto previsto dal sopramenzionato articolo 130 del TFUE? Secondo chi scrive, alla luce di quanto fino ad ora espresso, la risposta, in linea generale, non può che essere affermativa. Ciò nonostante (e qui, verrebbe da dire, sussiste l’atto *ultra-vires* del *BVerfG*) occorre immediatamente precisare come nell’Unione Europea questa funzione dovrebbe essere unicamente in capo alla CGUE dato che, l’operato della banca centrale dell’Unione, non può che essere valutato dalla Corte di Giustizia, per l’appunto, dell’Unione.

Qui giunti, vale però la pena di compiere un ulteriore passo e domandarsi se questa configurazione sia ancora economicamente valida o meno. In tal senso, sempre secondo il punto di chi scrive, la risposta è negativa e, di seguito, ci si propone di motivarne le ragioni.

Anzitutto, la crisi del 2008 ha evidenziato i limiti dell’approccio monetarista e, più in generale, della filosofia neo-liberista a cui si accompagnava a partire dagli anni ’80; la capacità di auto-regolazione dei mercati ha mostrato evidenti carenze e, in egual misura, sono emerse le criticità dettate dall’assenza nell’economia di una banca centrale che operasse in modo flessibile nella sfera monetaria e non solo in questa (vedasi, per esempio, la vigilanza del mondo creditizio). Negli Stati

⁸¹ P. CIOCCA, *La banca*, cit., pp.41-50.

⁸² Friedman reputava come un mercato dotato di una “ancora monetaria” potesse risultare sufficientemente stabile, riuscendo a perseguire aggiustamenti spontanei in grado di riequilibrare domanda ed offerta. A tal proposito, v. M. FRIEDMAN, *A program for monetary stability*, Fordham University Press, 1959, 23.

⁸³ Una descrizione della duplice accezione del concetto di autonomia per una banca centrale era stata già proposta, *ex plurimis*, da A. PREDIERI, *Euro*, cit., 298-299, secondo cui «non basta dire “indipendenza”: altro è “indipendenza per obiettivo” ed altro “indipendenza per strumento”. La prima locuzione significa che la banca può stabilire gli obiettivi che essa vuole perseguire, come il tasso di inflazione che il paese ha intenzione di raggiungere. La seconda significa che il Sistema europeo delle banche centrali, o banca centrale, ha il controllo sugli strumenti di politica monetaria».

⁸⁴ Cfr., a tal proposito: E. DE SIMONE, *Storia Economica*, FrancoAngeli, Milano, 2012, 266-267.

⁸⁵ In tal senso: A. BOLAFFI-P. CIOCCA, *Germania/Europa*, Donzelli, Roma, 2017, 159-160.

⁸⁶ Vedasi: F. VIANELLO, *La moneta*, cit.

Uniti, laddove la bolla finanziaria è venuta a generarsi, la Federal Reserve è progressivamente tornata ad operare come prestatore d'ultima istanza sostenendo l'economia pubblica e privata attraverso operazioni non convenzionali che fino a pochi anni prima sarebbero state inconcepibili. Proprio da qui è pervenuto inoltre un esempio dei limiti della regolazione in auge sul *central banking*, esempio le cui conseguenze hanno travolto il sistema economico mondiale. Il fallimento di Lehman Brothers ha infatti notoriamente fra le proprie cause la decisione da parte di Tesoro e FED di non procedere ad un salvataggio *in extremis* e, se per il primo soggetto è vero che questo avvenne nel tentativo di non assecondare nuove forme di azzardo morale scaricando l'onere del *crack* sui contribuenti⁸⁷, la stessa cosa non si può dire per la banca centrale statunitense. Stando infatti a quanto riportato da Ben Bernanke e Timothy Geithner⁸⁸, il rifiuto di finanziamento da parte della Federal Reserve aveva una natura primariamente giuridica: vi era infatti la convinzione che un intervento del genere eccedesse quanto previsto dallo statuto e che la magistratura, più che il potere politico, potesse formulare una valutazione *ex-post* che rilevasse una violazione della *Section 13.3* del *Federal Reserve Act*⁸⁹.

La circostanza appena descritta, che ha portato alla definitiva deflagrazione della bolla speculativa, espone al meglio quali siano i limiti dell'approccio economico consolidatosi negli anni '80 e pongono come necessaria una riflessione sollecitata da più parti⁹⁰, un'analisi riguardante l'investitura tecnica o politica della banca centrale. La visione sviluppatasi a partire da Friedman ha infatti identificato la gestione della moneta come un fattore squisitamente tecnico, materia che doveva essere attribuita ad un'istituzione che agiva in modo quasi predeterminato, riducendo ed alzando i tassi d'interesse secondo schemi non suscettibili di consistenti variazioni.

Gli eventi derivanti dalla crisi finanziaria hanno però rapidamente mostrato come le decisioni assunte dai banchieri centrali abbiano un carattere fortemente politico; invero, ogni scelta effettuata ha un impatto sull'economia che comporta ricadute sulla distribuzione della ricchezza all'interno della società e, di rimando, condiziona le politiche fiscali messe in atto dai Governi dei diversi Paesi. Joseph Stiglitz, nel suo libro "L'Euro"⁹¹, offre una visione netta di un *central banking* di carattere tecnico e vede nell'operato della BCE di Jean-Claude Trichet una dimostrazione efficace di come una banca centrale possa compiere scelte marcatamente ideologiche (per quanto elaborate come decisioni prettamente tecniche): il rifiuto di agire come prestatore di ultima istanza nei confronti di Stati o banche, unitamente alla decisione di voler contenere il tasso d'inflazione senza considerare aspetti esterni, ha infatti avuto una drastica influenza sulla vita socio-economica di alcune Nazioni ingenerando una situazione che ha agevolato i creditori piuttosto che i debitori, acuendo le disuguaglianze presenti all'interno della società⁹².

Svincolare le banche centrali dalla rigidità degli statuti è probabilmente quanto di più logico possa essere effettuato per cercare di plasmare un'istituzione effettivamente in grado di gestire gli *shock* generati da un mercato che, come gli eventi hanno dimostrato, non è in grado di autoregolarsi in modo idoneo; in tal senso gli Stati Uniti, come sottolineato poco sopra, non hanno tardato ad accantonare gli aspetti monetaristi derivanti dalle amministrazioni precedenti⁹³ ed hanno dispiegato,

⁸⁷ Il Dipartimento del Tesoro statunitense, rifiutando di procedere al salvataggio di Lehman Brothers con la cessione dell'istituto a Barclays, evitò di sborsare una cifra compresa fra i dodici ed i sessanta miliardi di dollari. Il solo *Troubled Assets Relief Program* (TARP), emanato il 3 ottobre del 2008 con il fine di gestire il terremoto finanziario derivante dal fallimento della banca d'investimenti, impegnò lo Stato americano fino a settecento miliardi di dollari. In tal senso, P. CIOCCA, *La banca*, cit., 94-95. In questo contesto venne dunque a prendere sostanza il concetto di *Too Big To Fail*, espressione che ha ispirato un omonimo libro dal grande successo editoriale: A. R. SORKIN, *Too Big To Fail*, De Agostini, Novara, 2010.

⁸⁸ All'epoca rispettivamente presidente della Federal Reserve e direttore del Dipartimento della stessa di New York.

⁸⁹ Per questo riferimento, cfr. T. F. GEITHNER, *Stress Test. Reflections on Financial Crisis*, Random House, New York, 2014, p.402.

⁹⁰ Vedasi sul tema, fra i vari, J. E. STIGLITZ, *L'Euro*, cit., 165-166 e G. SAPELLI, *Sull'indipendenza delle banche centrali: un gioco di specchi?*, in *Diritto Costituzionale*, n. 2, 2018, 59-83.

⁹¹ J. E. STIGLITZ, *L'Euro*, cit.

⁹² *Ivi*, pp.157-161.

⁹³ Il monetarismo venne preso come riferimento dalla Federal Reserve a partire dal mandato Volcker (1979-1987) nel

successivamente alla crisi, una serie di interventi inediti che hanno permesso all'economia americana di ripartire con slancio. Una Banca Centrale Europea configurata in siffatta maniera risulta pertanto non coerente con la realtà coeva e, a fronte di alcuni importanti mutamenti avvenuti sotto la presidenza Draghi (vedasi l'Unione Bancaria⁹⁴), rimangono ambiti in cui l'istituto di Francoforte si presenta come vistosamente depotenziato rispetto a quelli di altre importanti Nazioni, occidentali e non. Sarebbe necessario rivedere i compiti affidati alla BCE, affiancando al perseguitamento della stabilità dei prezzi un effettivo sostegno all'occupazione ed alla crescita che possa evitare situazioni paradossali in cui l'Eurozona abbia una valuta estremamente forte e squilibri interni che penalizzano ampie fasce della popolazione. A ciò andrebbe abbinato il riconoscimento di un valore politico di quanto svolto dall'istituto di emissione tentando di uscire dalla definizione attribuita ad esso dalla dottrina come «ente terzo e indipendente, tecnico, sì, ma a forte vocazione politica»⁹⁵”), per approdare ad un controllo sull'operato della banca centrale che si allarghi da una dimensione giuridica ad una, per l'appunto, primariamente politica⁹⁶: in questo contesto sarebbe dunque il Parlamento Europeo, unitamente alla Commissione ed al Consiglio, ad esercitare una vigilanza *ex-post* legittimata dall'investitura ricevuta dall'elettorato, una ponderazione che tenga in conto le finalità perseguitate con riferimento agli effetti sortiti non su di un aspetto tecnico, bensì, su di un elemento pienamente sociale. In dottrina, valutando la politica monetaria come una grandezza non predeterminabile in astratto, si è osservato come le naturali fluttuazioni a fisarmonica che dovrebbe seguire la BCE potrebbero essere leggimate solo attraverso la costituzione di un controllo parlamentare, una condizione che, ad ora, pare ancora non sussistere⁹⁷.

In tale direzione, negli ultimi anni ha preso consistenza un “dialogo monetario” strutturato sulla base degli articoli 283 e 284 del TFUE⁹⁸, un attivismo cioè del Parlamento Europeo che ha portato in più occasioni il Presidente della Banca Centrale a riferire in merito alle traiettorie seguite dall'istituto di Francoforte⁹⁹, tanto che, proseguendo nel percorso intrapreso, è stato altresì proposto di rafforzare questo legame attraverso una lettura “forte” dell'art.10.1 del Trattato sull'Unione Europea (“Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”) che possa permettere di trasferire progressivamente il controllo sull'operato della BCE verso Strasburgo¹⁰⁰. A nostro avviso, però, a tal fine non sarebbe possibile una lettura talmente estensiva da andare ben oltre ciò che si può ragionevolmente ricavare da una norma, sia pur espressiva di una clausola generale con formulazione quanto mai indeterminata, ma sarebbe necessaria una esplicita e specifica modifica dei Trattati, che richiederebbe tuttavia un'ampia e condivisa volontà politica di cui, ad ora, pare non esservi ancora

corso del quale venne posta primaria rilevanza sul contenimento dell'inflazione piuttosto che sulla riduzione del livello di disoccupazione. A tal proposito, I. MORGAN, *Monetary Metemorphosis: The Volcker FED and Inflation*, in *The Journal of Policy History*, vol. 24, n.4, 2012.

⁹⁴ Sul tema: N. RUCCIA, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione Bancaria*, Cacucci, Bari, 2018.

⁹⁵ E. C. RAFFIOTTA, *Il volto*, cit., 221, con espressione che sembra suonare come un ossimoro.

⁹⁶ A questo riferimento Pierluigi Ciocca richiama nel suo libro il punto di vista di Guido Carli il quale, riflettendo sulla necessità per la Banca d'Italia di acquisire titoli di debito pubblico, sottolineò la valenza e le ricadute politiche del proprio operato (escludendo, quindi, una visione prettamente tecnica che risultasse svincolata dall'azione dei Governi). Cfr. P. CIOCCA, *La banca*, cit., 110.

⁹⁷ R. IBRIDO, *Il controllo*, cit., pp.5-6.

⁹⁸ L'articolo 283.2 del TFUE prevede come i membri del Comitato Esecutivo della BCE debbano venire nominati con maggioranza qualificata da parte del Consiglio Europeo, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento Europeo e del Consiglio Direttivo della Banca Centrale Europea. L'articolo 284.3 impone invece all'istituto di Francoforte di trasmettere al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Commissione ed al Consiglio Europeo una relazione annuale relativa all'attività del SEBC ed afferente alla politica monetaria dell'anno precedente e di quello in corso; a ciò si aggiunge la previsione che il presidente della BCE e gli altri membri del Comitato Esecutivo possano “[...] a richiesta del Parlamento europeo o di propria iniziativa, essere ascoltati dalle commissioni competenti del Parlamento europeo.”

⁹⁹ Il Parlamento Europeo ha, dopo la crisi del 2008, aumentato in modo esponenziale il ricorso ad interrogazioni nei confronti della BCE: si è passati in tal senso dalle 10 del 2009 alle 179 del 2015. Sul tema, v. R. IBRIDO, *Il controllo*, cit., 8.

¹⁰⁰ *Ivi*, 6.

traccia.

6. Allargando lo sguardo: la necessità di una Germania europeista per il futuro dell'Unione

Alla luce di quanto finora argomentato, e della ricostruzione storica che ha condotto fino al pronunciamento del 5 maggio del *Bundesverfassungsgericht*, diviene doveroso leggere la sentenza dei giudici di Karlsruhe all'interno di un quadro ampio, che non si limiti allo specifico oggetto della controversia ma che vada oltre, analizzando una dimensione di lungo periodo che faccia propri elementi trasversali che attengono al ruolo giocato dalla Germania nel processo di integrazione europea. Con riferimento al PSPP, secondo il punto di vista di chi scrive, è ragionevole immaginare come anche in questa circostanza il *BVerfG* non affonderà il morso tanto temuto, ricorrendo nella sua definitiva valutazione alla formula “*Ja, aber...*” che già in passato è stata adottata; troppe sarebbero infatti le incertezze derivanti da un ritiro della *Bundesbank* dall'attuazione del programma della BCE e la Corte tedesca, pur sempre radicata in un contesto che eviterebbe volentieri un terremoto dall'impatto difficilmente stimabile¹⁰¹, non può che tenerne conto.

Quello che la vicenda rischia però di condizionare è la formulazione di nuovi ed eventuali strumenti su base comune, meccanismi destinati ad avvicinare questa non ben definita Unione Europea al concetto di Federazione, tentando di addivenire ad un mutamento che con grande fatica le istituzioni euro-unitarie (ed alcuni Governi dei Paesi membri) stanno cercando di disegnare. In tal senso, volendo formulare un esempio, la Banca Centrale Europea potrebbe sentirsi vincolata nell'andare a strutturare un piano di acquisti straordinario ed i rappresentanti della banca centrale tedesca, unitamente ai vertici politici della Repubblica Federale, avrebbero gioco facile a trincerarsi dietro al pronunciamento del *Bundesverfassungsgericht* per evitare di implementare processi di carattere europeo che pongono in subordinazione la dimensione nazionale¹⁰².

Un continuo euro-attivismo del *BVerfG*, facilitato da un approccio decisamente “tollerante” dello stesso Tribunale nei confronti dell'ammissibilità delle *Verfassungsbeschwerde*¹⁰³, rappresenterebbe dunque una spada di Damocle per l'Unione Europea, un fattore di perenne incertezza che limiterebbe ogni ragionamento indirizzato ad un ulteriore sviluppo comune dei ventisette Stati membri. Da qui sorge pertanto una riflessione afferente alla posizione assunta dalla Germania nei confronti del progetto continentale, un'analisi atta a comprendere quale ruolo questo Paese sia disposto, ed intenzionato, a giocare negli anni a venire. Invero, risulta innegabile il fatto che Berlino si ponga (sotto ogni punto di vista) al centro dell'Europa e che il futuro degli altri Stati appartenenti all'UE sia strettamente legato a quanto deliberato dal *Bundestag*: la Nazione più popolosa e produttiva del continente detiene un ineludibile potere contrattuale che l'Unione monetaria, costruita su misura del

¹⁰¹ Stando alla ricostruzione di G. SCACCIA, *Nazionalismo*, cit., chi subirebbe le maggiori ripercussioni successivamente al ritiro della *Bundesbank* dal programma PSPP sarebbe proprio la Germania: invero, in modo paradossale, verrebbero venduti in questo modo dalla banca centrale tedesca titoli quasi totalmente della Repubblica Federale e, come naturale conseguenza, si avrebbe un aumento dei tassi d'interesse sui *Bund* ed una riduzione degli *spread*.

¹⁰² Analogamente, A. MANGIA (in F. MASSARO, *Sentenza BCE*, cit.) afferma che «questo atteggiamento fa molto comodo al Governo tedesco. Dopo questa sentenza — come già ai tempi del Mes e della Grecia — può sedersi in Consiglio e dire: noi da qui non ci possiamo muovere perché siamo vincolati da una decisione della nostra Corte costituzionale». Interessante è in tal senso il punto di vista offerto da W. STREECK, *Staatsbildung*, cit.; secondo l'accademico infatti il Governo federale potrebbe cogliere questa circostanza per giungere ad una modificazione costituzionale che riduca il potere del *BVerfG* rispetto all'Unione Europea e che, di rimando, potrebbe aumentare il peso dello stesso esecutivo tedesco nei confronti dei giudici di Karlsruhe. Streeck non manca però di sottolineare come, per fare ciò, sarebbe necessario avere un ampio consenso parlamentare che, vista anche la grande reputazione del *Bundesverfassungsgericht* presso la popolazione, sarebbe difficile riuscire a conseguire.

¹⁰³ Sono diversi gli Autori che sostengono come il *Bundesverfassungsgericht* risulti, nel valutare l'ammissibilità delle questioni di carattere europeo, molto meno stringente al confronto delle ponderazioni afferenti a materie unicamente riconducibili al diritto interno. Si veda, fra i vari: P. FARAGUNA, *Il “sospettoso”*, cit., 8.

sistema teutonico, non ha potuto che rafforzare¹⁰⁴.

La visione di Unione Europea restituita dalla Repubblica Federale dal momento della stipula del Trattato di Maastricht resta, ad ora, fortemente ancorata ad una dimensione tecnocratica, un'idea di Europa che ha permesso forme di solidarietà in ambito sociale (vedasi l'importante politica d'accoglienza dei richiedenti asilo attuata in seguito alla crisi siriana) ma che non ha concesso consistenti aperture nella sfera economica, avendo cura di scongiurare rischi di condivisione del debito o forme di integrazione fiscale. È stato peraltro autorevolmente affermato che questo sarebbe d'altronde l'approccio ideologico complessivo su cui l'UE era stata concepita al momento della stipula del Trattato di Maastricht, un soggetto che avrebbe dovuto evitare investiture di carattere politico per permettere la migliore espressione possibile del mercato: il *deficit* democratico sarebbe da considerare in quest'ottica come il programma originario dell'Unione, non quindi come un incidente di percorso bensì come una diretta conseguenza della scelta di perseguire la costituzione di un'organizzazione e non di un organismo¹⁰⁵.

Quanto attualmente in fase di negoziazione su base euro-unitaria, la creazione cioè del cd. *Recovery Fund*, sarebbe in tal senso un inedito di assoluto rilievo che avrebbe necessità di essere poi seguito da un ragionamento di ampio respiro che superi l'imminenza della crisi socio-sanitaria in corso, approdando ad una logica strutturale che possa correggere le storture derivanti da un assetto mal congeniato¹⁰⁶. Il modello economico assunto come riferimento dall'Eurozona ha infatti prodotto asimmetrie sempre più marcate scatenando quanto invece ci si prefiggeva di evitare, un aumento cioè esponenziale dei debiti pubblici ed un'asfittica crescita del PIL accompagnata da livelli di disoccupazione in taluni casi troppo elevati¹⁰⁷. Le decisioni poi assunte in seguito alla crisi del 2008 hanno avuto effetti pro-ciclici che avrebbero dovuto suggerire, ad un *establishment* tedesco convinto propugnatore di politiche di *austerity*, un nefasto parallelo storico che risiede nello sfortunato periodo della Repubblica di Weimar. Il contenimento dei bilanci pubblici, il taglio dei salari ed una politica monetaria unicamente focalizzata sul contenimento dell'inflazione, sono stati infatti gli strumenti utilizzati da Heinrich Brüning e dal suo Governo nel tentativo di risollevar l'economia tedesca dalla grande crisi del '29 ed i risultati, come gli accadimenti successivi ci dovrebbero aver insegnato, sono stati decisamente negativi¹⁰⁸.

Quanto fatto dal cancelliere ebbe quantomeno il merito di portare ad una riduzione dei debiti di guerra accordata da Paesi che si rendevano conto della necessità di non lasciare soffocare l'economia della Germania, situazione che in questo frangente, nonostante le passività greche ammontassero ad una somma decisamente bassa rispetto al PIL europeo, non è stata presa in considerazione. Le

¹⁰⁴ Per una ricostruzione sul tema vedasi: A. BOLAFFI, *Cuore tedesco*, Donzelli, Roma, 2013.

¹⁰⁵ Netta sul tema la posizione di R. BIN, *Il processo costituente dell'Unione Europea*, in M. DOGLIANI - R. BIN - R. MARTINEZ DALMAU, *Il potere costituente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 53-83, il quale arriva a definire il *deficit* democratico dell'Unione Europea come la cambiale che garantirebbe le libertà del mercato. La distinzione fra organizzazione ed organismo è stata mutuata da uno scritto di Giuseppe Guarino (G. GUARINO, [Requiem per un'Europa mai nata](#), 2015, 343-344), saggio in cui viene definita la prima come un'entità assimilabile ad una macchina mentre, la seconda, ad un uomo. Secondo il punto di visto dell'ex-ministro, nella storia della Comunità (poi Unione) Europea vi sarebbero state cinque fratture: due avevano il fine di giungere alla creazione di un organismo e tre alla costituzione di un'organizzazione; nel contesto attuale, seguendo questa ricostruzione, sarebbero prevalse le tre spaccature indirizzate alla conservazione di una struttura simile ad una macchina e, dunque, pienamente tecnica e svincolata dalla politica.

¹⁰⁶ Per una coincidenza ai limiti del provvidenziale, nella complessa situazione che l'Unione sta affrontando, la presidenza di turno passa proprio alla Germania e tanto potrà essere fatto dalla Cancelleria e dai ministri tedeschi per delineare una nuova direzione per il progetto euro-unitario.

¹⁰⁷ Con riferimento al rapporto debito/PIL si prenda come riferimento un Paese come la Francia, esterno dunque ai celebri PIIGS, il quale ha visto il proprio valore salire da una cifra prossima al 60% (inizio anni 2000) ad una attuale che si avvicina al 100%. Sulla disoccupazione i dati divengono particolarmente allarmanti se presa in esame quella giovanile: in Grecia si assesta sul 35%, in Spagna sul 32% ed in Italia intorno al 29%. Dati OECD.

¹⁰⁸ Il Governo Brüning restò in carica dal marzo 1930 al maggio 1932 e gli effetti economici derivanti dalle politiche di austerità poste in essere portarono alla deflazione ed al crollo dei consumi, situazione che aggravò la già difficile condizione tedesca *post-1929* acuendo quel disagio sociale che, di lì a breve, sfociò nel successo elettorale del Partito Nazionalsocialista. In tal senso, v. A. BOLAFFI-P. CIOCCA, *Germania*, cit., 125-128.

istituzioni della Repubblica Federale dovrebbero inoltre accogliere le osservazioni afferenti al loro esorbitante *surplus* commerciale¹⁰⁹ e ragionare sulla possibilità che questo aspetto macro-economico, considerato a tutti gli effetti uno squilibrio da parte della Commissione Europea¹¹⁰, possa rappresentare un fattore critico per la sopravvivenza dell'Eurozona. La Germania, con una quota maggiore di investimenti pubblici, potrebbe rilanciare quella domanda interna che risulta da tempo sopita ed avviare un benefico effetto a catena che interesserebbe i Paesi ad essa vicini, portando ad una riduzione dei livelli di disoccupazione e ad un nuovo innalzamento dei salari (con una probabile risalita della stagnante inflazione). D'altronde, Federico Caffè aveva già nel 1975 messo in guardia rispetto al rischio di un'Europa strutturata sul modello economico tedesco¹¹¹ e non sorprende che l'operato di un suo allievo, l'ex presidente della BCE Mario Draghi, abbia rappresentato per le istituzioni teutoniche un fattore problematico che è stato avversato in ambito politico e giudiziario.

La posizione assunta dal *Bundesverfassungsgericht* sul PSPP con la sentenza del 5 maggio va dunque allineata a *Maastricht-Urteil* e *Lissabon-Urteil* e, in tal senso, necessita di essere affrontata attraverso una fase di ripensamento dell'Unione Europea che agisca parallelamente su due piani, uno interno ed uno esterno alla Repubblica Federale: diviene dunque necessario riconoscere l'ineludibilità di una progressiva integrazione europea senza cui la stessa Germania rimarrebbe isolata rispetto alle grandi potenze internazionali e, al contempo, merita d'essere superato il "metodo Monnet" e la connessa funzionalizzazione, creando un soggetto capace di rappresentare in modo effettivo ed efficace un popolo europeo che ormai è divenuto impossibile non riconoscere¹¹². Ciò era quello che l'ex-ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer auspicava in un suo discorso presso l'Università Humboldt di Berlino nel maggio 2000, discorso che Beniamino Olivi riportò nell'introduzione del suo libro comprendendo con anticipo i rischi sottesi ad un'Unione monetaria di cui all'epoca venivano poste in risalto le virtù¹¹³. L'aver lasciato sola la BCE nella gestione su base europea della crisi finanziaria è stato un errore di cui alcuni Stati membri hanno tristemente pagato le conseguenze e l'aver messo sotto accusa l'operato di Francoforte pur non essendo totalmente privo di basi normative, sicuramente non ne aveva di eguali di carattere politico: invero, nella condizione d'emergenza vissuta, la Banca Centrale era nell'obbligata condizione di agire, onde evitare di condurre verso il tracollo un progetto continentale ancora troppo "giovane"¹¹⁴. La necessità di un'accelerazione europeista diviene quindi sempre più fondamentale e l'onere dell'azione spetta soprattutto alla Germania, Paese che detiene finalmente l'opportunità di accantonare l'inausta definizione attribuitagli da Henry Kissinger: troppo grande per l'Europa e troppo piccola per il mondo¹¹⁵.

¹⁰⁹ Il sopracitato libro di Stiglitz dedica una sezione apposita alla bilancia dei pagamenti tedesca, analizzando le problematiche generate dai suoi squilibri, J. E. STIGLITZ, *L'Euro*, cit., 121-124.

¹¹⁰ La soglia massimo tollerata dalla Commissione Europea per questo fattore è pari al 6% e, nel 2016 e nel 2017, la Germania sarebbe giunta addirittura oltre l'8% attestandosi poi su di un valore sempre superiore al 7%. Sul tema pone primaria rilevanza anche Stiglitz nel suo sopracitato libro J. E. STIGLITZ, *L'Euro*, cit., 121-124.

¹¹¹ «Non può che sfuggire, al di là della retorica delle parole e dei messaggi, che il futuro europeo, come configurato dalla prevaricante ed economicamente obsoleta visione teutonica, non corrisponda agli ideali che mossero la costruzione comunitaria»: così, F. CAFFÈ, *Dalla interdipendenza alla dipendenza?*, in *Il Messaggero*, 3 giugno 1975.

¹¹² Con riferimento a quanto invece sostenuto dal *BVerfG* all'interno della sentenza *Maastricht*.

¹¹³ Edizione del 2001. B. OLIVI, *L'Europa*, cit., pp.17-19.

¹¹⁴ Si veda, sul tema: E.C. RAFFIOTTA, *Il volto*, cit., 228.

¹¹⁵ Questa citazione viene richiamata dal germanista Angelo Bolaffi nel libro di A. BOLAFFI – P. CIOCCHI, *Germania*, cit., 54.