

# Il governo tecnocratico della moneta e i crocevia del processo di integrazione europea. Riflessioni alla luce della sentenza *Weiss*

PASQUALE DE SENA\*  
SALVATORE D'ACUNTO\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Effetti redistributivi della politica monetaria e principio di proporzionalità. – 3. Il “senso” dell’ordine di Maastricht. – 4. L’ordine di Maastricht alla prova della crisi e le torsioni della costituzione economica europea. – 5. Considerazioni conclusive.

ABSTRACT: La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul caso *Weiss* è stata interpretata quasi unanimemente come espressione di una volontà “interdittiva” riguardo all’approfondimento del processo di integrazione europea. In questo contributo essa è ricostruita come l’esito della tensione fra il modello di teoria economica retrostante all’impianto del Trattato di Maastricht e la torsione cui quell’impianto è stato sottoposto, nell’ultimo decennio, per far fronte alla crisi dell’economia europea. I “costituenti” di Maastricht, confidando nell’ipotesi di *neutralità della moneta* – quindi trascurando l’ipotesi che il settore finanziario potesse “disturbare” l’economia reale – hanno “letto” l’instabilità monetaria come esito di situazioni di *fiscal dominance* (le politiche di bilancio condizionano le politiche monetarie), ed hanno ritenuto di dover concentrare il grosso delle “munizioni” in un organismo (la BCE), progettato per essere “insensibile” alle pressioni dei popoli di cui cura gli interessi. D’altra parte, è lo stesso assetto istituzionale complessivo dell’UEM che si è venuto configurando come un coacervo di entità, tutte curiosamente “monche”: per un verso, mancanti di effettivi poteri di regolazione macroeconomica (il Consiglio); per altro verso, seppur provvisti di tali poteri, mancanti della legittimazione politica per il loro esercizio (BCE). La sentenza della Corte di Karlsruhe mette oggettivamente a fuoco (indipendentemente, cioè, dalle sue reali intenzioni) questa situazione di ambiguità istituzionale, e sembra implicitamente spingere a rimettere ordine nell’assetto dei poteri economici dell’UEM, ripristinando un rapporto fisiologico tra natura degli obiettivi di *policy* dei diversi soggetti istituzionali e il livello della relativa legittimazione politica.

PAROLE CHIAVE: BCE – (pretesa) neutralità della politica monetaria – principio di proporzionalità – principio di democrazia – legittimazione politica – integrazione europea.

\* Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Palermo, [pasquale.desena@unipa.it](mailto:pasquale.desena@unipa.it); [pasquale.desena@unicatt.it](mailto:pasquale.desena@unicatt.it). Autore dei paragrafi 1, 2 e 5.

\*\* Professore associato di Economia politica, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, [salvatore.dacunto@unicampania.it](mailto:salvatore.dacunto@unicampania.it). Autore dei paragrafi 3 e 4.

## 1. Introduzione

Tutti gli interventi sinora apparsi sulla sentenza della Corte costituzionale tedesca sul caso *Weiss*<sup>1</sup> ne hanno sottolineato, sia pure con diversa tonalità, gli aspetti negativi, concernenti sia gli sviluppi del diritto dell'Unione europea, che quelli dell'azione dell'Unione stessa, e dei suoi Stati, in ordine all'emergenza sanitaria in corso e alle sue conseguenze economiche. In particolare, si è posta in evidenza l'illecita, mancata esecuzione della pronuncia *Weiss* della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)<sup>2</sup>; la sua idoneità a far da battistrada a una pericolosa frammentazione dell'ordinamento dell'Unione – fra le altre cose – ad opera delle corti supreme dei Paesi europei a democrazia “illiberale”<sup>3</sup>, l'interferenza – per quanto mediata – nell'azione della Banca centrale europea (BCE) e l'incidenza potenzialmente negativa, nel prossimo futuro, sull'azione della Banca stessa, nel perseguimento dei suoi obiettivi statutari, specialmente sul terreno della difesa della moneta unica nell'attuale quadro di emergenza<sup>4</sup>; la sottovalutazione della nozione di democrazia europea, rispetto a quella ricavabile dall'ordinamento costituzionale tedesco, la scarsa consapevolezza del proprio ruolo da parte dei giudici di Karlsruhe, la natura “politica” della decisione<sup>5</sup>.

A nostro avviso, il giudizio in questione può essere “letto” anche in un'ottica diversa; e cioè, per la capacità, che esso oggettivamente esprime, di far emergere, e con estrema chiarezza, una delle tensioni di fondo del processo di integrazione europea, così come questo si è andato definendo nei suoi assunti giuridici di base, a partire dal Trattato di Maastricht. Proprio perciò, oltre che per evitare inutili ripetizioni, non riteniamo opportuno intrattenerci sulle tappe della vicenda giudiziaria di cui la decisione in esame costituisce l'epilogo; vicenda, quest'ultima, per la quale ci limitiamo a rinviare ai molteplici scritti già pubblicati qui richiamati, ed in particolare a quello (già citato) di Susanna Cafaro. Nelle pagine che seguono, cercheremo

<sup>1</sup> Corte costituzionale tedesca, sentenza del 5 maggio 2020, *Weiss*, 2 BvR 859/15, BVerfG. Per un primo commento, cfr. S. CAFARO, “Quale Quantitative Easing e quale Unione Europea dopo la sentenza del 5 Maggio?”, *SIDIBlog*, 8 maggio 2020.

<sup>2</sup> Pronuncia peraltro provocata da un rinvio pregiudiziale effettuato dagli stessi giudici costituzionali: al riguardo, v. *infra*, par. 2, per le posizioni di Ziller, Martucci, Tesauero e De Pasquale.

<sup>3</sup> M. POIARES MADURO, “Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court”, *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020.

<sup>4</sup> *Ivi*.

<sup>5</sup> B. CARAVITA, M. CODINANZI A. MORRONE, A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it*, 13 maggio 2020.

piuttosto di illustrare analiticamente la suddetta tensione, di inquadrare in seno ad essa il giudizio della Corte costituzionale tedesca, e di trarne qualche considerazione di carattere più generale.

## 2. Effetti redistributivi della politica monetaria e principio di proporzionalità

Com'è stato ampiamente posto in luce, l'argomento di fondo in base al quale l'azione della BCE ha finito per esser ritenuta contrastante col principio di democrazia è costituito dall'asserito superamento del principio delle competenze di attribuzione, causato, a sua volta, dalla violazione del principio di proporzionalità<sup>6</sup>. Secondo la Corte, infatti, in tanto il trasferimento di sovranità ad un'organizzazione interstatale può considerarsi conforme al principio di democrazia, in quanto la sottrazione del controllo politico su pubblici poteri da parte dei cittadini – in cui si traduce il suddetto trasferimento – resti confinato nei limiti dei poteri attribuiti dai trattati istitutivi di una simile organizzazione. A sua volta, in tanto una simile condizione può dirsi ricorrente, in quanto tali poteri siano esercitati nel rispetto del principio di proporzionalità, positivizzato, nell'ordinamento dell'Unione, dall'art. 5 del TUE, e violato, a dire dei giudici tedeschi, nell'azione della BCE, censurata dai ricorrenti, e “ratificata” dalla CGUE<sup>7</sup>.

Contro un simile argomento, non sono mancate obiezioni di un certo peso, nel dibattito sinora svoltosi. Secondo Ziller, anche a prescindere dall'inaccettabile sovrapposizione – per tal via determinatasi – del giudizio della Corte costituzionale rispetto a quello della Corte di giustizia (in ordine ai comportamenti della Banca centrale), il principio di proporzionalità, così configurato, non solo non troverebbe giustificazione nel diritto pubblico comparato, ma risulterebbe altresì indebitamente applicato ad una questione di delimitazione delle competenze fra organi, in contrasto con il diritto dell'Unione<sup>8</sup>. Di analoga opinione è Martucci, a giudizio del quale Corte di giustizia e Corte costituzionale tedesca esprimerebbero, perciò stesso, nelle rispettive decisioni, un diverso modo di interpretare la stessa

<sup>6</sup> Corte costituzionale tedesca, *Weiss*, cit., par. 133 ss.

<sup>7</sup> *Ivi.*, par. 139 ss.

<sup>8</sup> J. ZILLER, *L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemande. A propos de l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne*, in *Eurojus*, 2020. Sulla stessa lunghezza d'onda, cfr. D.U. GALETTA, *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronunzia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, in *Federalismi.it*, 7 maggio 2020.

nozione di proporzionalità<sup>9</sup>. A stare, invece, a quanto sostiene Poiares Maduro, la Corte, riferendosi all'esigenza di una valutazione di proporzionalità fra gli obiettivi monetari perseguiti dalla BCE con la propria azione, e le conseguenze economiche di tale azione, lamenterebbe essenzialmente la mancanza di una motivazione esplicita di tale valutazione da parte della Banca, piuttosto che la sua assenza *tout court*. Di conseguenza, proprio ad un'esplicitazione delle ragioni delle sue azioni "incriminate" la BCE dovrebbe essere richiamata, da parte del Governo e del *Bundestag*, in esecuzione della pronuncia in esame<sup>10</sup>. Diversa ancora ci pare poi la posizione di Tesauero e De Pasquale, che, pur criticando, senza ambiguità, la pretesa dei giudici costituzionali tedeschi di controllare la legittimità di atti dell'Unione (in base allo stesso diritto dell'Unione), non mancano di rilevare come un simile tentativo abbia trovato spazio anche nella giurisprudenza di altre giurisdizioni nazionali<sup>11</sup>.

Al di là di ogni discussione nel merito di tali posizioni, ci pare che esse – coerentemente, peraltro, con la loro intonazione esclusivamente tecnico-giuridica – trascurino una circostanza che a noi pare di estrema importanza per la complessiva comprensione del significato della decisione in esame nel quadro del processo di integrazione europea. Malgrado un'affermazione di principio di segno contrario<sup>12</sup>, nell'identificare minuziosamente gli effetti economici delle misure di politica monetaria adottate dalla Banca centrale, e nell'affermare il rilievo giuridico di tali effetti, ai fini della valutazione della proporzionalità cui la Banca sarebbe tenuta, la Corte costituzionale prende chiaramente atto del fatto che misure di politica monetaria siano talora destinate a spiegare una forte incidenza su variabili di natura reale, in particolare su aspetti attinenti alla *distribuzione delle risorse e delle opportunità* tra le diverse categorie di attori economici.

Non si tratta, naturalmente, di una posizione del tutto nuova nella stessa giurisprudenza europea sinora sviluppatasi in tema di azione della BCE. Basta pensare che nella decisione *Weiss*, adottata nel 2018 dalla Corte di giustizia, quest'ultima aveva osservato, non solo che nell'ambito del capitolo VIII del TFUE «gli autori dei Trattati non hanno inteso operare una

<sup>9</sup> F. MARTUCCI, "La BCE et la Cour constitutionnelle allemande: souligner les paradoxes de l'arrêt du 5 mai de la Cour constitutionnelle allemande", *Le club des juristes*, 11 maggio 2020.

<sup>10</sup> M. POIARES MADURO, "Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court", cit.

<sup>11</sup> G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2020.

<sup>12</sup> Corte costituzionale tedesca, *Weiss*, cit., par. 159.

separazione assoluta tra la politica economica e quella monetaria»<sup>13</sup> (in linea con affermazioni già presenti, sia in *Pringle*<sup>14</sup> che in *Gauweiler*<sup>15</sup>), ma anche che tali effetti sono necessariamente implicati da misure preordinate ad incidere sul tasso di inflazione<sup>16</sup>.

A risultare nuove sono invece le conseguenze che la Corte costituzionale trae da un simile presupposto: e cioè, che se, nel perseguimento degli obiettivi assegnatigli dal Trattato, la BCE finisce *inevitabilmente* per ledere alcuni interessi e privilegiarne altri, essa deve tenerne dettagliatamente conto ed operare un bilanciamento. In particolare, nella fattispecie in oggetto, la Banca centrale avrebbe dovuto tener conto di tutta una serie di effetti distorsivi sull'economia reale, necessariamente implicati dalla natura dell'intervento: l'alterazione del costo del rifinanziamento del debito a carico del settore pubblico degli Stati membri e delle imprese, l'aumento della valutazione del patrimonio delle banche commerciali conseguente al trasferimento a carico del SEBC di grandi quantità di titoli di stato ad elevato rischio, le significative modificazioni del rendimento di alcune forme di risparmio, l'alterazione dei valori dei cespiti immobiliari, l'artificiale "salvataggio" di un gran numero di imprese ormai incapaci di realizzare livelli minimi di redditività<sup>17</sup>. Si tratta di preoccupazioni che attraversano capillarmente la "costituzione economica" tedesca, riflettendone le venature "ordoliberaliste", di cui notoriamente i governi della Repubblica Federale si sono sempre fatti fedeli interpreti negli ultimi 30 anni<sup>18</sup>.

Al riguardo è appena caso di osservare che Governo tedesco e *Bundestag* si sono fatti carico di ottemperare al mandato ricevuto dalla Corte riguardo alla necessità di ricevere delucidazioni dalla BCE a proposito delle suddette circostanze. Più esattamente, sembra essersi verificato proprio quanto ipotizzato da Pojares Maduro<sup>19</sup>; vale a dire, che gli organi suddetti abbiano

<sup>13</sup> CGUE, sentenza dell'11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss*, par. 60. Anche in tal caso l'occasione della pronuncia era stato un rinvio pregiudiziale da parte della corte di Karlsruhe.

<sup>14</sup> CGUE, sentenza del 31 luglio 2012, C-370/12, *Pringle*, par. 56.

<sup>15</sup> CGUE, sentenza del 16 giugno 2016, C-62/14, *Gauweiler*, par. 52.

<sup>16</sup> V., rispettivamente, CGUR, *Pringle*, cit., par. 66 e CGUE, *Gauweiler*, cit., par. 78 e 108.

<sup>17</sup> Corte costituzionale tedesca, *Weiss*, cit., par. 139.

<sup>18</sup> La letteratura sull'argomento è sterminata. Solo a titolo esemplificativo, e senza alcuna pretesa di esaustività, cfr. P. DARDOT, C. LAVAL, *La nouvelle raison du monde*, Paris, 2010; W. BONEFELD, *Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism*, in *New Political Economy*, 2012, p. 633 ss.; S. PUHRINGER, *ThinkTank Networks of German neoliberalism. Power structures in economics and economic policies in post-war Germany*, in *ICAE Working Paper Series*, 2016. Più specificamente sulla concezione ordoliberalista della costituzione monetaria, cfr. F. FORTE, F. FELICE, E. DI NUOSCIO (a cura di), *Moneta, sviluppo e democrazia*, Soveria Mannelli, 2020.

<sup>19</sup> *Supra*, in questo paragrafo.

interpretato tale mandato nel senso per cui si sono limitati a domandare alla BCE di esplicitare le motivazioni dell'azione "incriminata" – com'era stato, del resto, raccomandato dalla *Wissenschaftliche Dienste* dello stesso *Bundestag*<sup>20</sup> – accontentandosi delle informazioni così ottenute. Ciò è quanto si desume dalla mozione approvata, da quest'ultimo, a larghissima maggioranza il 30 giugno 2020<sup>21</sup>. Proprio a un risultato di tal genere erano mirate le reazioni adottate dalla stessa Corte di giustizia<sup>22</sup>, dalla Commissione<sup>23</sup> e dalla BCE<sup>24</sup>, la quale ha peraltro regolarmente risposto alle richieste rivoltele da parte tedesca.

Come che sia andata, ci sembra però chiaro che la sentenza in esame rappresenti il punto estremo, in qualche modo l'inevitabile corollario, di una vicenda che ha caratterizzato tutta l'ultima fase della storia dell'Unione, in particolare dell'Unione monetaria. Si tratta, per l'appunto, della tensione fra il modello di teoria economica retrostante all'impianto dell'Unione *post-Maastricht* e la torsione cui tale impianto è andato incontro, in concreto, nel corso degli ultimi dodici anni.

### 3. Il "senso" dell'ordine di Maastricht

Per quanto concerne i caratteri essenziali del modello in questione, va qui brevemente ricordato che gli studiosi che hanno disegnato l'ordito del Trattato di Maastricht, nonché i riformatori che nel 2011 ne emendarono gli aspetti considerati più problematici progettando il *Fiscal Compact*, hanno sempre giustificato l'assetto dei poteri economici nell'Eurozona sulla base di due argomenti che, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, rappresentano gli assi portanti del pensiero economico ortodosso. Si tratta, in primo luogo, dell'idea che nella letteratura economica viene generalmente sintetizzata come *neutralità della moneta*, ossia la convinzione che la moneta non possa esercitare effetti permanenti né sul livello del Pil, né sulla sua distribuzione

<sup>20</sup> Bundestag, *Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Beschlüsse der Europäischen Zentralbank Zum Staatsanleihekaufprogramm*, 29 maggio 2020, [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).

<sup>21</sup> Bundestag, *Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Anleihekaufprogramm PSPP der Europäischen Zentralbank*, 1 luglio 2020, [www.dserver.bundestag.de](http://www.dserver.bundestag.de).

<sup>22</sup> CGUE, *Press release n. 58/20*, 8 maggio 2020, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>23</sup> La quale, per bocca della sua Presidente, ha subito ventilato la prospettiva dell'avvio di una procedura di infrazione contro la Germania: Commissione europea, *Statement by President Von Der Leyen*, 10 maggio 2020, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>24</sup> BCE, *Introductory remarks by Yves Mersch, Member of the Executive Board of the ECB and Vice-Chair of the Supervisory Board of the ECB, at the Salzburg Global webinar*, 2 luglio 2020, [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

tra le diverse categorie di attori economici che concorrono a produrlo<sup>25</sup>. E si tratta, in secondo luogo, della proposizione nota nel dibattito come *fiscal dominance*, vale a dire l'idea che la politica di bilancio possa condizionare la credibilità dell'autorità monetaria – e quindi pregiudicare il successo delle politiche di controllo della stabilità del valore della moneta – se l'assetto regolatorio non si preoccupa di proteggere con muri alti e spessi il “campo di gioco” dell'autorità monetaria medesima dall'invasione delle autorità fiscali, considerate naturalmente inclini ad esercitare pressioni in favore di politiche monetarie inflazionistiche, a causa dei vantaggi elettorali di breve periodo che ne conseguirebbero<sup>26</sup>.

Dell'ipotesi di neutralità della moneta è figlia la divisione delle competenze e dei poteri economici dell'Unione nei due diversi ambiti della *politica economica* e della *politica monetaria*: la prima «fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni» (art. 119, par. 1, TFUE), e la seconda, finalizzata all'«obiettivo principale della stabilità dei prezzi» (art. 119 (2) e art. 127 TFUE). Dall'endemico conflitto di interesse tra autorità fiscali e monetarie discendono invece l'art. 130 TFUE – che sancisce formalmente l'indipendenza del banchiere centrale dagli organi espressione della sovranità popolare, e gli art. 123, 126 e 283 TFUE, che predispongono la strumentazione necessaria al banchiere centrale per difendersi dalle eventuali “aggressioni” delle autorità dotate di legittimazione democratica<sup>27</sup>.

La fisionomia istituzionale della Banca centrale che risulta dall'incastro di queste tessere è quella di un attore che si muove in un campo di azione sostanzialmente circoscritto a «ciò che può controllare, vale a dire il livello dei prezzi»<sup>28</sup>, e tuttavia collocato in una sorta di “fortezza” inespugnabile dai rappresentanti delle istanze dei titolari della sovranità. Nell'ambito di un quadro “democratico”, la legittimazione di questa programmatica “insensibilità” della BCE alle aspirazioni dei popoli di cui dovrebbe curare gli

<sup>25</sup> Cfr. M. FRIEDMAN, *The Role of Monetary Policy*, in *American Economic Review*, 1968, p. 1 ss.; M. FRIEDMAN, *Nobel Lecture: Inflation and Unemployment*, in *Journal of Political Economy*, 1977, p. 451 ss.

<sup>26</sup> K. ROGOFF, *The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1985, p. 1169 ss.; A. CUKIERMAN, *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence. Theory and Evidence*, Cambridge, 1992; A. ALESINA, L.H. SUMMERS, *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence*, in *Journal of Money, Credit and Banking*, 1993, p. 151 ss.

<sup>27</sup> Sul punto, si consenta il rinvio a S. D'ACUNTO, *Peculiarità e criticità del modello europeo di sovranità monetaria*, in G. TARANTINO (a cura di), *La sovranità in un mondo senza confini*, Torino, 2015, p. 174 ss.

<sup>28</sup> P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, Bologna, 2009, p. 189.

interessi riposa evidentemente sulla sua (presunta) incapacità di influenzare, attraverso gli strumenti monetari, la ripartizione della ricchezza prodotta nelle comunità assoggettate alla sua “giurisdizione” tra le diverse categorie di attori economici che contribuiscono a produrla. Viceversa, se l’uso dello strumento monetario fosse suscettibile di produrre significativi effetti distributivi, la natura delle decisioni in oggetto acquisirebbero rilievo intrinsecamente “politico”, e i poteri relativi dovrebbero pertanto essere assoggettati al controllo di organismi direttamente o indirettamente espressione della sovranità popolare.

#### **4. L’ordine di Maastricht alla prova della crisi e le torsioni della costituzione economica europea**

Com’è noto, l’impianto normativo appena accennato si è rivelato inadeguato a tenere l’Europa al riparo dalle turbolenze vissute dell’economia globale in occasione della crisi finanziaria del 2008, nonché incapace di consentire ai Paesi europei di intercettare il vento della ripresa nel decennio successivo, quando, mentre gli Stati Uniti e le economie asiatiche tornavano a crescere a ritmi sostenuti, i Paesi in questione si ritrovavano invischiati nei vincoli derivanti dalla rigida architettura deflazionistica costruita a Maastricht ed ulteriormente inasprita nel 2011 con il *Fiscal Compact*. Questa inadeguatezza è, in gran parte, il risultato della fallacia delle proposizioni teoriche che di quell’assetto normativo sono state il fondamento, in particolare l’idea della sostanziale irrilevanza degli *shock* monetari sull’economia reale. L’esperienza della Grande Recessione ha evidenziato, al contrario, che l’interrelazione tra settore monetario e settore reale è profonda: quando, in conseguenza dello scoppio della bolla dei mutui *subprime*, le istituzioni finanziarie hanno contratto il credito, gli effetti si sono avvertiti non soltanto sul livello generale dei prezzi dei beni, ma anche, e in maniera violenta, sul Pil<sup>29</sup>. E poiché l’assetto normativo dell’Eurozona imponeva vincoli rigidi nell’utilizzo della politica fiscale a tutti gli Stati membri colpiti più intensamente dalla recessione, la BCE sarebbe stata in un certo senso “costretta” a entrare in campo in maniera decisa per attenuare le tendenze deflazionistiche

<sup>29</sup> P. KRUGMAN, *Fuori da questa crisi, adesso!*, Milano, 2012; J.P. FITOUSSI, *Il teorema del lampione*, Torino, 2013.



dell'economia europea e quanto meno avvicinare gli obiettivi di inflazione definiti dal proprio statuto<sup>30</sup>.

Allargando il suo raggio d'azione attraverso l'utilizzazione dello strumento del *Quantitative Easing* – di cui, com'è noto, il *Public Sector Purchase Programme* costituisce una specificazione – la BCE si è, dunque, significativamente distaccata dal modello teorico or ora sintetizzato, manifestando di esser sempre più in grado di incidere – perlomeno potenzialmente – attraverso le sue politiche, anche sull'economia reale e sulla distribuzione del reddito. Dunque, è proprio in virtù della tensione, in tal modo generatasi con quel modello, che la Corte costituzionale tedesca è stata sollecitata ad indagare se, nell'esercitare questo ruolo, la BCE abbia travalicato i limiti del suo mandato, definito dagli art. 119 e 127 del TFUE. Già nella decisione sulla *Outright Monetary Transactions*, la Corte si interrogava, infatti, sui confini del perimetro della politica monetaria, ed utilizzava esplicitamente l'assenza di effetti redistributivi, in quel caso tra gli Stati membri interessati dalle operazioni di acquisto titoli, come criterio per la valutazione dell'attinenza dello strumento operativo in oggetto alle competenze della Banca centrale<sup>31</sup>. L'ipotesi della “neutralità” della moneta era messa decisamente in discussione, fino al punto da chiedere alla Corte di giustizia (non senza un pizzico di provocatoria impertinenza), in sede di rinvio pregiudiziale, di valutare preliminarmente se misure evidentemente “non neutrali” potessero legittimamente considerarsi rientranti nell'ambito di competenza di un organo tecnico, sottratto, per definizione, a qualsiasi controllo o responsabilità di carattere politico<sup>32</sup>. Del tutto coerente rispetto a tale impostazione ci sembra, del resto, la stessa decisione con cui il giudizio reso dalla CGUE venne in quel caso recepito<sup>33</sup>. Oltre a ritenersi soddisfatti della valutazione positiva sull'idoneità delle OMT a non alterare i caratteri di fondo del mercato europeo dei titoli pubblici, i giudici di Karlsruhe, nella sentenza del 21 giugno 2016, rilevarono espressamente che il principio di proporzionalità dell'azione della BCE doveva ritenersi rispettato, in quel caso, anche sotto il profilo della sua incidenza su profili di politica economica<sup>34</sup>. Ciò perché, pur

<sup>30</sup> Sul punto, cfr. A. BOITANI, *Sette luoghi comuni sull'economia*, Roma, 2017, p. 65 ss.; F. SARACENO, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, Roma, 2020, p. 93 ss.

<sup>31</sup> Corte costituzionale tedesca, sentenza del 14 gennaio 2014, *Weiss*, 2 BvR 859/15, 2 BvR 2728/13, BVerfG.

<sup>32</sup> Sul punto, si consenta il rinvio a S. D'ACUNTO, “Sulla coerenza del programma OMT con il diritto dell'Unione europea”, *SIDIBlog*, 24 febbraio 2014.

<sup>33</sup> Ci si riferisce alla sentenza CGUE, *Gauweiler*, cit. Sul punto, cfr. S. CAFARO, “Caso OMT: la Corte giudica legittimo l'operato della BCE”, *SIDIBlog*, 17 giugno 2015.

<sup>34</sup> Corte costituzionale tedesca, sentenza del 21 giugno 2016, 2 BvR 2728/13, BVerfG.

ricorrendo tale incidenza, essa doveva ritenersi controbilanciata dalla circostanza che «[...] the participation of Member States in adjustment programmes, Member States' access to the bond market, and the focus on bonds with a short maturity – [...] make it appear acceptable to assume that the OMT Programme is at least predominantly of a monetary policy character»<sup>35</sup>.

Non può allora stupire più di tanto che nella sentenza del 5 maggio scorso sul PSPP, la Corte – come si è illustrato poco sopra<sup>36</sup> – abbia riproposto il criterio della presenza di effetti redistributivi come cartina di tornasole per la precisazione di prerogative e obblighi della BCE; né può stupire che un simile criterio risulti giuridicamente ricondotto nell'alveo del principio di proporzionalità, visto che proprio questo si era già verificato nella stessa decisione del 2016, appena ricordata. Il fatto che, nel frattempo, fosse intervenuta una pronuncia della Corte di giustizia a chiarire che l'azione della politica monetaria non può che esercitarsi per mezzo di interventi di natura intrinsecamente “invasiva”<sup>37</sup>, in particolare mediante l'alterazione dei tassi di interesse, piuttosto che chiudere il conflitto, ha paradossalmente rafforzato i dubbi della Corte costituzionale in merito alla coerenza dell'azione della BCE con i principi dell'ordinamento costituzionale tedesco. Il problema – ci dice in sostanza la Corte tedesca – è assai più complesso di come la Corte di giustizia voglia farlo apparire. Nel mettere in evidenza gli effetti distorsivi dell'economia reale già evidenziati (concernenti i redditi delle diverse categorie di agenti economici<sup>38</sup>), il *Bundesverfassungsgericht* paventa, insomma, un'alterazione dei meccanismi di mercato, di dimensioni tali da indebolire gravemente il potere segnaletico dell'intero sistema dei prezzi dei fattori produttivi.

È dunque in un contesto di tal genere che, in ultima analisi, deve inquadrarsi il ricorso effettuato nella sentenza in esame al principio di proporzionalità. All'invito a “prendere sul serio” il rispetto di detto principio sembra cioè soggiacere la convinzione che, proprio in virtù della natura squisitamente redistributiva dell'azione della politica monetaria, ovvero, della sua incidenza sugli ordinari meccanismi del mercato, l'assenza di forme significative di controllo politico sulla BCE, in relazione al suo operato (*ex art.* 130 TFUE), debba trovare, in qualche misura, una forma di compensazione. A giudizio della Corte, tale forma di compensazione non può che consistere,

<sup>35</sup> Ivi, par. 196 del testo inglese della decisione.

<sup>36</sup> *Supra*, par. 2

<sup>37</sup> CGUE, *Weiss*, cit., par. 59.

<sup>38</sup> Ancora *supra*, par. 2.

nel “rendere conto” – per l’appunto, nella logica propria al principio di proporzionalità – degli strumenti utilizzati rispetto allo scopo perseguito, delle alternative eventualmente praticabili, degli effetti secondari associati ad ognuno degli strumenti disponibili, e dei criteri concretamente adottati nel bilanciamento dei (tanti) diversi interessi coinvolti. Va peraltro sottolineato che nella decisione nessuna particolare indicazione è data a Parlamento e Governo riguardo alle azioni da adottare in concreto a questo fine. Tale circostanza è significativa, alla luce degli esiti della vicenda in questione, sui quali ci soffermeremo di qui a poco.

## 5. Considerazioni conclusive

Quali sono, dunque, le considerazioni che si possono svolgere, in base a quel che precede?

Benché possa forse risultare il contrario, non rientra nelle nostre intenzioni né avallare la scelta di “politica giudiziaria” operata dalla Corte costituzionale tedesca, né criticare l’azione sinora svolta della BCE, sia al fine di combattere le tendenze deflazionistiche di cui si è detto, sia allo scopo di sostenere la moneta unica nel caso di tensioni speculative, in particolare nel quadro generale dell’emergenza pandemica.

In ordine al *primo* dei due profili evocati, siamo perfettamente consapevoli che la pretesa espressa dalla Corte, di sovrapporre la propria interpretazione a quella della Corte di giustizia (pur vincolante ai sensi dei trattati), corrisponde *anche* all’esigenza di “difendere” principi propri, in ultima analisi, della “costituzione economica tedesca”<sup>39</sup>, oltre che a quella, pur presente, di far valere il principio di democrazia, così come questo si presenta nell’ordinamento costituzionale di quel Paese<sup>40</sup>. In merito al *secondo* profilo, è sufficiente ricordare che non abbiamo mancato di valorizzare, in altre sedi, l’azione sin qui condotta dalla BCE nell’ambito della crisi in corso, auspicandone addirittura un’estensione eccezionale, al di là dei limiti per essa previsti, sulla base di un (possibile) mutuo consenso degli Stati parti dei trattati rilevanti, conformemente alle previsioni degli art. 57-58 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Ed infatti, v. quanto detto *supra*, par. 2 e par. 4, *in fine*.

<sup>40</sup> Principio fatto valere anche a proposito dell’applicazione provvisoria dell’accordo CETA, concluso dall’Unione. Cfr. Corte costituzionale tedesca, sentenza del 7 dicembre 2016, 2 BvR 1444/16, BVerfG.

<sup>41</sup>V. l’appello pubblicato in MicroMega del 14 aprile 2020.

Tuttavia, ci sembra che le critiche rivolte alla sentenza del 5 maggio scorso, e le funeste profezie ad essa generalmente associate, siano esagerate; o meglio, che esse non centrino necessariamente il bersaglio. Non si tratta di ricordare – come pure è stato fatto<sup>42</sup> – che l’atteggiamento del *Bundesverfassungsgericht* nei confronti della Corte di giustizia dell’Unione trova riscontro, in realtà, benché in forme diverse e meno eclatanti, in parecchie decisioni di altre corti supreme, o costituzionali, nazionali<sup>43</sup>, e che pure il ricorso ai “controlimiti” si fa sempre più consistente nella giurisprudenza rilevante di tribunali supremi nazionali<sup>44</sup>. Né si tratta di sottolineare che, nei confronti degli Stati europei – infelicemente definiti come Stati a “democrazia illiberale” – ancor prima che il *potenziale* esempio negativo ricavabile dalla Corte costituzionale tedesca, abbiano *già* giocato, assai negativamente, le blande reazioni sinora adottate dall’Unione<sup>45</sup>, e – per ciò che riguarda in particolare le misure emergenziali ungheresi contro la pandemia – l’assenza di reazioni degli stessi Stati parti della Convenzione europea<sup>46</sup>.

Si tratta, piuttosto, di ribadire quanto abbiamo cercato di argomentare, ossia che la decisione della Corte costituzionale tedesca costituisce l’esito finale della torsione subita – per effetto dell’azione condotta negli ultimi anni dalla BCE – dal modello teorico soggiacente al Trattato di Maastricht (e alle “riforme” successive) e dal correlativo assetto normativo. Visti in quest’ottica, l’impostazione di tale decisione, e i suoi stessi esiti, possono allora considerarsi rivelatori di una duplice, scomoda verità<sup>47</sup>. E cioè, del fatto che la neutralità ... politica della politica monetaria europea è essenzialmente un... mito<sup>48</sup>; e che, malgrado questa circostanza, tale politica resta, allo stato attuale, nelle mani di un organo tecnico, non soggetto, in quanto tale, a controllo politico.

<sup>42</sup> *Supra*, par. 2.

<sup>43</sup> Per i riferimenti, cfr. D. SARMIENTO, *Requiem for Judicial Dialogue. The German Federal Constitutional Court’s Judgment in the Weiss Case and its European Implications*, in *EU Law Live*, 9 maggio 2020.

<sup>44</sup> J. MALENOVSKY, *L’agonie sans fin du principe de non-invocabilité du droit interne*, in *Revue générale de droit international public*, 2017, p. 291 ss.

<sup>45</sup> F. CASOLARI, “La protezione dello stato di diritto nell’Unione europea ai tempi del coronavirus: se non ora, quando?”, *SIDIBlog*, 7 aprile 2020.

<sup>46</sup> P. DE SENA, “Contrasto al COVID-19 e/o demolizione dello stato di diritto? Le misure ungheresi e la Convenzione europea”, *SIDIBlog*, 7 aprile 2020.

<sup>47</sup> Scomoda anche per insospettabili politici tedeschi. Si vedano, ad esempio, le sorprendenti dichiarazioni rese da Wolfgang Schäuble al *Frankfurter Allgemeine* immediatamente dopo la sentenza, [www.faz.net](http://www.faz.net).

<sup>48</sup> Sul punto, cfr. A. TOOZE, “*The Death of the Central Bank Myth*”, *Foreign Policy*, 13 maggio 2020.

Ciò detto, non è nostra ambizione fornire, in questa sede, alcun suggerimento specifico riguardo al possibile superamento della contraddizione posta in luce. Una simile prospettiva, non solo ci pare velleitaria, ma neanche inutile, dato il presente proliferare di *task forces* e di “consiglieri del principe”, più o meno disinteressati. Non ci sfugge, però, che gli interventi straordinari della BCE sono figli della originaria decisione di mantenere a livello nazionale le decisioni in materia economica e fiscale, a fronte del trasferimento a livello sovranazionale della competenza in tema di politica monetaria. E neppure ci sfugge che questa stessa decisione è alla base delle modeste dimensioni del bilancio europeo e della conseguente impossibilità delle tradizionali istituzioni dell’Unione – *in primis* il Parlamento – di intervenire per sanare gli squilibri fra Stati membri, in assenza di risorse fiscali autonomamente decise<sup>49</sup>.

Proprio queste circostanze ci inducono allora a concludere il nostro intervento, limitandoci ad esprimere qualche perplessità. Se è vero che la decisione del *Bundesverfassungsgericht* non è che una conseguenza delle contraddizioni della complessiva vicenda da noi tratteggiata, è davvero pensabile che il superamento di simili contraddizioni sia oggi possibile con la “politica dei piccoli passi”<sup>50</sup>? Ed ancora: è davvero possibile continuare a pensare che contraddizioni di questa portata possano essere governate – se non sciolte – da organi tecnici o giudiziari, e non per la via maestra, *politica e democratica*, del procedimento di revisione dei trattati? In ultima analisi: non è proprio in/da una situazione di tal genere – piuttosto che da una decisione di una Corte costituzionale – che istituzioni come la Corte di giustizia, o la stessa BCE rischiano, alla lunga, di restare stritolati?

Ad acuire le preoccupazioni retrostanti ai dubbi appena posti possono citarsi, del resto, due circostanze, che riguardano lo stesso ruolo svolto dalla Corte costituzionale tedesca nella vicenda in questione. In proposito è anzitutto necessario ribadire che la decisione oggetto del nostro commento ha avuto, come suo esito finale, una semplice richiesta di esplicitazione delle motivazioni dell’azione della BCE, ottenute da tale istituzione, ed approvate, a larga maggioranza, dal *Bundestag*<sup>51</sup>. A ciò va aggiunto che il *Bundesverfassungsgericht* si è, di recente, dichiarato soddisfatto dell’azione così svolta dal *Bundestag* e dalla *Bundersregierung* rigettando, il 29 aprile 2021, un ricorso

<sup>49</sup> Cfr. G. ROSSOLILLO, “La Corte costituzionale tedesca e le contraddizioni del processo di integrazione europea”, *Euractiv*, 10 Maggio 2020; e ancora S. CAFARO, “Quale Quantitative Easing e quale Unione Europea dopo la sentenza del 5 Maggio?”, cit.

<sup>50</sup> In senso contrario, lucidamente, F. POCAR, *I settant’anni dell’Unione europea nella pandemia*, in *Eurojus*, 2020.

<sup>51</sup> *Supra*, par. 2.

che la riteneva insufficiente a dare esecuzione al giudizio del maggio 2020<sup>52</sup>. A questo fine, al di là dell'utilizzazione di argomenti di diritto processuale costituzionale tedesco, la Corte costituzionale ha ritenuto che gli sforzi compiuti da Parlamento e Governo per accertare il bilanciamento di interessi economici diversi, effettuato, a suo tempo, dalla BCE potessero, viceversa, considerarsi adeguati, vista anche la discrezionalità di cui gli organi in questione godevano, nel dare esecuzione alla sua decisione. In altri termini, dunque, i giudici di Karlsruhe, hanno finito, nei fatti, per accontentarsi anch'essi della mera esplicitazione delle ragioni dell'azione della BCE, rinunciando a qualsiasi valutazione sulla incisività dell'azione di Governo e Parlamento in ordine al controllo del giudizio di proporzionalità condotto dalla BCE.

Naturalmente, non è nostra intenzione commentare qui la posizione adottata, in quest'ultima decisione, dalla Corte costituzionale. Ciò nonostante, anche in relazione ad essa, qualche interrogativo conclusivo lo si può porre, proprio nella logica generale del discorso che abbiamo svolto. Ed allora: non è forse vero che, nella genericità delle richieste rivolte al *Bundestag* e alla *Bundesregierung*<sup>53</sup>, e nell'attestarsi sulla linea remissiva, da loro scelta rispetto alla BCE, il *Bundesverfassungsgericht* ha obbiettivamente fatto corpo con questi ultimi, onde evitare di mettere seriamente a rischio il processo di integrazione, in una fase come quella attuale? Ancora: se questo è vero, può negarsi che una simile operazione sia espressione di una sorta di sinergia "politica" con il Governo e il Parlamento? Ed infine: non può per caso ritenersi che una simile sinergia, rappresenti anch'essa un precipitato degli squilibri del processo di integrazione, di cui il ruolo svolto dalla BCE – come qui ricostruito – costituisce uno dei sintomi più eclatanti?

<sup>52</sup> Corte costituzionale tedesca, ordinanza del 29 aprile 2021, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, BVerfG.

<sup>53</sup> V. *supra*, par. 4.