

Rivista N°: 3/2021  
DATA PUBBLICAZIONE: 22/07/2021

AUTORE: Luigi Ferraro\*

## LA CORTE DI KARLSRUHE E IL PROGRAMMA DI ACQUISTO DEI TITOLI PUBBLICI DA PARTE DELLA BCE (PSPP): PRINCIPIO DEMOCRATICO VERSUS SOLIDARIETÀ?

*Sommario: 1. Introduzione. – 2. La contestazione del Bundesverfassungsgericht alla Corte di Lussemburgo e al primato del diritto dell'Unione europea. – 3. Il principio di proporzionalità nel rapporto tra politica monetaria e politica economica: le diverse valutazioni del BVerfG e della CGUE. – 4. L'identità nazionale quale controlimite. Un tentativo della giurisprudenza costituzionale di rafforzare la sovranità statale attraverso il principio democratico? – 5. Il profilo solidaristico del Public Sector Purchase Programme (PSPP): un'importante omissione nelle motivazioni della sentenza a danno del *dèmos* europeo. – 5.1 Il BVerfG sceglie il Meccanismo Europeo di Stabilità. – 6. Quale Europa senza solidarietà tra gli Stati membri? Qualche breve osservazione (non) conclusiva.*

### 1. Introduzione

Nel discorso programmatico di presentazione del proprio Esecutivo al Senato della Repubblica, il Presidente Draghi ha affermato: “Sostenere questo governo significa condividere l'irreversibilità della scelta dell'euro, significa condividere la prospettiva di un'Unione europea sempre più integrata che approderà a un *bilancio pubblico comune* (corsivo nostro) capace di sostenere i Paesi nei periodi di recessione. Gli Stati nazionali rimangono il riferimento dei nostri cittadini, ma nelle aree definite dalla loro debolezza cedono sovranità nazionale per acquistare sovranità condivisa”<sup>1</sup>.

A tali affermazioni del Presidente del Consiglio italiano, sicuramente incoraggianti per chi crede ad un processo sempre più intenso di integrazione europea tra gli Stati membri, fa tuttavia da contrappunto l'intero impianto della sentenza del *Bundesverfassungsgericht* (da ora in poi BVerfG), Secondo Senato, del 5 maggio 2020<sup>2</sup>, avente ad oggetto il Programma di

---

\* Associato di Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

<sup>1</sup> Per *Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi* dinanzi al Senato, 17 febbraio 2021, si veda il sito ufficiale del Governo: <http://www.governo.it/it/articolo/le-comunicazioni-del-presidente-draghi-al-senato/16225>.

<sup>2</sup> BVerfG, 2 BvR 859/15, 5 maggio 2020, in [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505\\_2bvr085915.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html).

acquisto di titoli pubblici a carico della Banca centrale europea, cioè il *Public Sector Purchase Programme* (anche PSPP), adottato con decisione 2015/774 del Consiglio direttivo dell'istituto di Francoforte (4 marzo 2015). È significativa, ad esempio, l'affermazione di questo Tribunale secondo cui la legge di bilancio da parte del *Bundestag* tedesco e la sua responsabilità generale per la stessa politica fiscale sono una parte non disponibile del principio democratico, di rango costituzionale, garantito dall'art. 38 Abs. 1, dall'art. 20 Abs. 1 e Abs. 2, e dall'art. 79 Abs. 3 della Legge fondamentale<sup>3</sup>.

Appare subito palese la difficile compatibilità tra la dichiarazione della Corte di Karlsruhe circa la non derogabilità della competenza e della responsabilità del *Bundestag* in materia di bilancio rispetto alle dichiarazioni programmatiche del nostro Presidente del Consiglio che auspica invece per il futuro la costituzione di un bilancio pubblico comune dei Paesi UE. In questo modo emerge ancora una volta l'ambiguità di fondo della costruzione comune europea, in cui da sempre si confrontano, con vicende alterne, l'aspirazione di coloro che mirano a realizzare un processo finale di aggregazione tra i Paesi membri di tipo federale e il più modesto indirizzo teso a costituire una 'semplice' Unione di Stati di tipo sovranazionale, con una prevalente dimensione intergovernativa<sup>4</sup>.

Nonostante agli inizi di luglio dello scorso anno il *Bundestag* abbia approvato, sulla base dei documenti ricevuti dalla BCE e sollecitati dalla sentenza, una mozione con cui riteneva soddisfatte le richieste del BVerfG di maggiore chiarimento rispetto alla valutazione di proporzionalità del Programma PSPP<sup>5</sup>, questa pronuncia rimane comunque estremamente attuale per il futuro dell'Unione europea.

Infatti, al di là dell'opportunità politica da parte della Cancelliera Merkel di provare a depotenziare la portata pervasiva della sentenza costituzionale per non minare il successo della presidenza del Consiglio dell'Unione europea a guida tedesca, iniziata non a caso il 1 luglio 2020, si è comunque evidenziato in dottrina come l'obiettivo del BVerfG, oltre al già citato PSPP, sia stato indirettamente anche il PEPP (*Pandemic emergency purchase programme*), cioè l'ulteriore programma d'acquisto temporaneo di titoli del settore pubblico e privato messo a punto dalla BCE nel mese di marzo 2020 per fronteggiare i gravi rischi di liquidità conseguenti all'emergenza pandemica. Con questo tipo di sentenza diventa "chiaro che il ragionamento dei giudici del Secondo *Senat* dovrebbe valere [...] [comunque] per qualsiasi

---

<sup>3</sup> BVerfG, 5 maggio 2020, cit., par. 104. In questa parte della sentenza il BVerfG sembra parafrasare la nota espressione *Budgetrecht* più volte utilizzata da Paul Laband nelle sue opere, per cui, nella versione italiana, cfr. P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, trad. it. di C. Forte, Milano, Giuffrè Editore, 2007, *passim*.

<sup>4</sup> Sul punto, cfr. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in Liber Amicorum per Pasquale Costanzo ([https://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/lucarelli\\_scrittiCostanzo.pdf](https://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/lucarelli_scrittiCostanzo.pdf)), 7 luglio 2020, 17 s. Sul tema dell'Europa come limite alla sovranità degli Stati, cfr. A. PATRONI GRIFFI, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del diritto costituzionale europeo*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1, 2015, 99 ss.

<sup>5</sup> *Bundestag*, mozione n. 19/20621, 2 luglio 2020, presentata congiuntamente dai gruppi parlamentari CDU/CSU, SPD, FDP, in <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw27-de-anleihekaeuft-703660>. Su tale mozione v. ITALIAOGGI, *Risposta a sorpresa del Parlamento tedesco alla Corte di Karlsruhe: ok al Qe, la Bce ha operato con equilibrio*, 8 luglio 2020; cfr. M. D'AIELLO, *Come si è conclusa la vicenda della sentenza di Karlsruhe?*, in <https://www.treccani.it/magazine/atlanter/geopolitica/Karlsruhe.html>, 11 luglio 2020.

programma di acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario indirizzato a «finanziare programmi di investimento per stimolare l'economia»<sup>6</sup>.

A conferma ancora dell'attualità di questa pronuncia nell'ambito del processo di integrazione europea, è intervenuta recentemente un'ulteriore decisione con cui la stessa Corte di Karlsruhe ha rigettato la richiesta di una misura cautelare circa il perfezionamento della delibera legislativa – già approvata dal *Bundestag* e dal *Bundesrat* – con cui si avalla la partecipazione della Germania al c.d. *Recovery fund*, rinviando però ogni determinazione finale alla successiva decisione sul merito<sup>7</sup>.

Va detto, comunque, che la pronuncia del 5 maggio del BVerfG esprime taluni indirizzi di fondo della tradizionale cultura teutonica dell'ordoliberalismo, come la rigida attenzione all'equilibrio della finanza pubblica<sup>8</sup>, il che si pone in contrasto, ad esempio, proprio con il predetto PEPP, cioè un programma di acquisto dei titoli dei Paesi membri dell'UE che può anche prescindere dalle loro quote nel capitale della BCE (*capital key*), così da venire incontro a Paesi come l'Italia già condizionati da un significativo debito pubblico e ora ulteriormente segnati dalla pandemia. Il BVerfG, dunque, si fa portavoce degli indirizzi prevalenti della cultura economica tedesca, che diventano pure pervasivi rispetto alle politiche di Bruxelles, tant'è vero che è accesa la discussione nella Commissione europea circa la data di ripristino delle regole su *deficit* e debito che erano state sospese nel marzo dello scorso anno proprio per arginare la crisi economica conseguente alla pandemia<sup>9</sup>. Anche l'eventuale slittamento di tale data all'anno 2023, come sembra oggi più verosimile, non cancella comunque la presenza all'interno della Commissione UE di indirizzi maggiormente rigorosi sotto il profilo finanziario, che vorrebbero anticipare già all'anno 2022 la riattivazione del Patto di stabilità e crescita

---

<sup>6</sup> Cfr. J. ZILLER, *L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco*, in *AISDUE*, 7 maggio 2020, 12, così come A. SOMMA, *Democrazia e mercato ai tempi del coronavirus. La Corte di Karlsruhe e la difesa a senso unico dell'ortodossia neoliberal*, in *DPCE Online*, n. 2, 2020, 9 ss., nutre pochi dubbi sul fatto che "l'obiettivo della Corte costituzionale tedesca sia il Quantitative easing varato da Lagarde". Da organi di stampa si è appresa la notizia della presentazione di ricorsi al BVerfG con diretto riferimento proprio al PEPP, HUFFPOST, *Dalla Germania nuovo attacco alla BCE, ma Lagarde spegne i sogni della Bundesbank*, 11 marzo 2021.

<sup>7</sup> BVerfG, 2 BvR 547/21, 15 aprile 2021. Come precisa A. ZEI, *Karlsruhe e Next generation EU: la decisione del 26 marzo 2021*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2021, 1 s., l'istanza dei ricorrenti è stata quella di chiedere "l'adozione di una misura cautelare atta ad impedire che la ratifica tedesca [...] [potesse] perfezionarsi nelle more del giudizio", così da imporre al Presidente federale di non firmare la delibera legislativa e di rinviare la promulgazione della legge che legittima la partecipazione della Germania al c.d. *Recovery fund*. È utile, però, aggiungere che in data 26 marzo 2021 il BVerfG aveva comunque sospeso provvisoriamente il perfezionamento della suddetta delibera in attesa della successiva decisione sulla misura cautelare, che, per l'appunto, si è avuta in data 15 aprile 2021 nel senso del rigetto illustrato nel testo. Secondo l'A., in particolare, "il dispositivo del 26 marzo consiste [...] in una secca anticipazione, [cioè] in una misura supercautelare" (p. 2). In ogni caso, nell'ultima pronuncia del 15 aprile (par. 102) il BVerfG precisa che sulla base di un esame sommario non sembra probabile che la responsabilità di bilancio del *Bundestag* sia stata effettivamente violata attraverso la decisione della Germania di aderire al *Recovery fund*; tuttavia, un'ipotesi di questo tipo, secondo lo stesso Tribunale, non può essere, al momento, esclusa con certezza, per cui si rinvia ogni decisione finale all'esame del merito nel procedimento principale.

<sup>8</sup> Per G. LUCHENA, *Economia sociale di mercato*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2020, 83, taluni indirizzi di fondo dell'ordoliberalismo, così come recepiti dalle politiche dell'UE, sono: "rigore nella finanza pubblica, politiche monetarie restrittive, esaltazione dell'economia di mercato, protezione dell'iniziativa e della proprietà privata". Per un'analisi approfondita di queste tematiche, cfr. F. FORTE, F. FELICE, C. FORTE (a cura di), *L'economia sociale di mercato e i suoi nemici*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, *passim*.

<sup>9</sup> In tal senso HUFFPOST, *Riattivare il Patto di stabilità? L'Ue apre le danze, prima del previsto*, in [https://www.huffingtonpost.it/entry/riattivare-il-patto-di-stabilita-lue-apre-le-danze-prima-del-previsto\\_it\\_602526d3c5b6ddb35816252f](https://www.huffingtonpost.it/entry/riattivare-il-patto-di-stabilita-lue-apre-le-danze-prima-del-previsto_it_602526d3c5b6ddb35816252f), 11 febbraio 2021.

(PSC), a dimostrazione di come le politiche attente ai conti pubblici siano sempre molto presenti all'interno delle istituzioni di Bruxelles<sup>10</sup>.

L'insieme di queste motivazioni rende allora la decisione del BVerfG quanto mai attuale, sia per l'autorevolezza dell'organo tedesco di giustizia costituzionale, sia per la rapida mutevolezza degli indirizzi politici, testimoniata proprio dalla prospettazione in sede di Commissione UE di voler ripristinare in tempi rapidi i noti parametri del PSC<sup>11</sup>. Ad ulteriore riprova dell'importanza del giudicato *de quo*, si registra una nuova e recentissima decisione<sup>12</sup> con cui il giudice di Karlsruhe ha respinto le richieste di ordine di esecuzione relative alla stessa pronuncia del 2020, senza ovviamente intaccarne il merito. Il Tribunale ha ritenuto infondate tali istanze, in quanto il Governo federale e il *Bundestag* hanno valutato, nella loro discrezionalità, in modo compiuto le deliberazioni (di cui si tratterà in seguito) assunte dalla BCE dopo il pronunciamento costituzionale dello scorso anno.

In ogni caso, con la decisione del 5 maggio 2020, si ribadisce, il BVerfG ha dato forma giuridica ad indirizzi economici tradizionalmente presenti in Germania e ciò impone pertanto di continuare a fare i conti, in sede scientifica, con l'impianto di questa pronuncia, di cui, nel presente contributo, si proveranno ad analizzare taluni dei diversi profili problematici scaturiti.

## 2. La contestazione del *Bundesverfassungsgericht* alla Corte di Lussemburgo e al primato del diritto dell'Unione europea

Uno degli indirizzi che emerge dalla sentenza del Tribunale costituzionale federale è quello di critica nei riguardi della Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>13</sup>, dal momento che il

---

<sup>10</sup> All'interno della Commissione questa linea di maggiore rigore è rappresentata dal Commissario Dombrovskis, mentre quella favorevole alla persistenza anche per il 2022 della clausola di salvaguardia generale (che da un anno ha sospeso il Patto di stabilità e crescita) è promossa dal Commissario italiano Gentiloni. Al momento, sembrerebbe che quest'ultimo indirizzo sia risultato prevalente, come si ricava da HUFFPOST, *Gentiloni batte Dombrovskis: Patto di stabilità sospeso anche nel 2022*, in [https://www.huffingtonpost.it/entry/gentiloni-batte-dombrovskis-patto-di-stabilita-sospeso-anche-nel-2022\\_it\\_603f5c9ac5b601179ec18a40?utm\\_hp\\_ref=it-homepage](https://www.huffingtonpost.it/entry/gentiloni-batte-dombrovskis-patto-di-stabilita-sospeso-anche-nel-2022_it_603f5c9ac5b601179ec18a40?utm_hp_ref=it-homepage), 3 marzo 2021. Sempre alla luce delle suddette notizie provenienti dagli organi di stampa, il Patto di stabilità dovrebbe essere comunque riattivato per il 2023, per cui lo stesso Commissario italiano vorrebbe riprendere il suo progetto per la riforma del Patto di stabilità e crescita, avviata all'inizio del 2020 e poi sospesa a seguito della pandemia.

<sup>11</sup> Non a caso, in riferimento ai provvedimenti della Lagarde, ITALIAOGGI, *Risposta a sorpresa del Parlamento tedesco alla Corte di Karlsruhe: ok al Qe, la Bce ha operato con equilibrio*, cit., è stato sottolineato che per la Merkel si tratta di eccezioni di durata limitata, utili anche per il suo successo alla guida del semestre europeo.

<sup>12</sup> BVerfG, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 29 aprile 2021. Le due richieste di ordine di esecuzione, avanzate ai sensi dell'art. 35 *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* (BVerfGG), erano tese ad ottenere dal Governo federale e dal *Bundestag*, da un lato, la dimostrazione di come si è posto rimedio alla violazione del diritto di voto (art. 38 della Legge fondamentale) evidenziata nella decisione del 5 maggio 2020, dall'altro l'adozione di misure utili a garantire la valutazione di proporzionalità da parte della BCE, secondo quanto indicato dallo stesso giudice costituzionale.

<sup>13</sup> È significativo, ad esempio, come il BVerfG, pur riconoscendo in via di principio la vincolatività dell'interpretazione della Corte di Giustizia, tuttavia ritiene che l'indirizzo di questa Corte circa la delimitazione delle competenze tra UE e Stati membri non sia condivisibile, con riferimento, come si vedrà a breve, alla decisione del Consiglio direttivo della BCE, 4 marzo 2015, 2015/774 (BVerfG, 5 maggio 2020, cit., par. 117). In modo esplicito B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato una maggiore ponderazione*, in *federalismi.it*, 13 maggio 2020, iv, qualificano la decisione del 5 maggio espressione di un "fare arrogante e presuntuoso da primo della classe" da parte del BVerfG.

BVerfG contesta, tra l'altro, il primato del diritto europeo, con evidenti conseguenze in termini di dialogo rispetto ad un altro organo giudicante quale la Corte di Lussemburgo.

In verità, il rapporto tra l'ordinamento comunitario e quello costituzionale tedesco ha spesso conosciuto momenti di tensione, a partire dalla ben nota sentenza *Solange I*. In questa (1974)<sup>14</sup>, alla luce della c.d. teoria dualistica, si sosteneva – attraverso un'interpretazione restrittiva dell'art. 24 Abs. 1 *Grundgesetz* (da ora in poi anche GG) relativo al trasferimento dei "diritti di sovranità" – una limitata ingerenza del diritto comunitario rispetto a quello interno, in ragione del *deficit* democratico delle istituzioni europee e dell'assenza a Bruxelles di un organico corpo di norme a tutela dei diritti fondamentali<sup>15</sup>. Successivamente, nella pronuncia *Solange II* si è registrato, a distanza di qualche anno (1986)<sup>16</sup>, "come nell'ambito delle Comunità europee sia cresciuta la dimensione di protezione dei diritti fondamentali, ritenendo che [...] [essa] è ormai corrispondente allo standard dei diritti fondamentali" previsto dalla GG, così che tale livello di tutela è osservato da tutti gli organi europei nell'esercizio delle loro competenze e nella realizzazione delle loro finalità<sup>17</sup>.

Con la successiva sentenza del BVerfG sul Trattato di Maastricht<sup>18</sup> "quello che prima era un conflitto su un preteso divario nella protezione dei diritti fondamentali divenne, in quel momento, una «lotta» per la difesa dell'identità dei valori costituzionali in Germania" sulla base del principio di attribuzione<sup>19</sup>. Si afferma in questa pronuncia l'esistenza di un riparto di competenze tra la (allora) CEE e gli Stati membri, in particolare tenendo conto da un lato dei limiti all'espansione delle competenze europee in ragione del principio democratico, dall'altro della "necessità che gli Stati membri mantengano [comunque] propri compiti in misura significativa e sufficiente"<sup>20</sup>.

Tale profilo è stato poi ripreso dalla pronuncia sul Trattato di Lisbona<sup>21</sup> che ha permesso al giudice costituzionale di precisare – nell'ambito della teoria per cui l'UE è un'Associazione di Stati – che i Paesi membri sono i 'padroni dei Trattati', per cui i Tribunali costituzionali nazionali hanno il potere di verificare il rispetto del riparto delle competenze (c.d. controllo *ultra vires*). Il principio democratico esclude un maggiore trasferimento di competenze a favore delle istituzioni di Bruxelles a causa del loro richiamato *deficit* sul punto, nel senso cioè di

---

<sup>14</sup> BVerfG, 2 BvL 52/71, 29 maggio 1974.

<sup>15</sup> Sul punto, cfr. S. MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, Roma, Aracne, 2008, 32 ss.

<sup>16</sup> BVerfG, 2 BvR 197/83, 22 ottobre 1986.

<sup>17</sup> Cfr. P. LEWIS GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, Relazione al Convegno "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello", in [http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Geti\\_convegnoprin12-13\\_5\\_2015.pdf](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Geti_convegnoprin12-13_5_2015.pdf), Roma, 12-13 maggio 2015, 3 ss. (in particolare, p. 5).

<sup>18</sup> BVerfG, 2 BvR 2134/92 e 2 BvR 2159/92, 12 ottobre 1993, c.d. sentenza *Maastricht*.

<sup>19</sup> Cfr. P. HILPOLD, *La sentenza "PSPP" del BVerfG del 5 maggio 2020 – Prime osservazioni su una sentenza con potenziale distruttivo per l'Unione europea*, in *Rivista di Diritto Tributario – supplemento online*, 17 luglio 2020, 2.

<sup>20</sup> Ancora S. MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, cit., 43.

<sup>21</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08, 30 giugno 2009, c.d. *Lissabon-Urteil*. Per i commenti su tale pronuncia, cfr. P. HÄBERLE, *La regresiva "sentencia Lisboa" como "Maastricht-II" anquilosada*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 12, 2009, 397 ss., L. VIOLINI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Trattato di Lisbona*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2009, 947 ss., P. FARAGUNA, *Limiti e controlimiti nel Lissabon-Urteil del Bundesverfassungsgericht: un peso, due misure*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2010, 75 ss., e J. LUTHER, *Il processo di Karlsruhe al Trattato di Lisbona: alla ricerca di interpretazioni ragionevoli*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2011, 925 ss.

dover preservare un necessario bilanciamento tra competenze trasferite e livello democratico dell'Unione europea, sicché si impone, nella prospettiva statale, un controllo a garanzia dello stesso profilo democratico inteso come fattore di identità nazionale. Infatti, la sovranità popolare in Germania – esercitata attraverso gli organi rappresentativi (art. 20 Abs. 1 e Abs. 2 *Grundgesetz*) – rientra tra i principi immutabili della Legge fondamentale (art. 79 Abs. 3 GG), che a loro volta rappresentano un limite al processo di integrazione europea (art. 23 Abs. 1 GG), il che conferma, anche sotto tale versante, la democrazia quale elemento centrale dell'identità costituzionale tedesca<sup>22</sup>.

In questo modo si assiste ad un ampliamento della c.d. teoria dei controlimiti, tesa ad abbracciare non solo le libertà ma anche i principi fondamentali, in forza di quanto indicato dall'intervenuta modifica dell'art. 23 Abs. 1 GG<sup>23</sup>. Secondo tale ultima disposizione “per l'istituzione dell'Unione Europea, per le modifiche delle norme dei trattati e per analoghe disposizioni, mediante le quali la presente Legge fondamentale sarà modificata o integrata nel suo contenuto [...], si applica l'articolo 79 commi 2 e 3”, in forza del quale tutti i principi enunciati negli artt. da 1 a 20 GG, quindi anche quello democratico (art. 20 GG), sono immutabili (c.d. clausola di eternità).

Il principio della sovranità popolare è esaminato successivamente dal BVerfG<sup>24</sup> anche in connessione sistemica con l'art. 38 GG, che riconosce ai tedeschi il diritto al voto per eleggere a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto i deputati del *Bundestag*. Ne consegue, alla luce degli artt. 20 e 38 GG, che la Camera politica realizza in modo esaustivo il principio democratico, per cui quest'organo deve mantenere il pieno controllo sulla materia di bilancio, senza che tale potere possa essere compromesso dal trasferimento delle competenze a favore delle istituzioni europee: i legittimi rappresentanti del popolo di quel Paese devono poter disporre del bilancio statale pur nell'ambito di un processo di integrazione sovranazionale.

Il valore del principio democratico nella giurisprudenza costituzionale tedesca in materia europea è ulteriormente confermato allorché il BVerfG<sup>25</sup>, nel legittimare la partecipazione della Banca centrale nazionale al programma OMT<sup>26</sup>, ha affidato comunque al *Bundestag* il compito di guardiano dell'identità costituzionale, eventualmente minacciata dalle decisioni della BCE sotto il profilo della responsabilità parlamentare in tema di bilancio, che deve

---

<sup>22</sup> In tal senso, cfr. G. CAPONI, V. CAPUOZZO, I. DEL VECCHIO, A. SIMONETTI, *Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare tra valori costituzionali europei e teoria dei controlimiti*, in *federalismi.it*, n. 24, 24 dicembre 2014, 12 ss., le quali sottolineano, tra l'altro, che, secondo il BVerfG, “l'Associazione di Stati (*Staatenverbund*)” si fonda sulla volontà degli Stati membri.

<sup>23</sup> Legge costituzionale, 21 dicembre 1992, BGBl. I 2086.

<sup>24</sup> BVerfG, 2 BvR 987/10, 7 settembre 2011, cfr. P. LEWIS GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, cit., 12 s., e F. PEDRINI, *Germania: le “cautele” di Karlsruhe. Qualche osservazione su BVerfG MES/Fiscal Compact*, in *forumcostituzionale.it*, 1 ottobre 2012, 2, che precisa come l'art. 38 GG sia “stato via via estensivamente inteso nella giurisprudenza costituzionale fin dal *Maastricht-Urteil* come un più generale diritto alla democrazia [...] e per questo invocabile dai singoli anche contro le (presunte) violazioni «oggettive» delle competenze costituzionalmente inalienabili del *Bundestag*, quale sarebbe – fra le altre – pure quella relativa all'essenza delle politiche di bilancio”.

<sup>25</sup> BVerfG, 2 BvR 2728/13, 21 giugno 2016.

<sup>26</sup> Si tratta, seppure mai attuato, dell'*Outright Monetary Transactions* (OMT), cioè l'acquisto diretto da parte della BCE di titoli di Stato a breve termine emessi da Paesi in difficoltà di bilancio, secondo quanto stabilito nel 2012 dall'organo direttivo dell'Autorità monetaria europea.



essere invece preservata. In particolare, si è sostenuto che l'identità costituzionale – individuata sempre nel profilo democratico di cui il Parlamento è espressione – “*regge, garantisce e governa* il nucleo duro costituzionale”, cioè i principi e i diritti fondamentali dell'ordinamento tedesco<sup>27</sup>.

Ciò che appare evidente alla luce di questi rapidi richiami alla giurisprudenza costituzionale in Germania è il continuo coinvolgimento del principio democratico quale elemento essenziale dell'identità costituzionale, che si pone come possibile controlimite agli atti delle istituzioni europee, di per sé potenzialmente carenti proprio sotto il profilo della legittimazione democratica. Tale *deficit* comporta una limitata adesione da parte della Germania alle politiche di bilancio dell'UE, che rappresentano ancora il baluardo della competenza nazionale su cui si deve esprimere il *Bundestag*, quale organo rappresentativo della volontà sovrana del popolo tedesco<sup>28</sup>, così da prospettare “la possibilità di una *Identitätskontrolle* in riferimento alla violazione dell'autonomia di bilancio del *Bundestag*”<sup>29</sup>.

Questo profilo problematico è sicuramente uno degli aspetti centrali esaminati dal BVerfG nella sentenza del 5 maggio 2020, che si è occupata della decisione (UE) 2015/774 della BCE (4 marzo 2015), avente ad oggetto un programma di acquisto di titoli del settore pubblico sui mercati secondari (Programma PSPP, cioè il c.d. *Quantitative easing*). La Corte di Karlsruhe, invero, è partita dall'esame di quanto deciso dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (da ora anche CGUE) nella c.d. sentenza *Weiss*<sup>30</sup>, dove i giudici di Lussemburgo hanno valutato legittimo – in base al principio di proporzionalità – il medesimo programma PSPP in quanto parte integrante della politica monetaria che rientra, com'è noto, nella competenza esclusiva dell'UE, almeno per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (art. 3 TFUE).

Al riguardo, invece, la valutazione del BVerfG è stata contraria, nel senso di contestare la sentenza della CGUE dal momento che – secondo i giudici tedeschi – la decisione 2015/774 della BCE (insieme a quelle immediatamente successive) è da considerare quale atto *ultra vires*. In particolare, come meglio si evidenzierà a breve, per la Corte di Karlsruhe la BCE – attraverso il programma PSPP – sarebbe andata oltre la sua competenza in materia monetaria per invadere quella economica e finanziaria, di pertinenza invece degli Stati membri a causa

---

<sup>27</sup> Cfr. la tesi di M. BONINI, *Giudice delle leggi o “signore dei trattati”? Riflessioni critiche sul sindacato a tutela dell'“identità costituzionale”*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3, 2016, 16 ss. (in particolare, p. 19), che analizza approfonditamente la sentenza in oggetto, unitamente alla relativa dottrina. È opportuno rammentare, inoltre, che tale vicenda processuale si inaugura con il primo rinvio pregiudiziale del BVerfG (2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13, 14 gennaio 2014) rivolto alla Corte di Giustizia, in cui era stato sollevato il problema circa la validità della decisione che ha adottato le OMT.

<sup>28</sup> Cfr. P. LEWIS GETI, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, cit., 22; cfr., in modo significativo, P. RIDOLA, “Karlsruhe locuta causa finita?” *Il Bundesverfassungsgericht, il Fondo salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *federalismi.it*, n. 18, 2012, 2 ss.

<sup>29</sup> Così si esprime autorevolmente E. DENNINGER, *L'identità costituzionale tedesca e l'Unione europea: riflessioni a partire dalla pronuncia sulle OMT*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2016, 270, che richiama sul punto la già citata decisione del BVerfG con cui si è effettuato il primo rinvio pregiudiziale alla CGUE.

<sup>30</sup> CGUE, causa C-493/17, 11 dicembre 2018, frutto a sua volta di un nuovo rinvio pregiudiziale sul tema da parte del Tribunale costituzionale federale tedesco, BVerfG, 2 BvR 859/15; 2 BvR 1651/15; 2 BvR 2006/15; 2 BvR 980/16, 18 luglio 2017. Per un commento alla sentenza della CGUE, v. M. DI SIMONE, *Quantitative Easing al vaglio della Corte di giustizia: il programma di acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari non eccede le competenze dell'Unione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2020, 1509 ss.

della piena legittimazione democratica dei propri organi. Egualmente, il BVerfG sostiene che anche la c.d. sentenza *Weiss* della CGUE può essere qualificata come *ultra vires*, poiché legittima l'istituto di Francoforte nel perseguire, sempre mediante il PSPP, una politica economica indipendente, in violazione pertanto della competenza *ratione materiae* dei Paesi membri e, quindi, anche del principio per cui la Corte di Lussemburgo dovrebbe garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati (art. 19 TUE)<sup>31</sup>.

La conseguenza cui perviene il BVerfG, a seguito del comportamento *ultra vires* della CGUE, è quella di considerare la sentenza *Weiss* priva di alcun effetto vincolante, almeno in Germania<sup>32</sup>. È evidente che in questo modo il Tribunale costituzionale federale tedesco nel disarticolare l'applicazione unitaria del diritto europeo ne contesta anche la primazia, che invece è riconosciuta dalla Legge fondamentale, ex art. 23 Abs. 1 GG, attraverso la possibilità di trasferire diritti di sovranità all'UE "mediante legge approvata dal *Bundesrat*"<sup>33</sup>. La portata dell'indirizzo giurisprudenziale di Karlsruhe ha sollecitato l'Unione, seppure a distanza di un anno, ad attivare una procedura d'infrazione, proprio perché la pronuncia della CGUE è stata privata in Germania di effetti giuridici, violando così il principio del primato del diritto UE<sup>34</sup>. Alla problematicità di questa situazione si aggiunge poi l'ulteriore pericolo di un uso strumentale della sentenza del BVerfG da parte di alcuni governi, come quelli ungherese e polacco, che

---

<sup>31</sup> BVerfG, 5 maggio 2020, cit., par. 163. 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 *DPCE online*, n. 2, 2020, 2858, sottolinea come per il giudice costituzionale tedesco "la CGUE avrebbe esercitato uno scrutinio troppo «morbido» sulle motivazioni addotte dalla BCE a giustificazione del programma di acquisti e avrebbe offerto dei Trattati un'interpretazione «arbitraria», in tal modo eccedendo dai propri poteri, e cioè ponendosi *ultra vires*"; J. ZILLER, *L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco*, cit., 6, ha evidenziato che "per la prima volta, i giudici del Secondo Senat si sono mossi e hanno dichiarato la sentenza dell'11 dicembre 2018 [...] *ultra vires*".

<sup>32</sup> Ancora BVerfG, 5 maggio 2020, cit., par. 163.

<sup>33</sup> Secondo questa parte dell'art. 23 Abs. 1 GG il trasferimento dei diritti di sovranità può avvenire a favore di un'Unione Europea "che è fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico, nonché al principio di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella della presente Legge fondamentale". Sul primato del diritto europeo nell'ordinamento costituzionale tedesco v. M. BONINI, *Giudice delle leggi o "signore dei trattati"? Riflessioni critiche sul sindacato a tutela dell'"identità costituzionale"*, cit., 17 ss. Sulla sentenza del 5 maggio 2020 e i suoi effetti riguardo il primato del diritto UE, cfr. J. ZILLER, *L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco*, cit., 3, che evoca il pericolo "di smantellare l'unità di applicazione del diritto dell'Unione", nonché P. MEIER-BECK, *Ultra vires?*, in *D'Kart* (<https://www.d-kart.de/en/blog/2020/05/11/ultra-vires/>), 11 maggio 2020. La stessa CGUE nel comunicato stampa del giorno 8 maggio 2020, a seguito della pronuncia del BVerfG, ha avuto modo di dichiarare: "Per garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, solo la Corte di giustizia, istituita a tal fine dagli Stati membri, è competente a constatare che un atto di un'istituzione dell'Unione è contrario al diritto dell'Unione. Eventuali divergenze tra i giudici degli Stati membri in merito alla validità di atti del genere potrebbero compromettere infatti l'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione e pregiudicare la certezza del diritto".

<sup>34</sup> La Commissione ha attivato la procedura di infrazione nei confronti di Berlino, in data 9 giugno 2021, per aver leso i principi fondamentali del diritto europeo, in particolare quelli di autonomia, primato, efficacia e applicazione uniforme del diritto UE. Per F. FABBRINI, *Salvare la Corte costituzionale tedesca da sé stessa*, in *Centro Studi sul federalismo* (<http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/1606-salvare-la-corte-costituzionale-tedesca-da-se-stessa>), n. 223, 14 giugno 2021, l'iniziativa della Commissione potrebbe spingere il BVerfG ad un auspicabile mutamento di indirizzo giurisprudenziale.



potrebbero essere tentati di non applicare sentenze di condanna della Corte di Lussemburgo che li riguardano<sup>35</sup>.

Un ulteriore rilievo merita il giudizio del *Bundesverfassungsgericht* che qualifica “l’operato [...] dei giudici di Lussemburgo come «obiettivamente arbitrario» (par. 118 [della pronuncia del BVerfG, 5 maggio 2020])”<sup>36</sup>, nonché l’inconsueto *ultimatum* con cui la stessa Corte di Karlsruhe ha imposto alla BCE di dover dimostrare nel termine di tre mesi (quasi in una sorta di inversione di onere della prova) la proporzionalità della sua decisione nell’attivare il Programma PSPP<sup>37</sup>. In questo caso, deve evidenziarsi problematicamente, oltre al termine ultimativo, la richiesta avanzata nei riguardi di un’istituzione europea cui è riconosciuta l’indipendenza nell’esercizio dei suoi poteri, ex art. 282, par. 3, TFUE.

Ben diverso, ad esempio, è stato l’atteggiamento della Corte costituzionale italiana nel noto ‘caso Taricco’, quando la Consulta, a fronte della “possibilità che si potessero per la prima volta far valere i «controlimiti»”<sup>38</sup>, ha ritenuto di intessere “un dialogo [...] proficuo” con la Corte di Giustizia Europea<sup>39</sup>, quale esempio di relazione tra le Corti per risolvere le difficoltà che possono sorgere nei rapporti tra l’ordinamento sovranazionale e quelli degli Stati membri.

Questo tipo di atteggiamento non si palesa nella pronuncia del 5 maggio del BVerfG: le ragioni giuridiche del diritto europeo sembrano sempre recessive rispetto all’ordinamento costituzionale tedesco. È significativo al riguardo il fatto che i giudici del Tribunale di Karlsruhe seguano prevalentemente i percorsi logico-argomentativi tipici della propria esperienza giuridica, senza prestare grande attenzione alle differenze che possono registrarsi nell’esperienza

---

<sup>35</sup> Cfr. B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato una maggiore ponderazione*, cit., xii. A conferma del pericolo paventato, è recente la notizia per cui il Premier polacco Andrei Morawiecki, anche in conseguenza della decisione del BVerfG, ha sollecitato il proprio Tribunale costituzionale a pronunciarsi sul rapporto tra la Costituzione nazionale e i Trattati europei, con la conseguenza, secondo Bruxelles, di mettere in dubbio la primazia del diritto UE, IL SOLE 24 ORE, *Supremazia del diritto europeo, è di nuovo scontro Bruxelles-Varsavia*, in <https://www.ilsole24ore.com/art/supremazia-diritto-europeo-e-nuovo-scontro-bruxelles-varsavia-AESE7ZP>, 10 giugno 2021.

<sup>36</sup> Cfr. P. HILPOLD, *La sentenza “PSPP” del BVerfG del 5 maggio 2020 – Prime osservazioni su una sentenza con potenziale distruttivo per l’Unione europea*, cit., 1, che precisa come già la “disputa «Solange»” si fosse basata “su una serie di schermaglie tra le due Corti”. È diffuso, del resto, il giudizio della dottrina secondo cui la sentenza in commento è pervasa da “un atteggiamento di [...] arroganza”, come sostiene D.-U. GALETTA, *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronuncia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, in *federalismi.it*, n. 14, 2020, 172, la quale continua parlando “di una forma di «bullismo culturale» [da parte del BVerfG] lamentato ormai da più parti”; così ancora J. ZILLER, *L’insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco*, cit., 3, o P. HILPOLD, P. PIVA, *Da “Solange” a “PSPP”: alla ricerca delle radici di un “dialogo tra Corti” naufragato in un incomprensibile soliloquio*, in *federalismi.it*, n. 1, 2021, 82 s., che precisano come il BVerfG “avrebbe messo in discussione l’operato della CGUE con toni inaccettabili che mettono in dubbio il primato e l’*acquis communautaire* giurisprudenziale”.

<sup>37</sup> Cfr. A. HENKE, *Dell’ammutinamento tedesco alla UE e alle sue istituzioni*, in *Il diritto degli affari*, n. 2, 2020, 12.

<sup>38</sup> Sulla vicenda Taricco, per evidenziarne la differenza di comportamento da parte del nostro giudice delle leggi, si soffermano B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato una maggiore ponderazione*, cit., viii s., e P. MENGOSI, *Il rispetto del principio di legalità, la Corte di Giustizia e il controllo delle funzioni tecniche della Banca centrale europea*, in *Freedom Security Justice*, n. 1, 2018, 142 s.

<sup>39</sup> Ufficio stampa della Corte costituzionale, Comunicato del 31 maggio 2018, emanato in occasione del deposito della sentenza, n. 115/2018. In ogni caso A. MANGIA, *L’interruzione della Grande Opera*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2019, 882, evidenzia, proprio alla luce del caso Taricco, “che dietro alla contesa sul primato delle Carte e delle Corti sta [...] il problema, tutto politico, del fondamento di legittimità che sorregge ciascun ordinamento alla luce del quale [...] ciascuna pronuncia viene emanata”.

sovranaazionale<sup>40</sup>, come ora dimostrerò per l'appunto l'applicazione del principio di proporzionalità.

### 3. Il principio di proporzionalità nel rapporto tra politica monetaria e politica economica: le diverse valutazioni del BVerfG e della CGUE

Come si è visto, uno dei principali punti controversi della sentenza del BVerfG ha riguardato il riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri in materia di politica monetaria e di politica economica, anche in funzione della giurisprudenza della CGUE sul tema. Secondo i giudici tedeschi nella misura in cui la sentenza *Weiss* della Corte di Lussemburgo riconosce alla BCE, pur con i limiti di cui si tratterà a breve, il potere di intervenire nella politica economica dei Paesi membri attraverso un programma di acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari, senza un efficace controllo di proporzionalità, ciò determina non solo la qualificazione come *ultra vires* della stessa decisione giudiziale, ma anche un problema di legittimazione democratica e di controllo politico circa le scelte compiute dalla BCE, nella sua qualità – questa volta rilevata dallo stesso BVerfG – di organo tecnico e indipendente da ogni altra istituzione UE, oltre che dai governi degli Stati membri<sup>41</sup>.

Alla luce di quanto detto, quindi, è opportuno tenere conto innanzitutto del dato normativo secondo cui l'Unione ha una competenza esclusiva in materia di "politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro", ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. c), TFUE, mentre la politica economico-finanziaria è affidata alla competenza degli Stati membri, pur nel riconoscimento alla UE di un potere di coordinamento delle loro politiche economiche (art. 5 TFUE). Si aggiunga poi l'art. 5 TUE, per il quale l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda, oltre che sul principio di sussidiarietà, anche su quello di proporzionalità, nel senso cioè che "il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati"<sup>42</sup>.

È ben nota la critica su questo rigido e artificiale riparto di competenze tra la politica economica da un lato e la politica monetaria dall'altro, in quanto le dinamiche economiche dimostrano costantemente le continue relazioni funzionali tra i due ambiti. Tuttavia, la decisa resistenza degli Stati a cedere quote di sovranità nel settore finanziario, che incide direttamente sulla vita dei cittadini, ha generato un riparto di competenze innaturale e, dunque, difficile da gestire<sup>43</sup>. Tutto ciò evidentemente tradisce la nota asimmetria di fondo in sede europea

---

<sup>40</sup> Anche se F. SAITTO, "Tanto peggio per i fatti". *Sipario sulla presidenza Vosskuhle: il caso Quantitative Easing di fronte al Bundesverfassungsgericht*, in *Diritti Comparati*, 7 maggio 2020, 4, rileva come il Tribunale costituzionale federale sia "un giudice abituato, con le sue *Urteilsverfassungsbeschwerden*, a rimproverare gli altri attori giurisdizionali".

<sup>41</sup> BVerfG, 5 maggio 2020, cit., par. 159 e 163. Cfr. 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*, in *Consulta Online*, fasc. II, 2020, 290.

<sup>42</sup> È utile ricordare che rileva anche il Protocollo (n. 2) allegato ai Trattati relativo all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

<sup>43</sup> Cfr. 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*, 11 maggio 2020, 9 s.; N. MARZONA, *I (nuovi) confini della*

tra il governo della moneta, affidato ad un organo centrale sul modello federale, e un'unione politica fondata prevalentemente su accordi di tipo intergovernativo che privilegiano ancora i Paesi membri<sup>44</sup>.

Nella sua giurisprudenza la CGUE ha tentato di districarsi in tale riparto, individuando, ad esempio, il criterio per cui “una misura di politica monetaria non può essere equiparata ad una misura di politica economica per il solo fatto che essa è suscettibile di avere effetti indiretti sulla stabilità della zona euro”<sup>45</sup>. La Corte di Lussemburgo, però, non manca di rilevare che “al fine di esercitare un influsso sui tassi di inflazione, il SEBC [Sistema Europeo delle Banche Centrali] è necessariamente portato ad adottare misure che hanno determinati effetti sull'economia reale, i quali potrebbero altresì essere ricercati, per altri scopi, nell'ambito della politica economica”; ma, è altrettanto vero che “escludere qualsiasi possibilità, per il SEBC, di adottare simili misure quando i loro effetti sono prevedibili e scientemente accettati vieterebbe, in pratica, al SEBC di utilizzare i mezzi messi a sua disposizione dai Trattati al fine di realizzare gli obiettivi della politica monetaria”<sup>46</sup>.

In questo difficile riparto di competenze si inserisce il principio di proporzionalità, per cui non solo gli atti europei devono intervenire limitatamente a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati, secondo il già evocato art. 5 TUE, ma, nel caso fossero implicati i diritti riconosciuti nella Carta di Nizza, si potrebbero apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione (art. 52 Carta di Nizza). In questo modo, la proporzionalità diviene parametro per un esercizio corretto delle competenze e per la validità degli atti limitativi dei diritti fondamentali<sup>47</sup>.

Proseguendo nell'esame della giurisprudenza europea si evince un'applicazione del principio di proporzionalità per cui i provvedimenti nazionali che limitano l'esercizio delle libertà

---

*politica monetaria. Commento a CGUE, 11 dicembre 2018, Sezione Grande, C. 493/17, in Amministrazione in cammino, 8 aprile 2019, 3; F. PENNESI, Nel nome della stabilità dei prezzi? La Corte di Giustizia approva il Quantitative Easing della Banca Centrale Europea (nota a sentenza C-493/17, Weiss e A.), in Diritti Comparati, 20 dicembre 2018, 2. In particolare, F. SALMONI, Recovery fund, condizionalità e debito pubblico, Milano, Wolters Kluwer – Cedam, 2021, 123, evidenzia come tra le cause più importanti della crisi in Europa, anche con riferimento a quella dei debiti sovrani, vi sia proprio “l'atavico problema del disallineamento” tra la politica monetaria in capo a Bruxelles e la politica economica e fiscale “frazionata” tra gli Stati membri. Tale frammentazione non permette di “porre in essere «politiche integrate a livello europeo tali da colmare gli squilibri o almeno da evitare» che aumentino”.*

<sup>44</sup> Cfr., in questo senso, L. CHIEFFI, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2005, 117 ss.

<sup>45</sup> CGUE, causa C-62/14, 16 giugno 2015, c.d. sentenza *Gauweiler*, par. 52, avente ad oggetto proprio la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte dal *Bundesverfassungsgericht*, con decisione del 14 gennaio 2014. Sullo stesso tema si può richiamare anche CGUE, causa C-370/12, c.d. sentenza *Pringle*, par. 56. Cfr. P. MEIER-BECK, *Ultra vires?*, cit.; M. DI SIMONE, *Quantitative Easing al vaglio della Corte di giustizia: il programma di acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari non eccede le competenze dell'Unione europea*, cit., 1512 s., evidenzia, altresì, come i giudici di Lussemburgo nella sentenza *Weiss* abbiano confermato l'indirizzo per cui attraverso gli obiettivi perseguiti è possibile distinguere tra la politica economica e quella monetaria.

<sup>46</sup> CGUE, causa C-493/17, 11 dicembre 2018, c.d. sentenza *Weiss*, parr. 66-67.

<sup>47</sup> Cfr. G. SCACCIA, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, 8. In particolare, P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *La Corte di Karlsruhe, il mito della “neutralità” della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*, in *Sidiblog* (<http://www.sidiblog.org/2020/05/14/la-corte-di-karlsruhe-il-mito-della-neutralita-della-politica-monetaria-e-i-nodi-del-processo-di-integrazione-europea/>), 14 maggio 2020, evidenziano, all'interno della sentenza in commento, il rapporto di causalità per cui è la lesione del principio di proporzionalità a determinare la violazione del principio delle competenze di attribuzione.

previste dai Trattati devono soddisfare in particolare quattro condizioni, cioè “devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi imperiosi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario [...] [al suo] raggiungimento”<sup>48</sup>.

Nella sentenza *Weiss*, proprio in riferimento all’applicazione del principio di proporzionalità, si è affermato che non vi è stato “un *manifesto errore di valutazione*” del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) nel giudicare “*idoneo*” il Programma PSPP per la “realizzazione dell’obiettivo di mantenimento della stabilità dei prezzi” (par. 78)<sup>49</sup>; così come si è sostenuto che “il PSPP *non va manifestamente al di là* di quanto è *necessario* per raggiungere detto obiettivo”, poiché quest’ultimo non si sarebbe potuto realizzare attraverso altre misure di politica monetaria (par. 81). Il Programma PSPP, inoltre, presenta un *carattere temporaneo*, in quanto è destinato “ad essere attuato unicamente durante il periodo necessario per raggiungere l’obiettivo previsto” (par. 84); infine, secondo i giudici europei “risulta [...] che il SEBC ha effettuato un *bilanciamento* dei diversi interessi in gioco in modo da evitare [...] inconvenienti *manifestamente sproporzionati* rispetto all’obiettivo perseguito da quest’ultimo” (par. 93, tutti i corsivi sono nostri)<sup>50</sup>.

Dal momento, poi, che il BVerfG ha qualificato come *ultra vires* non solo la decisione della BCE, ma anche la stessa sentenza *Weiss*, allora è bene ricordare come la CGUE in quest’ultima pronuncia – ribadendo l’indirizzo della sentenza *Gauweiler* – abbia sottolineato che in occasione di operazioni come quelle previste nella decisione 2015/774 presa a Francoforte, il SEBC è chiamato ad effettuare “scelte di natura tecnica e [...] valutazioni complesse”, per cui gli si deve riconoscere in situazioni di questo tipo “un ampio potere discrezionale” (ancora sentenza *Weiss*, par. 73)<sup>51</sup>.

È evidente che questo “ampio” margine di discrezionalità a favore del SEBC e, quindi, della BCE che ne costituisce il nucleo centrale, ha rappresentato uno dei profili maggiori di

---

<sup>48</sup> CGUE, causa C-55/94, 30 novembre 1995, c.d. sentenza *Gebhard*, par. 37. Per un’analisi dettagliata della giurisprudenza europea sull’applicazione del principio di proporzionalità, tra cui anche la decisione ora richiamata, cfr. ancora G. SCACCIA, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle Corti europee*, cit., 8 ss.

<sup>49</sup> S.M. CAFARO, *Quale Quantitative Easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in *Sidiblog* (<http://www.sidiblog.org/2020/05/08/quale-quantitative-easing-e-quale-unione-europea-dopo-la-sentenza-del-5-maggio/>), 8 maggio 2020, sottolinea l’indirizzo della BCE teso a collegare la stabilità dei prezzi con la stabilità finanziaria e il salvataggio degli Stati che sono parte integrante della zona euro “come preconditione per la stabilità” della moneta unica. Sempre sul valore della stabilità dei prezzi, v. D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 24 s.

<sup>50</sup> G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, cit., 15, riassumono i caratteri fondamentali del test di proporzionalità a livello europeo, nel senso “che l’esercizio di una determinata competenza deve essere utile e pertinente per la realizzazione dell’obiettivo per il quale la competenza è stata conferita; deve essere pure necessario e indispensabile, quindi, sì che qualora per il raggiungimento dello scopo possano essere impiegati vari mezzi, la competenza deve essere esercitata in modo da recare il minor pregiudizio ad altri obiettivi o interessi degni di eguale protezione; infine, è necessario provare che esista un nesso tra l’azione e l’obiettivo”.

<sup>51</sup> Come riferito nel testo, la Corte di Lussemburgo nella sentenza *Weiss* riproduce sul punto quanto già sostenuto nella sentenza *Gauweiler*, CGUE, causa C-62/14, par. 68.

critica da parte del BVerfG nella pronuncia del 5 maggio 2020<sup>52</sup>. Per i giudici costituzionali tedeschi, infatti, il potere discrezionale dell'istituto di Francoforte non è in grado di giustificare il mancato (*rectius*, l'errato) bilanciamento in termini di proporzionalità tra gli effetti di politica economica prodotti dal Programma PSPP e i benefici previsti dal perseguimento dell'obiettivo di politica monetaria, principalmente quello della stabilità dei prezzi (art. 127 TFUE). Le conseguenze di politica economica prodotte dal PSPP, come la diminuzione dei tassi di interesse che migliora le condizioni di rifinanziamento degli Stati membri (es.: Italia), oppure la possibilità riconosciuta alle società non più competitive di rimanere sul mercato proprio per i prestiti a basso costo, sono – a giudizio del BVerfG – effetti sproporzionati e costituiscono per di più un deterrente ad una politica di rigore nel controllo dei bilanci pubblici<sup>53</sup>.

La Corte di Giustizia UE, secondo il *Bundesverfassungsgericht*, ha errato nella valutazione in termini di proporzionalità, in quanto ha ritenuto prevalente l'obiettivo di politica monetaria perseguito da Francoforte, sottovalutando le implicazioni di politica economica, il che non ha portato ad una corretta applicazione del test di proporzionalità per l'assenza di un giusto bilanciamento tra ambiti contrastanti. L'ampio potere discrezionale della BCE, pertanto, insieme ad un erroneo controllo giudiziario della CGUE hanno portato ad eccessi di competenza dell'istituto di Francoforte, con la conseguenza di una erosione continua a danno della responsabilità degli Stati in materia di bilancio<sup>54</sup>. Proprio alla luce di queste considerazioni il Tribunale costituzionale federale tedesco chiede a Francoforte di dimostrare la proporzionalità tra gli obiettivi di politica monetaria e le conseguenze di politica economica e fiscale che comunque produce il Programma PSPP, altrimenti la *Bundesbank* dovrà ritirarsi senza proseguire nell'attuazione della decisione 2015/774 della BCE.

Nonostante questi rilievi, la posizione della Corte di Giustizia sembra essere chiara, soprattutto quando sottolinea le scelte complesse di natura tecnica che sono state affidate all'istituto di Francoforte, per cui quest'ultimo deve ricorrere alle "sue conoscenze specialistiche in campo economico e [...] [ai] mezzi tecnici necessari di cui [...] dispone al fine di effettuare la [...] analisi [di politica monetaria] con la diligenza e la precisione necessarie"<sup>55</sup>. A

---

<sup>52</sup> Cfr., su quest'aspetto, anche S.M. CAFARO, *Quale Quantitative Easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, cit. Per M. ESPOSITO, *(Dis)Unione Europea – Dal miraggio di una federazione perequativa al consolidamento egemonico dei "più uguali"*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 9, 11 s., la Germania, attraverso il BVerfG e "il sindacato sull'eccesso di potere", ha "inferto un grave colpo all'Unione Europea", in particolare per la "negazione ad essa del carattere di federazione", perché ne ha ostacolato l'"ausilio economico [...] agli Stati membri".

<sup>53</sup> Sulla difficoltà a tenere distinta la competenza di politica monetaria della BCE dalla competenza di politica economica degli Stati membri attraverso un test di proporzionalità, v. P. MEIER-BECK, *Ultra vires?*, cit.; cfr. E. DENNINGER, *L'identità costituzionale tedesca e l'Unione europea: riflessioni a partire dalla pronuncia sulle OMT*, cit., 271 s., secondo cui "politica monetaria e politica economica sono tra loro correlate e non possono essere distinte in maniera rigorosa"; P. HILPOLD, P. PIVA, *Da "Solange" a "PSPP": alla ricerca delle radici di un "dialogo tra Corti" naufragato in un incomprensibile soliloquio*, cit., 76, contestano l'utilizzo in questo caso del principio di proporzionalità, in quanto "ancorato a parametri e standard non necessariamente giuridici (appropriato/adeguato/indispensabile/necessario/minore sacrificio etc.)". Tuttavia, A. DI MARTINO, *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2020, 10 s., sottolinea come la valutazione degli effetti da parte del BVerfG circa la misura adottata dalla BCE sia stata parziale, poiché non ha tenuto conto delle conseguenze favorevoli per la Germania, come "il risparmio sul finanziamento del proprio debito pubblico e [...] [il] relativo indebolimento dell'euro [...] favorevole alle esportazioni".

<sup>54</sup> BVerfG, 5 maggio 2020, cit., parr. 126-177.

<sup>55</sup> CGUE, causa C-62/14, 16 giugno 2015, c.d. sentenza *Gauweiler*, par. 75.

seguito di questa valutazione, ne consegue in via naturale “un sindacato [...] «debole» e deferente” nei riguardi di Francoforte da parte della stessa CGUE, sia “per la natura infungibile delle valutazioni tecniche compiute” dalla BCE, sia per il peso politico che queste hanno assunto nel momento in cui sono state capaci, più di ogni altra decisione degli organi politici, di salvare la moneta unica e l’integrazione europea<sup>56</sup>.

Tali valutazioni non sembrano però persuadere il BVerfG, indirizzato soprattutto a sostenere il principio di proporzionalità secondo la dogmatica tedesca<sup>57</sup>, senza tenere nel conto, quindi, la tipica formulazione, sufficientemente snella, delle pronunce dell’organo di giustizia europea. D’altronde, è dal complessivo *iter* argomentativo dell’organo di Karlsruhe che emerge prevalente l’interesse degli Stati, piuttosto che quello dell’Unione europea<sup>58</sup>. Il BVerfG non si sofferma adeguatamente sull’indipendenza, pure da lui stesso richiamata, della BCE ai sensi degli artt. 130 e 282 TFUE, né sull’efficacia del Programma PSPP (ancor prima l’OMT) che ha permesso di salvare la moneta unica<sup>59</sup>. Ciò che vale, a suo giudizio, è l’esercizio della competenza monetaria da parte della BCE senza che sia stato rispettato in modo rigoroso il criterio di proporzionalità<sup>60</sup>, così da determinare la violazione delle competenze di politica economica degli Stati e, conseguentemente, un *vulnus* importante sotto il profilo valoriale, sia per la scarsa legittimazione democratica a sostegno delle scelte dell’istituto di Francoforte, sia per la sottrazione – ad un organo democraticamente legittimato come il *Bundestag* – della competenza in materia di controllo della politica economico-fiscale della Germania.

Inoltre, va sottolineato che i profili di criticità evidenziati dal BVerfG in materia di *deficit* democratico sono sollevati solo nella prospettiva statale, senza avanzare rilievi in una chiave europea. Ad esempio, non si procede ad alcuna particolare osservazione circa i controlli – che

---

<sup>56</sup> Cfr. A. MAGLIARI, *Sindacato sulla discrezionalità e decisioni di vigilanza della BCE*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2019, 89. Il riferimento è alla famosa locuzione “Whatever it takes”, ovvero “tutto ciò che è necessario” per preservare l’euro, pronunciata il 26 luglio 2012 dall’allora Presidente della BCE Mario Draghi in una conferenza tenuta a Londra. Ancora, sulla natura tecnica dell’istituzione di Francoforte, v. M. SIRAGUSA, C. RIZZA, *L’“insostenibile leggerezza” del sindacato giurisdizionale sulle decisioni di politica monetaria della BCE*, in *Eurojus*, n. 2, 2020, 211 s. Cfr. M. GOLDMANN, *Adjudicating Economics? Central Bank Independence and the Appropriate Standard of Judicial Review*, in *German Law Journal*, n. 2, 2014, 266 ss.

<sup>57</sup> Sulle origini del principio di proporzionalità nell’ambito del diritto tedesco e sui riferimenti costituzionali degli artt. 19, Abs. 2, e 20 GG, nonché sulla “esigenza di proteggere l’essenza stessa dei diritti fondamentali”, quale fondamento del medesimo principio di proporzionalità, cfr. D.-U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell’Unione Europea)*, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/galetta-il-principio-di-proporzionalita-fra-diritto-nazionale-e-diritto-europeo-e-con-uno-sguardo-anche-al-di-la-dei-confini-dell-unione-europea>, 2020, 1 ss. Anche G. SCACCIA, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle Corti europee*, cit., 5 ss., prendendo a modello quanto elaborato dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale tedesca, esamina il principio di proporzionalità nei suoi “tre livelli o fasi di giudizio: idoneità, necessità, proporzionalità in senso stretto”.

<sup>58</sup> O. CHESSA, *Perché il tribunale costituzionale tedesco sbaglia nel censurare gli “effetti di politica economica” della BCE?*, in *laCostituzione.info*, 8 maggio 2020, 1, evidenzia che “una conduzione «severa», poco espansiva della politica monetaria potrebbe favorire invece la politica fiscale di quegli Stati membri che, come la Germania, lucrerebbero il differenziale dei tassi di interesse”, per cui “non esiste una politica monetaria «neutrale» rispetto alle condizioni di esercizio della politica fiscale”.

<sup>59</sup> Per G. MAZZEI, *Operazioni non convenzionali della BCE, central banking europeo e il difficile equilibrio tra politica monetaria europea e sovranità statale*, in *Amministrativamente*, n. 3-4, 2018, 8, queste motivazioni sostengono l’ammissibilità dei provvedimenti di politica monetaria. Sull’art. 88 GG in tema di disciplina costituzionale della *Bundesbank* e sulla sua proiezione in relazione alla BCE, cfr. M. BONINI, *La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia “à la UE” e “costituzionalismi intrecciati”*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016, 21 ss.

<sup>60</sup> Ancora sull’applicazione del principio di proporzionalità, cfr. P. MEIER-BECK, *Ultra vires?*, cit.



pure l'art. 284 TFUE prevede<sup>61</sup> – sulla politica monetaria della BCE da parte del Parlamento europeo, ma poi anche a carico del Consiglio e della Commissione. Il Tribunale tedesco si preoccupa unicamente di recuperare il problema di legittimazione democratica delle scelte effettuate a Francoforte attraverso le istituzioni democratiche interne, senza guardare – se del caso anche in termini critici – a quelle previsioni normative europee che comunque favoriscono una maggiore “trasparenza dei processi decisionali dell'autorità monetaria”<sup>62</sup>, così che questi ultimi, soprattutto quando è previsto l'intervento del Parlamento europeo, non sembrano risultare completamente privi di una qualche legittimazione democratica. Nella sentenza in commento c'è solo una mera constatazione dell'assenza di un *dèmos* europeo che porta il BVerfG, da un lato, ad omettere ogni riferimento a istituti UE, come quelli dell'art. 284 TFUE, che possono favorire il controllo della politica monetaria da parte della pubblica opinione europea, dall'altro a voler recuperare la legittimazione popolare delle soluzioni adottate unicamente attraverso gli organi nazionali di rappresentanza, in particolare quando è interessata la politica economica che è di competenza statale<sup>63</sup>.

È utile rammentare, comunque, che un eguale rilievo sul *deficit* di legittimazione democratica della BCE non è stato sollevato allorché l'istituzione di Francoforte – all'inizio di agosto 2011, in occasione delle fibrillazioni dei titoli di Stato italiani sui mercati finanziari – inviò al nostro Paese una nota missiva, per di più originariamente riservata. In essa chiese, tra l'altro, di procedere alla riforma costituzionale per accogliere nella nostra Carta fondamentale il principio dell'equilibrio di bilancio, la riduzione dei costi del pubblico impiego e l'adozione della decretazione d'urgenza per accelerare l'esecuzione di tali misure<sup>64</sup>. Ebbene, a fronte della pervasività di questo programma nei riguardi dei diritti dei cittadini, oltre che delle prerogative del Parlamento italiano, non sono stati sollevati eguali rilievi, che, invece, oggi, nella fattispecie che riguarda il Tribunale costituzionale federale tedesco, portano ad una palese contrapposizione tra la stessa Corte di Karlsruhe e la Corte di Giustizia UE. Anzi, la carenza di legittimazione delle istituzioni europee suggerisce al BVerfG di ricorrere al criterio dell'identità nazionale, identificato in questo caso con il principio democratico, per opporsi al Programma PSPP della BCE.

---

<sup>61</sup> In particolare, rileva il paragrafo 3 dell'art. 284 TFUE, secondo cui “La Banca centrale europea trasmette al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione nonché al Consiglio europeo, una relazione annuale sull'attività del SEBC e sulla politica monetaria dell'anno precedente e dell'anno in corso. Il presidente della Banca centrale europea presenta tale relazione al Consiglio e al Parlamento europeo, che può procedere su questa base ad un dibattito generale. Il presidente della Banca centrale europea e gli altri membri del comitato esecutivo possono, a richiesta del Parlamento europeo o di propria iniziativa, essere ascoltati dalle commissioni competenti del Parlamento europeo”.

<sup>62</sup> Cfr. L. CHIEFFI, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, cit., 133 e 137. Al riguardo, T.E. FROSINI, *La lotta per il costituzionalismo*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2017, 4 s., sottolinea come la crisi dell'UE sia imputabile non solo al *deficit* democratico, ma anche alla tecnocrazia, priva di legittimità e controllo democratico.

<sup>63</sup> Secondo M. BONINI, *La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia “à la UE” e “costituzionalismi intrecciati”*, cit., 32, “l'adozione di criteri rigidi per sindacare la conformità a Costituzione o ai Trattati delle scelte della BCE, unita alla possibilità di riservare al giudice costituzionale nazionale la definizione di un atto di un'istituzione sovranazionale come *ultra vires*, più che garantire appieno il principio democratico innescando un cortocircuito fra competenze” della BCE, della CGUE, dei giudici costituzionali interni, dei governi e dei Parlamenti nazionali.

<sup>64</sup> Per tale missiva sia consentito rinviare a L. FERRARO, *Crisi economica ed evoluzione delle forme di governo*, Napoli, ESI, 2019, 77 ss., dove si precisa che anche la Spagna fu destinataria nel medesimo periodo di un'eguale iniziativa da parte della Banca centrale europea (in particolare, p. 101 ss.).

#### 4. L'identità nazionale quale controlimite. Un tentativo della giurisprudenza costituzionale di rafforzare la sovranità statale attraverso il principio democratico?

Nell'ordinamento tedesco i limiti identitari al processo di integrazione europea sono chiaramente identificati nel noto art. 23 Abs. 1 GG, in cui si chiede un'Unione europea fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico, ma anche capace di garantire i diritti fondamentali. A queste condizioni il *Bund* può trasferire i diritti di sovranità e riconoscere il primato del diritto europeo, tenendo però presente che un'eventuale modifica della Legge fondamentale, suggerita dalla normativa di Bruxelles, impone comunque il rispetto della c.d. clausola di eternità per cui le libertà e i principi fondamentali (artt. 1-20 GG) sono da considerarsi immodificabili, ai sensi dell'art. 79 Abs. 3 GG, come richiamato dal suddetto art. 23 GG<sup>65</sup>.

Tra i principi fondamentali deve annoverarsi sicuramente quello democratico, sanzionato per l'appunto all'art. 20 GG, secondo cui la Germania "è uno Stato federale democratico e sociale. Tutto il potere statale emana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo per mezzo di elezioni e di votazioni e attraverso organi speciali investiti dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario" (Abs. 1 e 2). Da qui la naturale connessione con l'art. 38 GG che sancisce il diritto di voto per eleggere a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto i deputati del *Bundestag*, rappresentanti dell'intero popolo tedesco<sup>66</sup>.

La stretta connessione tra queste due disposizioni costituzionali è colta prima di tutto dal BVerfG, il quale identifica nel diritto di voto l'autodeterminazione politica dei cittadini come diritto fondamentale che legittima il potere statale. Tuttavia, il diritto di voto non si limita ad una legittimazione formale ed iniziale del potere, ma offre al cittadino tedesco il diritto di influenzare la formazione della volontà del decisore politico, con la conseguenza che questo tipo di diritto non può considerarsi esaurito al momento dell'esercizio, piuttosto persiste fino a poter condizionare la decisione politica ultima<sup>67</sup>.

Tale struttura costituzionale del principio democratico si deve poi rapportare all'ambito del processo di integrazione europea, nel senso che, secondo quanto autorevolmente sostenuto, "la legittimazione del potere statale garantita attraverso il voto e l'influenza sul suo esercizio non possono essere «svuotati» tramite il trasferimento di competenze e attribuzioni del *Bundestag* (agli organi dell'Unione Europea), tanto da violare il principio democratico nella

---

<sup>65</sup> Tale scelta effettuata dall'art. 23 GG è, secondo M. ESPOSITO, *(Dis)Unione Europea*, cit., 19, "la causa prima" del giudicato della Corte di Karlsruhe. F. SAIITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016, 48, afferma, in riferimento all'art. 23 GG, che "il Tribunale [...] riconosce il primato del diritto europeo, precisando tuttavia che questo riconoscimento opera comunque nei limiti consentiti dalla Legge fondamentale ai sensi dell'art. 79 Abs. 3 GG". È noto, poi, come l'art. 20 Abs. 4 GG preveda a favore di tutti i tedeschi il diritto di resistenza, che, come sottolinea D. BIFULCO, *Resistenza/Rivoluzione*, in U. Pomarici (a cura di), *Filosofia del diritto*, Torino, Giappichelli, 2007, 517, rappresenta la volontà dei modelli democratici di istituzionalizzare meccanismi volti a tutelare i valori fondamentali di un ordinamento.

<sup>66</sup> Per un'interpretazione dell'art. 38 Abs. 1, cfr. M. ESPOSITO, *(Dis)Unione Europea*, cit., 20 s.

<sup>67</sup> BVerfG, 21 giugno 2016, cit., par. 81. Per un attento commento sul punto, cfr. M. BONINI, *Giudice delle leggi o "signore dei trattati"? Riflessioni critiche sul sindacato a tutela dell'identità costituzionale*, cit., 21; F. SAIITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, cit., 40, 47, tenendo conto dell'art. 38 GG, unitamente agli artt. 1, 20 e 79 GG, parla di "un vero e proprio diritto fondamentale alla democrazia".

misura in cui viene definito come intangibile [...] dall'art. 79, par. 3 in combinato disposto con l'art. 20, par. 1 e 2 della GG<sup>68</sup>.

In breve, attraverso l'individuazione dei principi enunciati negli artt. da 1 a 20 GG quali limiti alla revisione costituzionale, l'art. 79 Abs. 3 GG esprime il "nucleo di identità costituzionale"<sup>69</sup> dell'ordinamento tedesco, che non può essere violato nemmeno dall'integrazione europea (art. 23 Abs. 1 GG)<sup>70</sup>. Parte integrante di tali principi e, quindi, del nucleo di identità costituzionale è il principio democratico, di cui è titolare il popolo tedesco (art. 20 GG), e una delle sue manifestazioni è il diritto di voto (art. 38 GG), che, a seguito della "valorizzazione del principio di libertà e di eguaglianza ad esso sotteso", deve considerarsi connesso a sua volta con il principio della dignità umana (art. 1 GG)<sup>71</sup>. Proprio l'esercizio del diritto di suffragio consente ai tedeschi di eleggere il *Bundestag*, organo competente per le decisioni di bilancio, per cui ogni sottrazione impropria di tale competenza alla Camera politica tedesca comporta, alla fine, una violazione dello stesso principio democratico<sup>72</sup>, come ancora più recentemente confermato dalla pronuncia, all'inizio richiamata, dello stesso Tribunale di Karlsruhe sul *Recovery fund*<sup>73</sup>.

A conferma, sempre il BVerfG ha avuto modo di precisare che "la democrazia vive in primo luogo di (e in) un'opinione pubblica funzionante che si concentra su atti di indirizzo politico centrali"; in particolare, "per la capacità di autodeterminazione propria di uno Stato costituzionale si considerano da sempre particolarmente sensibili [...] le decisioni fondamentali in materia fiscale su entrate e uscite [...] della mano pubblica"<sup>74</sup> (c.d. *Lissabon-Urteil*). Pertanto, già in quest'ultima sentenza sul Trattato di Lisbona i controlimiti si rinvenivano nel "nucleo di identità costituzionale tedesco", in particolare nel principio democratico che ne è alla base, a garanzia dei "beni costituzionali che potevano essere messi in pericolo da un'incontrollata espansione del diritto dell'UE"<sup>75</sup> in materia di bilancio, a maggior ragione in considerazione del *deficit* democratico delle istituzioni di Bruxelles.

---

<sup>68</sup> In tal senso, cfr. E. DENNINGER, *L'identità costituzionale tedesca e l'Unione europea: riflessioni a partire dalla pronuncia sulle OMT*, cit., 268.

<sup>69</sup> Cfr. ancora E. DENNINGER, ult. op. cit., 270; v. anche P. FARAGUNA, *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016, 200. Cfr., infine, A. INGOLD, *Die Verfassungsrechtliche Identität Der Bundesrepublik Deutschland. Karriere – Konzept – Kritik*, in *Archiv Des Öffentlichen Rechts*, n. 1, 2015, 3 ss.

<sup>70</sup> M. STARITA, *L'identità costituzionale degli Stati membri dell'Unione europea nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2015, 250, precisa che il nucleo dell'identità costituzionale "ha svolto essenzialmente tre funzioni: quella di limite al primato del diritto dell'Unione; quella di limite al trasferimento di competenze dallo Stato all'Unione; e quella di fondamento di un potere di controllo della Corte costituzionale sul rispetto del principio delle competenze di attribuzione".

<sup>71</sup> Cfr. F. SAIITO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, cit., 49 s.

<sup>72</sup> Cfr. G. CAPONI, V. CAPUZZO, I. DEL VECCHIO, A. SIMONETTI, *Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare tra valori costituzionali europei e teoria dei controlimiti*, cit., 15; v. A. INGOLD, *Die Verfassungsrechtliche Identität Der Bundesrepublik Deutschland. Karriere – Konzept – Kritik*, cit., 10 ss.

<sup>73</sup> BVerfG, 15 aprile 2021, cit., par. 103.

<sup>74</sup> BVerfG, 30 giugno 2009, cit., parr. 250 e 252, traduzione a cura di J. Luther in [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/Traduzione\\_sentenza.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Traduzione_sentenza.pdf)

<sup>75</sup> Così P. FARAGUNA, *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, cit., 200 ss., il quale opportunamente sottolinea che "i controlimiti di Karlsruhe sono passati da una roccaforte costruita attorno allo standard di tutela dei diritti fondamentali (*Solange I e II*) a un presidio sul principio di

Proprio in ragione di tale carenza, il perimetro entro cui si esprime in Germania il principio democratico è lo Stato-nazione. Non a caso, nella sentenza, il BVerfG effettua un continuo richiamo al *Bundestag* quale organo in cui si concretizza l'autodeterminazione del corpo elettorale e, quindi, la sovranità popolare: lo Stato costituzionale tedesco "inteso come unico luogo in cui può realmente inverarsi il principio democratico"<sup>76</sup>. Sembra allora evidente la volontà di rafforzare la sovranità statale alla base dell'intera decisione del BVerfG, così da caratterizzare l'identità costituzionale come identità nazionale, né tanto meno emergono tentativi da parte del giudice tedesco di mitigare il richiamo ai profili identitari nazionali, dal momento che l'ordinamento europeo comunque li riconosce<sup>77</sup>. Ciò è dimostrato dall'assenza, nelle motivazioni della pronuncia, di un coinvolgimento dell'art. 4 TUE, che invece si preoccupa nella sua formulazione di prescrivere all'Unione europea il rispetto dell'identità nazionale di ogni Stato membro, così come essa si articola nella struttura politica e costituzionale di ciascun ordinamento. In questo modo, il BVerfG non pare aver assegnato alla suddetta clausola un rilievo significativo, nemmeno nell'"uso piuttosto prudente" che ne fa la CGUE, cioè come "strumento di prevenzione dei conflitti tra diritto dell'Unione e costituzioni nazionali"<sup>78</sup>. Era, forse, questa una possibilità offerta dall'ordinamento UE per moderare quella posizione di contrasto, che invece si manifesta nella sentenza del 5 maggio 2020.

In verità, questa posizione trova il suo fondamento nella sfiducia del *Bundesverfassungsgericht* nei riguardi di un effettivo *démos* europeo, oltre che nella reale capacità del Parlamento UE di essere pienamente rappresentativo dei popoli europei e protagonista delle dinamiche politiche che si tengono a Bruxelles. Sicuramente, il fallimento del progetto di una Costituzione per l'Europa è stata una decisiva occasione mancata al fine di poter configurare, nei termini classici, un *démos* europeo capace di esercitare un potere costituente<sup>79</sup>; così come la nota assenza di partiti a livello continentale, almeno nel senso di come essi sono tradizionalmente strutturati a livello nazionale, rappresenta un ulteriore elemento a favore di quella carenza democratica su cui poi la Corte di Karlsruhe costruisce l'intero impianto argomentativo a tutela del principio democratico e del *Bundestag* quale guardiano dell'identità costituzionale<sup>80</sup>.

---

attribuzione e dunque a strumento utile contro l'auto-espansione delle competenze dell'Unione europea (*Maastricht-Urteil*), fino a divenire una forma di tutela dell'identità costituzionale tedesca (*Lissabon-Urteil*)".

<sup>76</sup> Cfr. F. SAIITO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, cit., 25 ss., che evidenzia molto bene l'articolazione tra democrazia, statualità e sovranità; cfr., altresì, A. DI MARTINO, *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, cit., 39 s.

<sup>77</sup> Cfr. G. CAPONI, V. CAPUOZZO, I. DEL VECCHIO, A. SIMONETTI, *Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare tra valori costituzionali europei e teoria dei controlimiti*, cit., 33 s. Sull'identità costituzionale nazionale e la sua dimensione conflittuale, cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *The dialectic relation between the national and the European constitutional identity in the framework of European Constitutional Law*, in *Unio – EU Law Journal*, n. 1, 2017, 17 ss.

<sup>78</sup> Cfr. M. STARITA, *L'identità costituzionale degli Stati membri dell'Unione europea nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, cit., 259 s.

<sup>79</sup> Relativamente al legame tra popolo e potere costituente, cfr. T.E. FROSINI, *Potere costituente e sovranità popolare*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2016, 5 ss.

<sup>80</sup> Su questi temi v., sempre, F. SAIITO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, cit., 67.

La stessa crisi economica, come quella scoppiata sui mercati finanziari negli anni 2010-2012, oltre ad aver confermato una reazione a livello europeo di tipo prevalentemente inter-governativo, ha aumentato il malessere di taluni popoli dei Paesi membri, senza favorire, anche sotto questo versante, la nascita di un *idem sentire* europeo. Le pesanti condizionalità previste dal Meccanismo Europeo di Stabilità e il rigoroso controllo della c.d. troika europea sulla concessione dei prestiti a favore della Grecia, ad esempio, hanno imposto politiche di sacrifici economici e di riduzione della spesa pubblica, di cui ha sofferto l'intero popolo greco, con particolare danno, naturalmente, nei confronti delle fasce più povere della popolazione<sup>81</sup>. Allo stesso modo, anche in Italia – nonostante un prevalente indirizzo europeista del nostro Paese – negli ultimi anni sono sempre di più aumentate le frange di popolazione 'euroscettiche', se non addirittura ostili nei riguardi di Bruxelles, sia in ragione delle politiche di bilancio eterodirette ed estremamente rigorose sotto il profilo della spesa pubblica, con tutte le note conseguenze per i diritti sociali, sia per una politica europea disinteressata rispetto a problematiche, come quelle dell'immigrazione, che hanno visto l'Italia sostanzialmente isolata nel farvi fronte.

Quelli ora riportati sono solo alcuni esempi di come l'Unione europea sia avvertita ancora come un'istituzione lontana dai cittadini. Di conseguenza, il rilievo avanzato dal *Bundesverfassungsgericht* circa la carenza di un *dèmos* europeo non solo è veritiero, ma è ben noto nel dibattito pubblico e scientifico. Ciò che però colpisce sembra essere l'*iter* univoco delle argomentazioni del giudice costituzionale tedesco, che intende bilanciare la carenza democratica delle istituzioni europee attraverso il recupero prevalente del principio della sovranità nazionale. In questo modo, il BVerfG da un lato esprime nella sentenza una volontà tesa a marcare l'identità statale che lo induce allo scontro diretto con la CGUE, con le inevitabili ripercussioni sotto il versante dell'unitarietà dell'ordinamento europeo, dall'altro rinuncia ad evidenziare nella fattispecie, anche se presenti, principi come quello della solidarietà, che avrebbero potuto portare ad un differente equilibrio dei diversi profili argomentativi utilizzati dalla stessa Corte di Karlsruhe<sup>82</sup>. È evidente, infatti, che un ricorso maggiore alla solidarietà tra i popoli dei Paesi membri dell'UE sarebbe un elemento utile per contribuire a formare un *dèmos* europeo<sup>83</sup>, per cui laddove attivato, tale principio – come si cercherà a breve di dimostrare – dovrebbe essere opportunamente evidenziato in sede giurisdizionale, mentre un indirizzo meramente critico come quello del BVerfG circa tale carenza democratica non fa altro che

---

<sup>81</sup> Cfr., *ex multis*, G. ARAVANTINO LEONIDI, *L'impatto della crisi sull'ordinamento costituzionale della Repubblica di Grecia*, in F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte Sánchez, E. Guillen López, J.F. Sánchez Barrilao (a cura di), *The impact of the economic crisis on the UE institutions and member States*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015, 335 ss.

<sup>82</sup> Anzi, come evidenzia L. VIOLINI, *Bundesverfassungsgericht contro tutti: percorsi e dilemmi della sentenza sulla politica monetaria europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2020, 429, è la stessa decisione del BVerfG che diventa "un masso gettato sul cammino dell'integrazione e della solidarietà europea"; anche a giudizio di A. DI MARTINO, *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, cit., 34, vi è stata una "unilateralità della prospettiva del Tribunale" tesa a rilevare soprattutto l'interesse dei Paesi creditori.

<sup>83</sup> Per M. BONINI, *La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia "à la UE" e "costituzionalismi intrecciati"*, cit., 38, potrebbe favorire una più elevata convivenza politica dell'Europa unita "l'intreccio fra Costituzioni, o per meglio dire, fra costituzionalismi", alla cui tesi si rinvia.

aggravarne il carattere della irrimediabilità, senza offrire – *stricto iure* – alcuna prospettiva futura di un possibile cambiamento.

## **5. Il profilo solidaristico del *Public Sector Purchase Programme* (PSPP): un'importante omissione nelle motivazioni della sentenza a danno del *dèmos* europeo**

In questo contesto di difficoltà nel tracciare le linee di un popolo europeo possono svolgere un ruolo importante le misure che si stanno adottando a Bruxelles per fronteggiare la gravità della crisi economica conseguente alla pandemia da Covid-19, i cui effetti si stanno sommando a quelli prodotti, pochi anni addietro, dalla crisi dei debiti sovrani. Il drammatico evento pandemico può essere, pertanto, l'occasione colta da Bruxelles per far sentire concretamente la sua presenza vicino alla sofferenza dei popoli europei, tutti indistintamente colpiti dal virus, così che la solidarietà europea, se attivata concretamente, potrebbe rappresentare una delle vie per coltivare l'idea di un unico *dèmos* europeo a fronte della difficoltà sanitaria<sup>84</sup>.

Tuttavia, va rilevato che già il Programma europeo di acquisto di titoli pubblici PSPP – oggetto dell'esame del BVerfG e adottato prima dello scoppio della crisi sanitaria – presenta i caratteri del provvedimento solidaristico a favore dei Paesi membri con una preoccupante situazione debitoria, si pensi all'Italia, in quanto tende a calmierare i tassi di interessi e, quindi, a non aggravare oltremodo il loro debito pubblico al momento della vendita sui mercati dei propri titoli di Stato<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Proprio per fronteggiare la nuova crisi economica conseguente all'epidemia da Covid-19 l'Unione europea ha predisposto nuove tipologie di misure, come il SURE, cioè una misura europea di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nell'emergenza pandemica, il *Next Generation EU*, il cui fulcro è il dispositivo per la ripresa e la resilienza (c.d. *Recovery fund*), che metterà a disposizione dei Paesi UE una serie di finanziamenti (360 miliardi di euro in prestiti e 312,5 miliardi di euro in sovvenzioni) per sostenere le riforme e gli investimenti, così come ancora è stata importante la decisione da parte delle istituzioni europee di sospendere le condizioni del Patto di stabilità e crescita, che consente agli Stati di allontanarsi momentaneamente dai requisiti di bilancio richiesti, per godere della flessibilità necessaria ad affrontare la pandemia in atto. Anche la realizzazione di un piano vaccinale da parte della Commissione per accelerare lo sviluppo, la produzione e la distribuzione di vaccini anti Covid-19 ha rappresentato un tentativo di risposta comune all'emergenza sanitaria, pur nelle difficoltà e negli errori che sono stati commessi nei rapporti con le case farmaceutiche per l'acquisizione di un numero sufficiente e tempestivo di dosi vaccinali. L'Unione europea garantisce comunque una distribuzione equa dei vaccini in proporzione alla popolazione di ciascun Paese membro, il che ha evitato la concorrenza tra gli stessi Stati membri nell'accaparramento delle relative dosi. Si ricorda, infine, sempre in una prospettiva solidale, che il giorno 20 maggio 2021 il Parlamento Ue ha approvato un emendamento con cui si chiede una sospensione temporanea dei diritti di proprietà intellettuale sui vaccini. Ciò nonostante, F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, cit., 109 s., avanza seri dubbi sul carattere solidaristico del *Next Generation EU*, dal momento che le condizionalità previste rappresentano "un vero e proprio strumento di controllo, finalizzato ad evitare comportamenti di *moral hazard* da parte di alcuni Stati membri", per cui non è possibile configurare "un mero sistema di trasferimenti compensativi" dai Paesi economicamente più solidi a quelli meno forti.

<sup>85</sup> Con riferimento agli strumenti di assistenza finanziaria G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, cit., 449 s., pur sostenendo che l'ampia quantità di questi interventi, quali i programmi OMT, QE, PSPP e PEPP, rende "agevole constatare che è ammessa, anche in campo economico, una forma di solidarietà" (a conferma l'A. richiama anche la sentenza del Tribunale del 10 settembre 2019, in causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:567, punto 69), tuttavia, rileva che "si tratta di un'applicazione egoistica del principio di solidarietà, nel senso che l'aiuto è concepito non tanto a favore del destinatario dello stesso, quanto piuttosto nell'interesse generale dello sviluppo del mercato interno e del benessere economico collettivo".



Proprio questo profilo solidaristico che può contribuire alla formazione del *dèmos* non viene rilevato dalla Corte di Karlsruhe, rinunciando dunque ad uno dei fattori di integrazione culturale e sociale tra i popoli dei Paesi membri, a favore invece di una argomentazione giuridica quasi tutta incentrata in termini critici sul *deficit* democratico delle istituzioni europee<sup>86</sup>. Il giudice costituzionale, dopo aver evidenziato il profilo formale della violazione del principio di proporzionalità, sembra cogliere prevalentemente la necessità di preservare il profilo democratico interno, a tutela della Camera politica tedesca, omettendo di considerare il carattere solidale della misura adottata dalla BCE<sup>87</sup>. Questa omissione è tanto più significativa se si considera che proprio l'art. 23 Abs. 1 GG prevede – pur nella peculiarità tedesca della solidarietà – la collaborazione da parte della Germania, fino alla possibilità di “trasferire i diritti di sovranità”, “allo sviluppo dell’Unione europea [...] fedele ai principi federativi, *sociali* (corsivo nostro), dello Stato di diritto e democratico”, in modo conforme, del resto, alla natura della Repubblica tedesca “quale Stato federale democratico e *sociale* (corsivo nostro)” (art. 20 GG)<sup>88</sup>.

Né il principio della solidarietà è assente dal composito quadro normativo europeo, se si vuole tenere conto pure del valore della omogeneità tra i due ordinamenti, quello interno e quello sovranazionale, nella prospettiva delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Si richiamano al suddetto principio l'art. 2 TUE, nel momento in cui auspica una società europea caratterizzata dalla solidarietà e un'UE fondata sui valori della dignità umana e dell'eguaglianza, così anche l'art. 3 TUE che, nella sua articolata e complessa formulazione, da un lato prevede uno sviluppo sostenibile dell'Europa basato “su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale”, dall'altro invoca un'Unione europea pronta a combattere “l'esclusione sociale e le discriminazioni e [a] promuove[re] la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni”<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Difatti, secondo P. HILPOLD, P. PIVA, *Da “Solange” a “PSPP”: alla ricerca delle radici di un “dialogo tra Corti” naufragato in un incomprensibile soliloquio*, cit., 59, “la sentenza PSPP, [...] se interpretata in senso politico-costituzionale, può essere vista come monito a non proseguire con una politica di redistribuzione rispetto alla quale, secondo molti economisti ed osservatori politici, non esiste alternativa”.

<sup>87</sup> Anche nell'ultima pronuncia del 15 aprile 2021 (par. 85), pur richiamando in questo caso il carattere solidaristico del *Recovery fund*, il BVerfG non ha mancato di evidenziare comunque la necessità di un controllo da parte del *Bundestag* sulle misure di solidarietà che incidono sulla spesa pubblica. In senso conforme al testo, cfr. A. DI MARTINO, *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, cit., 22 s.

<sup>88</sup> Al riguardo dello Stato sociale in Germania, è utile ricordare, come fa F. FURLAN, *La Repubblica Federale Tedesca*, in Aa.Vv. (a cura di), *Costituzioni comparate*, Torino, Giappichelli, 2013, 194, che nella Legge fondamentale “mancano [...] norme che riconoscano e garantiscano quei «diritti sociali» [...], che, invece, avevano ricevuto piena cittadinanza nella Costituzione di Weimar”. In particolare, A. SOMMA, *L'economia sociale di mercato /4. L'era Adenauer e l'economia di mercato obbligata socialmente*, in *Biblioteca della libertà* ([www.centroeinaudi.it](http://www.centroeinaudi.it)), n. 205, 2012, 2, precisa che “la Legge fondamentale non presenta un tratto caratteristico del costituzionalismo europeo del dopoguerra”, nel senso che “manca la previsione esplicita di diritti sociali in funzione emancipatoria, intesi come precisazione del principio di parità sostanziale, tale in quanto combinato con un espresso obbligo di intervento dei pubblici poteri, tenuti a rimuovere gli impedimenti alla realizzazione della parità”. Per l'ordinamento tedesco si può parlare di solidarietà responsabile, così come emerge da F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale*, Milano, Giuffrè Editore, 2016, *passim*.

<sup>89</sup> Per una recente critica sulla formulazione dell'art. 3 TUE cfr. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, cit., 2, secondo cui si tratta di “un articolo dal quale è possibile declinare più principi,

Come precisano ancora i Trattati, l'Unione europea ispira la propria azione sulla scena internazionale al rispetto della dignità umana, dei principi di uguaglianza e di solidarietà, oltre che allo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri (artt. 21 e 24 TUE); allo stesso tempo, sotto il profilo della politica economica, Bruxelles può decidere, in uno spirito di solidarietà tra i Paesi membri, le misure adeguate alla situazione economica (art. 122 TFUE). Va rammentato anche l'intero Titolo IV della Carta di Nizza che è intitolato, per l'appunto, alla "Solidarietà" ed annovera una serie di diritti, tra cui quello dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa (art. 27), la tutela in caso di licenziamento ingiustificato (art. 30), il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque (art. 31), unitamente al divieto del lavoro minorile e alla protezione dei giovani sul luogo di lavoro (art. 32).

Eguale, non si possono omettere sul tema della solidarietà il diritto derivato UE, le prassi e gli indirizzi della CGUE. I principi enunciati nel richiamato art. 3.3 TUE hanno necessità di una loro attuazione "da svolgersi nell'ambito di determinate forme, che possono, a seconda dei casi, caratterizzarsi per una dimensione più pubblicistica o, viceversa, più mercantile"<sup>90</sup>; ciò però richiederebbe un chiaro indirizzo politico, quale conseguenza di un processo di partecipazione democratica, attualmente carente a livello di assetto istituzionale europeo e a cui, invece, bisognerebbe tendere. La stessa Corte di Lussemburgo "non ha utilizzato appieno le potenzialità della Carta dei diritti fondamentali UE", anche se deve riconoscersi la difficoltà di affidare alla giurisprudenza il compito di una risposta organica a fronte della problematica distinzione, all'interno della medesima Carta, tra i diritti e i principi (art. 52), in particolare poi con riferimento al tema della tutela dei diritti sociali<sup>91</sup>. La CGUE, pertanto, ha dovuto elaborare i propri indirizzi nell'ambito dei limiti delle fattispecie sottoposte alla sua attenzione in forza dell'attività giurisprudenziale.

È bene sottolineare, comunque, come già evidenziato in dottrina, che la solidarietà dei testi normativi europei non è funzionale ad una giustizia distributiva, nel senso che l'Unione europea non si è posta tra i suoi obiettivi principali quello di intervenire laddove vi siano delle palesi disuguaglianze, al fine di ripristinare una situazione di più ragionevole ed equo godimento dei diritti. Infatti, gli stessi diritti sociali – quando previsti – sono interpretati fuori da una prospettiva egualitaria, cioè a favore di "un migliore funzionamento del mercato, delle imprese

---

potenzialmente antitetici tra loro, che contribuiscono, a seconda della loro concreta attuazione, alla configurazione di differenti modelli economici, e che sono alla base di quella che, impropriamente, viene definita la c.d. *European Economic Constitution*". Altrettanto importante è rammentare, poi, l'art. 4, par. 3, TUE, secondo cui "in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati". Sul principio della solidarietà all'interno dell'UE, cfr. G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi dalla pandemia da Covid-19*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 447.

<sup>90</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, cit., 2, 14.

<sup>91</sup> In tal senso, cfr. M. DELLA MORTE, *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al Pilastro di Göteborg*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo* ([https://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/dellamorte\\_scrittiCostanzo.pdf](https://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/dellamorte_scrittiCostanzo.pdf)), 7 luglio 2020, 10 ss. (la citazione nel testo è a p. 12), il quale però precisa che "«non c'è niente nella Carta o nelle sue Spiegazioni che condanni al più modesto regime dei principi tutte le disposizioni relative ai diritti sociali fondamentali»". In realtà, come sottolinea lo stesso A., tale distinzione è servita a superare le resistenze dei Paesi (es. Regno Unito) più refrattari ad accogliere nella Carta di Nizza i diritti di natura sociale; con specifico riferimento alle politiche sociali europee in tema di lavoro, v. A. DE CRESCENZO, *Solidarietà, dignità e lavoro: fondamenti per una giusta retribuzione tra dimensione statale e tutela europea a vent'anni dalla Carta di Nizza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021, 236 ss.

e delle libertà economiche<sup>92</sup>, il che significa propugnare una tutela dei diritti in funzione della compatibilità con le dinamiche del mercato. Ciò che conta – secondo gli indirizzi dell’economia sociale di mercato di cui all’art. 3 TUE – è garantire la concorrenza all’interno del mercato, dal momento che questa rappresenta “«[...] la migliore forma per il raggiungimento delle finalità sociali»<sup>93</sup>. Si è affermata, cioè, in Europa – dopo lo scontro ideologico terminato con la caduta del muro di Berlino e la concomitante assenza di una “alternativa formale al capitalismo”<sup>94</sup> – una visione economicista, poco attenta ai valori personalistici, capace di influenzare i testi normativi più importanti dell’Unione europea, a partire dal noto Trattato di Maastricht.

Nell’ambito di questi indirizzi non è agevole sostenere un’idea della solidarietà in grado di recuperare le disuguaglianze, quale presupposto imprescindibile per la tutela e la promozione di ogni persona umana. In tal modo l’Unione europea può perdere una delle vie più importanti, seppure non l’unica, per costruire quel *dèmos* europeo, la cui assenza è stata evidenziata a più riprese dalla Corte di Karlsruhe nella sentenza del 5 maggio 2020.

Tuttavia, pur nell’ambito dei limiti della visione europea, deve essere ribadito che il Programma di acquisto PSPP, oggetto dell’esame del BVerfG – ed oggi ancora di più il Programma PEPP previsto dalla BCE a seguito della pandemia – possono iscriversi nel quadro delle misure di solidarietà a favore di quei Paesi membri con un più elevato debito pubblico,

---

<sup>92</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, cit., 12; v., altresì, C. IANNELLO, *Gli effetti del neoliberalismo sul diritto pubblico: note introduttive*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2020, 11, secondo cui “la «governamentalità» neoliberale pare non avere limiti, coinvolgendo anche i diritti costituzionali, dissolvendo da un lato quelli sociali e facendo restare in piedi soltanto quelli compatibili con la logica economica”. Ancora, cfr. F. GALLO, *Disuguaglianze, giustizia distributiva e principio di progressività*, in *Rassegna Tributaria*, n. 2, 2012, 287 ss., e M. DELLA MORTE, *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al Pilastro di Göteborg*, cit., 4 s. Per F. BALAGUER CALLEJÓN, *Una interpretación constitucional de la crisis económica*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 19, 2013, 2 ss., si sta ormai affermando “una concepción global del entero sistema constitucional a partir de la economía”; anche con riguardo al *Next Generation EU*, come emerge da F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, cit., 113 s., si può sostenere che il principio solidaristico “è *competitivo e condizionato* [...] e mira a ripristinare l’integrazione economica, la stabilità finanziaria e l’Unione economica e monetaria *attraverso* il mercato aperto e in libera concorrenza”. Infine, sulla “possibile tensione fra economia e diritto”, v. T.E. FROSINI, *Legislazione e comparazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2015, 65 s.

<sup>93</sup> Cfr. G. LUCHENA, *Economia sociale di mercato*, cit., 98, il quale precisa che l’intervento statale “costituisce (dovrebbe costituire) [...] parte attiva nell’azione di riequilibrio delle situazioni di svantaggio economico e sociale: un intervento, però, che si sostanzia nelle azioni regolatrici da realizzare nei momenti congiunturali – cioè, sostanzialmente, attraverso il controllo dell’inflazione – e nell’azione ordinatrice – azioni che incidono sulle *condizioni* di esistenza del mercato”. Su questi temi cfr. F. FELICE, *L’economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, *passim*; mentre, per il rapporto tra l’ordoliberalismo e l’UE, cfr. A. LUCARELLI, *Le radici dell’Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell’economia*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 1, 2019, 12 ss. Interessanti e condivisibili sono le considerazioni di C. IANNELLO, “*Impresa*”, “*mercato*” e “*concorrenza*” *fondamenti dell’ordine «costituzionale» neoliberale. Le politiche pro-concorrenziali dall’ambito economico a quello sociale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2020, 136, 145, secondo cui “come esempi di questa sperimentazione del principio concorrenziale assunto a principio regolativo della società si possono citare le politiche in materia di scuola, di università (ma si potrebbe fare anche l’esempio della sanità) che, con sempre maggior intensità, si confrontano con i concetti di mercato, impresa e concorrenza. [...]. L’assunzione della concorrenza come principio regolativo di carattere generale ha trascinato il diritto [...] in una dimensione di assenza valoriale, che rappresenta la pre-condizione per consentire la piena affermazione del principio *formale* della concorrenza. Un principio formale che è l’antitesi della solidarietà, ossia dell’architrave delle Costituzioni democratico-sociali”. Non di meno, M. ESPOSITO, *(Dis)Unione Europea*, cit., 16, evidenzia come l’obiettivo del mercato unico abbia, al momento, sostituito la soluzione auspicata per l’Unione europea dai padri fondatori, cioè quella federale.

<sup>94</sup> Secondo F. BALAGUER CALLEJÓN, *Continuità e discontinuità del progetto europeo di fronte alla crisi sanitaria e alla globalizzazione*, *paper* di prossima pubblicazione, quest’assenza di un’alternativa al capitalismo ha comportato il rafforzamento del neoliberalismo.

così da permettere loro di vendere i propri titoli di Stato a tassi di interesse sostenibili. Indubbiamente, tali misure, soprattutto quando sono state adottate per fronteggiare la crisi dei debiti sovrani, hanno avuto come obiettivo principale quello di tutelare la moneta unica, ciò però non cancella il loro carattere anche solidaristico, di cui peraltro beneficia l'intero sistema, poiché la protezione dell'euro è un fattore di tutela per tutta l'Unione europea, a dimostrazione di come la mutua collaborazione produca effetti virtuosi per ciascuno dei Paesi membri.

Si tratta, è bene sottolinearlo, della declinazione in chiave europea del principio di solidarietà, che trova il suo fondamento – in sede di politica economica – nell'art. 122, par. 2, TFUE, in forza del quale nel caso in cui uno Stato membro si trovi in difficoltà il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a *determinate condizioni* un'assistenza finanziaria dell'Unione al Paese interessato<sup>95</sup>; o ancora si può richiamare l'art. 136, par. 3, TFUE, secondo cui, nell'ambito del meccanismo di stabilità utile a salvaguardare la moneta unica, “la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria [...] [a favore di uno Stato membro] sarà soggetta a una *rigorosa condizionalità* (corsivo nostro)”. In particolare quest'ultima disposizione ha permesso la costituzione del ben noto Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), o fondo salva-Stati, cioè uno strumento su base intergovernativa che favorisce l'assistenza nei confronti dei Paesi della zona euro in difficoltà finanziaria<sup>96</sup>.

Ciò che rileva nelle dinamiche solidaristiche europee, dunque, è la *condizionalità* intesa come “l'esigenza di mantenere [...] la piena vigenza del principio «no bail out», dei limiti all'assistenza finanziaria della BCE e delle banche centrali nazionali”<sup>97</sup>, oltre che dei vincoli stabiliti nel Patto di stabilità e crescita (PSC). In questo modo lo Stato cui si presta soccorso rimane comunque responsabile per il debito contratto verso Bruxelles, il che impone la necessità di perseguire politiche di bilancio rigorose che gli consentano di far fronte al debito: si può “dire che prende forma nell'ordinamento europeo un [...] *principio di solidarietà responsabile* inter-statale”<sup>98</sup>.

D'altronde, si ritiene che la solidarietà non debba necessariamente coincidere con elargizioni a fondo perduto, per cui può essere legittima l'introduzione di condizionalità. Il vero discrimine, invece, sembra basarsi sulla gravosità delle condizioni, nel senso dell'opportunità di un ragionevole bilanciamento tra aiuti finanziari concessi e sacrifici di bilancio richiesti. In questo contesto, ad esempio, si ha difficoltà nell'annoverare tra le misure di solidarietà – in

---

<sup>95</sup> L'art. 122.2 TFUE rappresenta il fondamento normativo su cui si basa l'intero *Next Generation EU*.

<sup>96</sup> La modifica dell'art. 136 TFUE è avvenuta nel mese di marzo 2011 e il fondo è stato attivato nel mese di luglio 2012, cfr. L. FERRARO, *Crisi economica ed evoluzione delle forme di governo*, cit., 28, alla cui bibliografia si rinvia.

<sup>97</sup> Così G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in *federalismi.it*, n. 34, 2020, xvi, laddove gli A. ricordano i limiti del PSC, cioè un *deficit* pubblico non superiore al 3% del PIL e un debito pubblico inferiore al 60% del PIL. Per un'analisi circa la combinazione tra il principio di solidarietà e la condizionalità relativamente ai provvedimenti europei di assistenza finanziaria, cfr. C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti e il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, 254 ss.

<sup>98</sup> Cfr., ancora, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014, 83 s., il quale continua sostenendo che il suddetto principio di solidarietà responsabile interstatale “assume un particolare significato proprio nell'attuale contesto di crisi economico-finanziaria: perché può svolgere una funzione «costituente», potendo imprimere una diversa direzione all'*europaean process*, verso un'unità economica non limitata ai vincoli di bilancio, ma implicante anche politiche fiscali e di protezione sociale comuni”.

occasione della crisi dei debiti sovrani – gli aiuti europei concessi alla Grecia, quando le condizioni sono state così gravose da sacrificare non solo la sovranità, ma soprattutto lo stato sociale di quel Paese, al fine di recuperare il *deficit* del bilancio pubblico statale<sup>99</sup>.

In ogni caso, ciò che conta evidenziare ai nostri fini – in termini problematici – è il mancato richiamo nella sentenza in commento del principio di solidarietà, unitamente al rilievo del BVerfG per cui il Programma PSPP, nella sua mancata proporzionalità, finisce per raggiungere gli stessi effetti di sostegno ad uno Stato membro perseguiti dal MES, senza ovviamente le condizioni rigorose richieste per quest'ultimo strumento di assistenza finanziaria (artt. 12 e ss. Trattato sul MES)<sup>100</sup>. In breve, secondo il BVerfG se si intendono raggiungere gli obiettivi del PSPP lo strumento appropriato sarebbe un altro, cioè il MES, che però – come ha insegnato l'esperienza greca – è completamente estraneo ad un intento solidaristico<sup>101</sup>!

### **5.1. Il BVerfG sceglie il Meccanismo Europeo di Stabilità**

Il richiamo al MES da parte del Tribunale costituzionale tedesco è importante, dal momento che “svolge esattamente il ruolo di «*lending of last resort*»”, così da sostituirsi alla Banca di Francoforte e porre “in essere tutte quelle operazioni di rifinanziamento tipiche di una banca centrale, vietate alla BCE dai Trattati”<sup>102</sup>. La conseguenza, in questo caso, è un cambio di paradigma rispetto alle misure che, pur nella loro condizionalità tipica della prospettiva europea, si richiamano comunque alle disposizioni normative in tema di solidarietà. Infatti, il disposto normativo di riferimento per il MES è innanzitutto l'art. 136 TFUE, il cui par. 3 prevede come suo obiettivo quello di predisporre “un meccanismo [...] per salvaguardare la stabilità della zona euro”, nel rispetto di “una rigorosa condizionalità”. Tale indirizzo è poi ulteriormente ribadito dall'art. 3 del Trattato MES, a mente del quale il meccanismo europeo di stabilità punta a “fornire un sostegno alla *stabilità*, secondo condizioni rigorose commisurate allo strumento di *assistenza finanziaria* scelto, a beneficio dei membri del MES che già si trovino o rischino

---

<sup>99</sup> In modo significativo G. ARAVANTINOU LEONIDI, *L'impatto della crisi sull'ordinamento costituzionale della Repubblica di Grecia*, cit., 359 s., sostiene che “le misure adottate sulla base dell'accordo di prestito rispondevano alle necessità dei creditori e non erano iscritte nel contesto più ampio di una politica generale di risanamento dei conti pubblici”; sempre in riferimento alla difficile situazione greca, l'A. aggiunge: “la gravità di una crisi economica non dovrebbe comportare l'abolizione della tutela dei diritti sociali e la rinuncia dei diritti tutelati deve pertanto essere circoscritta. I diritti sociali non dovrebbero essere concessi in tempi non sospetti e repressi in tempi di crisi”. Cfr., altresì, A. POULOU, *Austerity and european social rights: how can courts protect Europe's lost generation?*, in *German Law Journal*, vol. 15, 2014, 1145 ss.

<sup>100</sup> BVerfG, 5 maggio 2020, cit., par. 171.

<sup>101</sup> Cfr. 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*, cit., 2861, nonché A. SOMMA, *Democrazia e mercato ai tempi del coronavirus. La Corte di Karlsruhe e la difesa a senso unico dell'ortodossia neoliberale*, cit., 9 s.

<sup>102</sup> In tal senso F. SALMONI, *L'insostenibile “leggerezza” del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *federalismi.it*, n. 20, 2020, 293. Cfr., anche, A. MANGIA, *Del MES, delle sue condizionalità e delle discipline in deroga. Cosa succede quando il diritto delle crisi d'impresa viene applicato ai rapporti intergovernativi*, in *dirittobancario.it*, 30 aprile 2020, secondo cui “il MES è un *escamotage* per cercare di colmare un buco di progettazione originario del Trattato di Maastricht del 1992: una Banca Centrale che non fa le cose che normalmente fanno le Banche Centrali di tutto il mondo. Il che segna l'originaria anomalia del Progetto Europeo, da Maastricht 1992 fino al TFUE del 2008, per finire con l'oggi”.

di trovarsi in gravi problemi finanziari, [...] [al fine di] salvaguardare la *stabilità finanziaria della zona euro* nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri (corsivi nostri)<sup>103</sup>.

Da questo quadro normativo, allora, appare evidente l'assenza di aperture al principio di solidarietà, in quanto l'obiettivo centrale da perseguire, attraverso il MES, nei riguardi di uno Stato in difficoltà è di salvaguardare la tenuta finanziaria dell'euro a favore dei Paesi membri che hanno scelto la moneta unica. Quest'indirizzo di scarsa attenzione alla solidarietà è ulteriormente confermato dal BVerfG nella pronuncia *de quo*, allorquando precisa, sempre in riferimento al PSPP, che non è possibile alcuna modifica nella ripartizione del rischio delle perdite tra le Banche centrali, poiché ciò significherebbe una ricapitalizzazione della *Bundesbank* e, quindi, un'assunzione di responsabilità per decisioni di terzi che, nella sostanza, esautorerebbero il *Bundestag* dalla capacità di controllo e dalla responsabilità del proprio bilancio<sup>104</sup>. Pertanto, ciascun Paese deve rispondere dei propri debiti senza alcuna possibilità di una loro mutualità.

In ragione di tutto ciò, dunque, la Corte di Karlsruhe non sembra potersi annoverare tra i 'costruttori' di percorsi giuridici di solidarietà, tradendo una visione dell'Unione europea poco sensibile a questo valore<sup>105</sup>. L'indirizzo generale del *Bundesverfassungsgericht* è chiaro e si muove lungo argomentazioni rigorosamente tecniche, attente soprattutto al dato formale. La tesi evidente che emerge dalla sentenza – attraverso il corretto ripristino del principio di proporzionalità – è quella della piena sovranità da parte della Camera politica tedesca sul proprio bilancio, malgrado l'art. 23 Abs. 1 GG preveda comunque la possibilità per la Germania di trasferire "diritti di sovranità" utili alla "realizzazione di un'Europa unita"; non di meno, dalla pronuncia si evince la necessità di finanze sane a carico dei Paesi membri, perché "«alla lunga, nessuno Stato può gestire con successo un'economia in *deficit* [...]»", secondo i dettami dell'ordoliberalismo<sup>106</sup>.

Nonostante l'elevato debito pubblico del nostro Paese, ora ulteriormente lievitato in ragione della pandemia, è opportuno però precisare che da anni l'Italia presenta un avanzo

---

<sup>103</sup> Il principio per cui il MES può fornire il proprio sostegno ad uno Stato membro nel rispetto di "condizioni rigorose" è confermato anche dall'art. 12 del relativo Trattato. Sotto il profilo normativo è necessario ricordare anche il Regolamento europeo n. 472/2013, che, com'è noto, prevede la sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che adottano l'euro, cioè la c.d. "sorveglianza rafforzata", nel caso in cui ricevano assistenza finanziaria dal MES. Per un'analisi attenta e puntuale su questo strumento di assistenza, nonché sulle reali possibilità di "attivare il MES a condizioni light", così come prospettato in questa emergenza pandemica, cfr. F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, cit., 280 ss. G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, cit., xxii, criticamente sottolineano la concreta possibilità che il MES fallisca il suo obiettivo di stabilizzare la zona euro, anzi potendo rappresentare esso stesso la "fonte di disordine e di crisi".

<sup>104</sup> BVerfG, 5 maggio 2020, cit., par. 227. Sul punto, in senso conforme cfr. 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*, cit., 291 s.; cfr., altresì, A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, cit., 22, sul divieto imposto dagli artt. 123-125 TFUE alla mutualizzazione dei debiti nazionali.

<sup>105</sup> Del resto, anche se nell'ultima decisione del 15 aprile 2021 il BVerfG non ha mancato di rilevare il carattere solidale in riferimento (almeno) al *Recovery fund*, tuttavia è altrettanto vero che nella precedente decisione del 26 marzo non si è astenuto dal sospendere immediatamente, in attesa della decisione sulla misura cautelare, il perfezionamento della delibera legislativa con cui il Parlamento tedesco ha deciso di avallare l'adesione della Germania al *Next Generation EU*.

<sup>106</sup> Cfr. G. LUCHENA, *Economia sociale di mercato*, cit., 87.



primario di bilancio positivo, il che evidenzia la scelta per un indirizzo politico attento in ogni caso alla spesa pubblica<sup>107</sup>. Anzi, le politiche di *spending review* hanno comportato una grave sofferenza dei diritti sociali, tanto che la crisi pandemica – se si vuole ad esempio prestare attenzione al diritto alla salute – ha fatto emergere molte carenze del nostro SSN, al punto di dover procedere in taluni casi ad una selezione dei pazienti da avviare alle terapie intensive e sub-intensive a causa di una drammatica carenza di posti letto<sup>108</sup>.

È evidente che a fronte di tante sofferenze, dovute anche a politiche di *austerity* susseguitesesi negli anni, la difficoltà europea nel predisporre – pure a livello di diritto derivato – misure di effettiva solidarietà, scevre da logiche solo finanziarie e attente ai valori della dignità della persona umana, rappresenta un fattore di ostacolo alla formazione di un popolo europeo. Nel momento in cui, poi, il BVerfG, in ragione della sua autorevolezza, propone *iter* argomentativi tesi a far prevalere le ragioni della sovranità nazionale rispetto alle istanze di solidarietà, alla fine crea un corto circuito logico-giuridico, poiché mina uno dei percorsi utili a creare quel popolo europeo di cui lo stesso Tribunale costituzionale denuncia, paradossalmente, la carenza in termini di legittimazione democratica dell'intero progetto comunitario. In questa prospettiva la solidarietà, per la sua capacità di integrazione dei membri di una comunità, deve considerarsi in sintonia con il principio democratico, così da escludere ogni forma di reciproca contrapposizione.

## 6. Quale Europa senza solidarietà tra gli Stati membri? Qualche breve osservazione (non) conclusiva

La posizione espressa dal *Bundesverfassungsgericht* nella sentenza dello scorso 5 maggio 2020, seppure molto problematica per le ragioni che si è provato ad illustrare, è chiara nelle sue motivazioni. Il Programma PSPP è un atto *ultra vires*, sicché nel violare il principio di proporzionalità si è espanso fuori dalla politica monetaria della BCE per invadere illegittimamente la sfera della politica economica, invece di competenza degli Stati membri. In questo modo il *Bundestag* non è più pienamente responsabile del bilancio dello Stato tedesco, con un'evidente violazione del principio democratico, riconosciuto nella Legge fondamentale anche come controlimita al processo di integrazione europea e, quindi, nucleo essenziale dell'identità costituzionale della Germania.

---

<sup>107</sup> Tant'è vero che O. CHESSA, *Perché il tribunale costituzionale tedesco sbaglia nel censurare gli "effetti di politica economica" della BCE?*, cit., sottolinea: "la politica fiscale italiana [...] registra avanzi primari da circa vent'anni, sicché a rigore non 'meriterebbe' di essere punita con alti costi di indebitamento". Secondo quanto riportato dal quotidiano AVVENIRE, *L'origine del problema. Ma il debito è frutto di interessi (ed evasioni)*, in *Avvenire.it*, 23 febbraio 2018, "dal 1990 a oggi, il nostro Paese [...] ha chiuso il bilancio in avanzo primario 26 volte su 28, mentre il debito pubblico ha continuato la sua ascesa sino ai valori attuali"; nello stesso senso, Audizione preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2018, presso la Camera dei deputati, da parte di L.F. Signorini (Vice Direttore generale della Banca d'Italia), in [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2018/signorini\\_audizione\\_20180509.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2018/signorini_audizione_20180509.pdf).

<sup>108</sup> Su queste problematiche cfr. L. CHIEFFI, *La pandemia da Covid-19 tra crisi di sistema e prospettive di ripresa*, in Id. (a cura di), *L'emergenza pandemica da Covid-19 nel dibattito bioetico*, Tomo I, Milano-Udine, Mimesis, 2021, 9 ss.

Al momento, verosimilmente, non c'è da aspettarsi un mutamento significativo di indirizzo da parte del BVerfG nella futura decisione di merito sulla partecipazione della Germania al *Recovery fund*<sup>109</sup> o su altri possibili ricorsi che abbiano ad oggetto i Programmi di acquisto dei titoli di Stato da parte della Banca centrale europea. È emblematico, infatti, che la pronuncia in commento sia stata adottata con una maggioranza molto netta<sup>110</sup>; del resto, questa giurisprudenza della Corte di Karlsruhe è fedele non solo all'indirizzo economico dell'ordoliberalismo, molto presente in Germania, ma anche ai sentimenti di una parte importante dell'opinione pubblica del Paese<sup>111</sup>.

A seguito della sentenza il consiglio direttivo della BCE ha avuto modo di approvare un documento (3-4 giugno 2020) in cui ha risposto al BVerfG, evidenziando il carattere proporzionato delle sue misure di politica monetaria, che presentano limitati effetti collaterali, tanto da non sconfinare impropriamente nella politica fiscale degli Stati membri<sup>112</sup>. Lo stesso *Bundestag* ha approvato (2 luglio 2020) a larga maggioranza, con il voto favorevole dei Verdi insieme alla coalizione di governo, una mozione<sup>113</sup> in cui si ritengono soddisfatti i requisiti di proporzionalità richiesti dal BVerfG, sulla base proprio delle decisioni della BCE ora richiamate, oltre che dei documenti forniti ancora dall'istituto di Francoforte. Questo chiaro indirizzo politico ha suggerito alla Corte di Karlsruhe, come già detto all'inizio, di rigettare le istanze di molti ricorrenti tese ad ottenere un ordine di esecuzione del giudice costituzionale relativamente alla sentenza del 5 maggio 2020, a dimostrazione ancora una volta di una diffusa sensibilità popolare sull'argomento.

Se a tutto ciò poi si aggiungono le dichiarazioni della Cancelliera, Signora Merkel, che ritiene "risolvibile"<sup>114</sup> il problema della sentenza del BVerfG, sembrerebbero allora esserci le condizioni necessarie per un ridimensionamento dei termini della questione.

---

<sup>109</sup> Con riferimento al ricorso presentato al BVerfG per la sospensione della partecipazione tedesca al *Recovery fund*, è utile precisare che la relativa delibera legislativa è stata approvata con un'ampia maggioranza al Bundestag e all'unanimità al Bundesrat, cfr. A. ZEI, *Karlsruhe e Next generation EU: la decisione del 26 marzo 2021*, cit., 6, per cui non si dovrebbe porre in questo caso da parte della Corte di Karlsruhe un problema di legittimazione democratica circa le misure UE. Di poi, dagli organi di stampa HUFFPOST, *L'ultimo scandalo di casa Merkel è sul legale che fa la guerra all'Ue, 27 marzo 2021*, si apprende la notizia per cui "l'avvocato ex Csu Gauweiler [molte volte ricorrente davanti al BVerfG] avrebbe ricevuto milioni in consulenze per le sue battaglie contro l'euro da un miliardario euroscettico", il che giustificerebbe i tanti ricorsi presentati.

<sup>110</sup> I voti favorevoli sono stati sette su otto complessivi, quindi una maggioranza molto ampia, quasi un voto all'unanimità.

<sup>111</sup> È significativo quanto sostiene, ad esempio, il quotidiano WELT, *Frau Merkel, bleiben Sie standhaft!*, in <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article207146171/Debatte-um-Corona-Bonds-Frau-Merkel-bleiben-Sie-standhaft.html>, 8 aprile 2020, che ribadisce – oltre a discutibili richiami alla criminalità organizzata italiana in vista dei fondi europei che arriveranno – il valore della sovranità nazionale e della responsabilità dei politici nei confronti degli elettori del proprio Paese.

<sup>112</sup> Il richiamo è al verbale del consiglio direttivo della BCE del 3-4 giugno 2020, rinvenibile in <https://www.ecb.europa.eu/press/accounts/2020/html/ecb.mg200625~fd97330d5f.it.html>

<sup>113</sup> *Bundestag*, mozione n. 19/20621, 2 luglio 2020, cit. A. ZEI, *Karlsruhe e Next generation EU: la decisione del 26 marzo 2021*, cit., 9, precisa che nella mozione sono stati elencati "gli istituti e gli strumenti dell'istruttoria parlamentare atti a concretizzare il principio della responsabilità del Parlamento nel quadro del processo di integrazione europea".

<sup>114</sup> In tal senso, cfr. L.F. PACE, *Il BVerfG e la sentenza sul programma PSPP: "c'è della logica in questa follia"? Il prevedibile "rientro" della "crisi istituzionale" annunciata nella sentenza (provvisoria) del 5 maggio 2020*, in *federalismi.it*, n. 16, 2020, 308.

Tuttavia, proprio i continui ricorsi presentati alla Corte di Karlsruhe dimostrano l'intenzione di sollecitare sempre di più il cono di attenzione del BVerfG sulle decisioni europee, a maggior ragione in questo periodo di crisi economica e di liquidità. Né appaiono pienamente rassicuranti i richiamati atti parlamentari del *Bundestag* e le dichiarazioni della Cancelliera, se si considera che in quella fase immediatamente successiva alla sentenza le istituzioni politiche tedesche avevano il principale interesse ad eliminare ogni ostacolo al pieno successo politico del semestre di presidenza del Consiglio UE guidato dalla Germania (luglio-dicembre 2020).

Rimangono ferme, pertanto, da un lato tutte le argomentazioni giuridiche prospettate dal BVerfG nella sentenza in oggetto, dall'altro il dibattito interno alla Commissione europea circa la ripresa delle condizionalità del Patto di stabilità e crescita, il cui tema si ricollega alla pronuncia di Karlsruhe sotto il profilo di un sano bilancio statale, il che imporrà all'Italia una seria riflessione in ragione del proprio debito pubblico ulteriormente lievitato in forza della pandemia, a dimostrazione di quanto il problema del *deficit* sia importante per l'esperienza italiana.

La decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco ha sicuramente il merito di mettere sul tappeto talune delle incongruenze del processo europeo di integrazione, a partire dal riparto di competenze tra la politica monetaria accentrata e la politica economica che è, al contrario, riconducibile a ogni singolo Stato. Queste problematiche, poi, si stanno ulteriormente arricchendo, ormai da qualche anno, di una nuova linea di frattura tra i Paesi del Nord Europa e quelli mediterranei sul tema del rigore economico<sup>115</sup>. La pronuncia di Karlsruhe, attraverso il controlimito dell'identità costituzionale, declina il principio democratico a livello nazionale in termini identitari rispetto ad una carenza di legittimazione popolare delle istituzioni europee. Pertanto, in relazione alle problematiche economiche, la risposta del BVerfG si muove nel senso del rafforzamento degli interessi nazionali sulle tematiche di bilancio.

Ciò che si manifesta nella decisione dell'organo di giustizia costituzionale tedesco è l'assenza di richiami al carattere solidaristico del Programma PSPP predisposto dalla BCE. L'omissione su tale profilo del Programma di acquisto dei titoli di Stato evidenzia, per un verso, il carattere oggi recessivo di tale principio nel dibattito sollevato da una delle più autorevoli istituzioni giuridiche proprio dei Paesi del Nord Europa, per l'altro, la rinuncia ad uno dei percorsi che potrebbe favorire un maggiore afflato tra i popoli dei Paesi europei, al fine di alimentare l'idea di un *dèmos* comune, di cui poi, però, lo stesso BVerfG lamenta l'assenza, rispetto alla quale ritiene indispensabile compensare attraverso le istituzioni democratiche nazionali. In breve, la Corte di Karlsruhe nel momento in cui tralascia di considerare il profilo solidaristico del PSPP mette da parte uno di quei principi che, al contrario, può contribuire alla formazione di quel popolo europeo, di cui ancora il BVerfG, attraverso l'intera sentenza, denuncia criticamente la mancanza.

---

<sup>115</sup> Sul tema, da ultimo, v. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Continuità e discontinuità del progetto europeo di fronte alla crisi sanitaria e alla globalizzazione*, cit. Per P. HILPOLD, P. PIVA, *Da "Solange" a "PSPP": alla ricerca delle radici di un "dialogo tra Corti" naufragato in un incomprensibile soliloquio*, cit., 83, "i giudici di Karlsruhe si fanno portavoce di una forte corrente di pensiero, diffusa particolarmente nei paesi dell'Europa del Nord, che si oppone strenuamente ad ogni forma di «Unione del debito» («*Schuldenunion*») e che vuole porre chiari limiti alla solidarietà fra gli Stati membri dell'Unione". Secondo A. DI MARTINO, *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, cit., 51, soprattutto dopo la crisi dei debiti sovrani, gli Stati europei si sono divisi tra Stati creditori e quelli debitori.

Rispetto a quest'evidente incongruenza il richiamo al principio della solidarietà – su cui si basano peraltro i recenti provvedimenti europei utili a fronteggiare le conseguenze economiche della pandemia – sembra essere importante, pure nell'accezione europea di una solidarietà responsabile. Difatti, il punto dirimente non paiono essere le condizionalità in sé, quanto la loro gravosità, nel senso della necessità di rispettare un equilibrato bilanciamento tra aiuti finanziari richiesti e sacrifici previsti, sempre che questi ultimi rispondano all'interesse generale dei cittadini dello Stato richiedente nell'ambito del più ampio interesse dell'Unione europea, auspicabilmente intesa come comunità politica e non solo economica. In questo contesto la solidarietà è concepita in modo funzionale alla tutela dei valori personalistici alla base di uno Stato democratico e costituzionale, quindi in una posizione non subordinata e recessiva alle regole della concorrenza e del mercato<sup>116</sup>.

Pertanto, dalla sentenza *de quo*, oltre al profilo più strettamente formale dell'asserita violazione del principio di proporzionalità da parte della BCE, parrebbe emergere una visione sostanziale del *Bundesverfassungsgericht* poco attenta alla costruzione di un'Europa solidale e, invece, sensibile ai caratteri identitari nazionali<sup>117</sup>. Tale prospettiva può essere contraddetta ricorrendo all'autorevole pensiero di Luigi Einaudi, per cui "lo Stato «sovrano» [...] è oggi il nemico numero uno della civiltà umana, il fomentatore pericoloso dei nazionalismi e delle conquiste"<sup>118</sup>. Proprio in ragione di ciò si avverte la necessità di politiche di integrazione tra i popoli dei Paesi membri UE che esulino dai soli profili economici, come una effettiva politica estera europea, una difesa comune e, per rimanere sul nostro tema, una solidarietà sociale europea basata sui doveri reciproci di collaborazione e ausilio tra gli Stati membri. Si intende, cioè, la solidarietà quale "fattore di creazione dell'identità particolarmente forte poiché completa l'idea di uno statuto legale dei diritti, che è comune, con l'idea dei doveri di solidarietà che creino una connessione tra ogni singolo cittadino e la comunità intera"<sup>119</sup>.

In tal senso, potrebbe svolgere una funzione determinante quel bilancio pubblico europeo, come si ricordava all'inizio, richiamato dal Presidente Draghi nel discorso programmatico alle Camere, con la possibilità da parte di Bruxelles di godere di una propria fiscalità capace di edificare lo Stato sociale europeo, a sua volta utile a rafforzare una condivisa e più

---

<sup>116</sup> In senso conforme, cfr. C. IANNELLO, *Gli effetti del neoliberalismo sul diritto pubblico: note introduttive*, cit., 3; sull'"anima sociale del costituzionalismo del secondo dopoguerra", v. A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *federalismi.it*, n. speciale 4, 2018, 34 ss.; v., ancora, M. CALAMO SPECCHIA, *L'Europa del disincanto tra rivendicazioni sovrane e sostenibilità "sociale" del costituzionalismo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2017, 13 ss.; A. LUCARELLI, *Diritti sociali e principi "costituzionali" europei*, in *Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2003, 173 ss. Per i più recenti indirizzi giurisprudenziali in materia sociale da parte della CGUE, cfr. M. DELLA MORTE, *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al Pilastro di Göteborg*, cit., 14.

<sup>117</sup> Per M. ESPOSITO, *(Dis)Unione Europea*, cit., 109, "le critiche che possono fondatamente muoversi alla recentissima sentenza del *BVerfG* dovrebbero attenersi [...] alla sua significatività quale espressione della volontà dello Stato tedesco di non attenersi a criteri di interpretazione dei trattati conformi al fondamentale principio di solidarietà, che, a ben vedere, è la ragione stessa dell'avvio e della prosecuzione del processo di integrazione comunitaria".

<sup>118</sup> Cfr. L. EINAUDI, *Contro il mito dello Stato sovrano*, in *Risorgimento liberale* (ora anche in <http://www.luigieinaudi.it/percorsi-di-lettura/lib/percorso-6/contro-il-mito-dello-stato-sovrano.html>), 3 gennaio 1945.

<sup>119</sup> Così F. BALAGUER CALLEJÓN, *La costruzione di un'identità cittadina europea*, in E. Calzolaio, R. Torino, L. Vagni (a cura di), *Liber Amicorum Luigi Moccia*, Roma, Roma Tre-Press, 2021, 291 ss.

democratica cittadinanza europea<sup>120</sup>. È evidente, infatti, che una politica fiscale comune sarebbe il presupposto per una potenziale attività redistributiva tra gli Stati membri, con un effetto virtuoso sul godimento dei diritti, in particolare quelli sociali, e sulla reale costituzione di una identità comune europea. Una solidarietà, dunque, non contrapposta al principio democratico, ma che, al contrario, per la sua forza di aggregazione può aiutare la ‘costruzione’ di un unico popolo europeo, anche se ciò è frutto di un’analisi argomentativa estranea alla decisione del BVerfG, che si è mostrato pronto ad individuare l’eventuale violazione del divieto di finanziamento monetario degli Stati membri (art. 123 TFUE) a carico del Programma PSPP voluto dalla BCE, piuttosto che evidenziarne il carattere solidaristico.

La scarsa attenzione rivolta a tale ultimo principio si era già manifestata, in verità, con la crisi economica del triennio 2010-2012, con le ben note conseguenze. Difatti, “le reticenze in relazione ai meccanismi di aiuto agli Stati membri di fronte agli speculatori finanziari e il blocco [...] di qualsiasi iniziativa che avrebbe permesso di alleviare la situazione finanziaria degli Stati”<sup>121</sup>, in una prospettiva di reale cooperazione, ha generato uno stato di malessere di molti popoli dei Paesi membri verso l’Unione europea. Al di là della posizione – già di per sé significativa – della Grecia, è opportuno evidenziare l’emersione in Italia, proprio in quegli anni, di indirizzi euroscettici, tanto più significativi in considerazione di una vocazione da sempre fortemente europeista del nostro Paese<sup>122</sup>.

In questo contesto, pertanto, il BVerfG – non riconoscendo un valore solidaristico al Programma PSPP, nemmeno in termini di bilanciamento rispetto alle sue argomentazioni critiche – sembrerebbe non prendere nella dovuta considerazione il grave stato in cui attualmente versa l’Unione europea<sup>123</sup>, come dimostra il ricorso all’identità costituzionale, declinato nel senso di rafforzare gli egoismi statali a danno di una visione integrata dei popoli europei. Al riguardo, basti pensare alle conseguenze “a dir poco catastrofiche”<sup>124</sup> che si sarebbero prodotte nel caso di un regresso della *Bundesbank* dal Programma PSPP, anche in vista dell’attuale piano PEPP, predisposto sempre dalla BCE, utile ad affrontare le conseguenze della pandemia sui mercati finanziari. Appare evidente come il tentativo debba essere quello – in

---

<sup>120</sup> Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell’Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell’Unione*, cit., 40 s., e sulla solidarietà europea cfr., anche, J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica - Un’arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, Laterza, 2014, *passim*.

<sup>121</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Continuità e discontinuità del progetto europeo di fronte alla crisi sanitaria e alla globalizzazione*, cit.

<sup>122</sup> Basti ricordare il referendum consultivo tenutosi in Italia il 18 giugno 1989 sul conferimento del mandato costituente al Parlamento europeo, in cui si registrò un’affluenza alle urne pari all’80,68% dei votanti, con l’88,03% dei voti favorevoli (dati rinvenibili in <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=F&dtel=18/06/1989&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>).

<sup>123</sup> P. HILPOLD, *La sentenza “PSPP” del BVerfG del 5 maggio 2020 – Prime osservazioni su una sentenza con potenziale distruttivo per l’Unione europea*, cit., 3 s., parla, in termini critici, di un BVerfG “sempre più impaziente” verso le “misure d’aiuto” sottoposte alla sua attenzione.

<sup>124</sup> Così si esprimono G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, cit., 14, in riferimento alle potenziali conseguenze per il processo europeo di integrazione.

questa fase quasi utopistico – di una solidarietà “che cerca di rendere compossibili le ragioni dell’altro con quelle dell’io”<sup>125</sup>.

Il diritto, come spesso accade, fa esplodere allora il ben noto dilemma politico: quale Europa vogliamo? Il problema degli egoismi territoriali – emersi già con la crisi dei debiti sovrani – può trovare ulteriore linfa nella decisione del *Bundesverfassungsgericht*. Tale crinale sembra voler cancellare il fatto che l’esperienza dell’integrazione europea, pur con tutte le sue contraddizioni irrisolte, sta garantendo al nostro Continente un lungo periodo di pace, quasi che si voglia rimuovere la memoria storica della tragedia di due conflitti mondiali nel secolo scorso, senza fare tesoro così dell’insegnamento ciceroniano “Historia [...] magistra vitae”<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> F. D’AGOSTINO, *Diritto e giustizia*, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo, 2000, 89 s., evoca un celebre modello di solidarietà nella tradizione cristiana che è “quello di san Martino di Tours”, il quale divide a metà il proprio mantello per dividerlo con il mendicante.

<sup>126</sup> CICERONE, *De Oratore*, II, 9, 36.