

# “Neutralità va cercando, ch’è sì cara”! Il Tribunale costituzionale tedesco contro la politicità dei programmi di *quantitative easing* della BCE

di Andrea Guazzarotti

**Abstract:** “*Neutralità va cercando, ch’è sì cara*”! The German Federal Constitutional Court against the broad discretion of the quantitative easing programme of the ECB – In the *Weiss* case the BVerG resoundingly disproved the ECJ on the point of proportionality of the *Public Sector Purchase Programme* launched by the ECB in 2015. For the BVerG, this programme would overflow from monetary policy into economic policy, reserved to Member States. While monetary policy is conferred by the Treaties to the technical and non-discretionary intervention of the ECB, economic policies must remain within the realm of democratic choices of Member States. The article critically comments on the ordoliberal approach of the BVerG, highlighting how each type of monetary policy has an impact on economic policy, being peculiar to the German point of view (and to its satellites States) that only restrictive monetary policy can be said to be “neutral”. BVerG’s refusal to accept the ECJ’s verdict on the boundaries of the ECB “functional sovereignty” also disproves those irenic theories about post-modern and functional sovereignty that allegedly characterise EU supranationality. Finally, the conflict between BVerG and EU Institutions is read through the lens of that economic doctrine which sees the ECB as the regulator of conflicts between strong and weak capitals, in a context of progressive «centralisation of capital» in the Eurozone.

2811

**Keywords:** ECB; PSPP; Bundesverfassungsgericht; Principle of conferral; functional sovereignty.

## 1. Introduzione

Le vicende sono ormai note e, per così dire, familiari, visto che ricalcano quanto già avvenuto nel caso *Gauweiler*<sup>1</sup> (sulla legittimità del programma OMT della BCE), portandolo a conseguenze più drastiche.

Il Tribunale costituzionale federale tedesco (BVerG) decideva, nel 2017, di aprire ancora una volta le porte ai ricorsi di alcuni cittadini tedeschi (minoranze attive sin dai tempi del Maastricht Urteil), i quali, con una sorta di *actio popularis*,<sup>2</sup> contestavano che il programma di *quantitative easing* (QE) di acquisto di titoli di debito

<sup>1</sup> Cfr. BVerfG, 2 BvR 2728/13, 14 gennaio 2014 (ordinanza di rinvio pregiudiziale alla CGUE); CGUE, causa C-62/14, *Gauweiler* del 16 giugno 2015; BVerfG, 2 BvR 2728/13, 21 giugno 2016. Cfr. P. Faraguna, *La saga OMT: il diritto all’ultima parola tra Corte di giustizia e tribunali costituzionali*, in *Giur. cost.* 2017, 567ss.

<sup>2</sup> Cfr. F. Saitto, *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.

pubblico varato dalla BCE di Draghi nel 2015 (*Public Sector Purchase Programme – PSPP*) fosse contrario al divieto di finanziamento monetario degli Stati membri, ex art. 123 del TFUE, e come tale esondasse dalla politica monetaria per trascinare in quella economica, riservata alla decisione democratica degli Stati. Di qui la lesione del diritto individuale alla democrazia (art. 38, co. primo, della Costituzione tedesca), che lo stesso BVerG generosamente riconosce azionabile – in simili, strategici, frangenti – con lo strumento del ricorso costituzionale diretto (o *Verfassungsbeschwerde*).<sup>3</sup>

Con un rinvio pregiudiziale mirante a denunciare la contrarietà ai Trattati europei (e allo Statuto della BCE) dell'operato della stessa BCE,<sup>4</sup> il BVerG coinvolgeva in questo gioco pericoloso la Corte di giustizia dell'UE (CGUE), la quale rispondeva doppiando il proprio precedente nel citato caso *Gauweiler*, rilasciando ancora una volta una patente di legittimità all'operato della BCE, non senza irrigidirne le condizioni di esercizio.<sup>5</sup>

La reazione del BVerG alla sentenza della CGUE è quasi sdegnata: non può operarsi in questo modo un autentico sindacato di proporzionalità sull'operato della BCE!<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Sul doppiopesismo del BVerG circa l'interesse ad agire in tale tipo di ricorsi, cfr. K.F. Gärditz, *Beyond Symbolism: Towards a Constitutional Actio Popularis in EU Affairs? A Commentary on the OMT Decision of the Federal Constitutional Court*, in *German Law Journal*, vol. 15, n. 2/2014, 198; sul riferimento alla democrazia operato dal BVerG nel caso *Weiss*, cfr. A. Somma, *Democrazia e mercato ai tempi del coronavirus. La Corte di Karlsruhe e la difesa a senso unico dell'ortodossia neoliberale*, in questa *Rivista*, 2020/2, il quale ritiene che «la difesa delle prerogative democratiche [da parte del BVerG] ... è solo apparente, perché utilizzata per presidiare la funzione di disciplina del comportamento degli Stati attribuita ai mercati dall'ortodossia neoliberale».

<sup>4</sup> Si tratta dell'ordinanza del BVerG 2 BvR 859/15 del 18 luglio 2017, su cui cfr. P. Faraguna, *Da Karlsruhe un nuovo rinvio pregiudiziale contro la BCE: inutile o dannoso?*, in *Quad. cost.*, 2017/4, 930ss.

<sup>5</sup> Causa C-493/17, *Weiss*, 11 dicembre 2018. Ivi la Corte, ricalcando le difese della BCE, affermò che la ripartizione degli acquisti dei titoli pubblici tra le banche centrali nazionali è effettuata conformemente all'art. 29 dello Statuto della BCE, «e non in funzione di altri criteri, come, segnatamente, il peso dei rispettivi debiti di ciascuno Stato membro». Il che varrebbe a scongiurare che l'attuazione del programma possa «consentire a uno Stato membro di sfuggire alle conseguenze, sotto il profilo del finanziamento, scaturenti dall'alterazione della sua evoluzione di bilancio» (§ 140). Oltre a ciò, la Corte rilevò che «i limiti di detenzione per emissione e per emittente enunciati [dalla BCE] implicano, in ogni caso, che soltanto una minoranza dei titoli emessi da uno Stato membro può essere acquistata dal SEBC nell'ambito del [programma di acquisti], il che impone a tale Stato membro di ricorrere principalmente ai mercati per finanziare il proprio deficit di bilancio». Come si vede, in tale sentenza (in linea con i precedenti casi *Pringle*, § 135, e *Gauweiler*, § 114) non viene affatto smentito l'assunto di base dell'architettura di Maastricht per cui la BCE deve agire in modo da non alleviare il peso della pressione dei mercati sugli Stati membri, al fine di indurre questi ultimi a «sane politiche di bilancio»: M. Dani, J. Mendes, A. Ménéndez, M. Wilkinson, H. Schepel, E. Chiti, *At the End of the Law: A Moment of Truth for the Eurozone and the EU*, *VerfBlog*, 2020/5/15, [verfassungsblog.de/at-the-end-of-the-law/](http://verfassungsblog.de/at-the-end-of-the-law/).

<sup>6</sup> 2 BvR 859/15 del 5 maggio 2020. Ivi il BVerG ritiene la sentenza della CGUE «simply not comprehensible and thus objectively arbitrary» (§ 118). Cfr. anche i §§ 165 e ss. Cfr. P. Faraguna, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara ultra vires il Quantitative easing (con uno sguardo al Pandemic Emergency Purchase Programme?)*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 2/2020, 312; 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; O. Chessa, *Il principio di attribuzione e le Corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, in questa *Rivista*, 2020/1, § 4, il quale rileva che, in questo modo, «l'istituto del rinvio pregiudiziale equivale a una richiesta di parere e nulla più». Per 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 questa *Rivista*, 2020/2, § 3, il BVerG si sarebbe spinto nel «terreno

Il BVerG, invero, colpisce anche l'operato della BCE, ritenuto sproporzionato e, pertanto, *ultra vires*, ossia contrario all'art. 5 TUE.<sup>7</sup>

A essere colpita frontalmente, però, è la CGUE, cui pure lo stesso BVerG si era rivolto per chiederle di sindacare l'operato della BCE. Se la BCE è colpevole di un mero peccato di omissione, quello della CGUE è un peccato di commissione.

Posto che la CGUE è stata troppo deferente nel giudicare il programma di QE della BCE, il BVerG ripiega sugli organi del proprio Stato, obbligandoli a mettere in mora la BCE. Il "dispositivo" della sentenza, infatti, afferma una strana illegittimità costituzionale "condizionata" dell'operato di Governo, Parlamento e Banca centrale tedeschi: la loro collaborazione nel (o semplice tolleranza del) programma di QE è incostituzionale salvo che, entro tre mesi, essi non ottengano dalla stessa BCE un'adeguata spiegazione circa la proporzionalità tra mezzi e fini perseguiti con il PSPP.<sup>8</sup>

*Dixi et servavi animam meam!*

Sì, perché, il BVerG non ha la pretesa di tornare sulla questione (come invece accadde con lo strano caso dell'ordinanza della nostra Corte costituzionale sulla vicenda Cappato<sup>9</sup>). Il BVerG sembra fiducioso di quel che potranno fare gli organi dello Stato tedesco, specie la Bundesbank (Buba), il cui Governatore è membro del Consiglio direttivo della BCE da cui dovrebbero giungere i famigerati chiarimenti sulla proporzionalità del programma di acquisti. Se nulla accadrà nel frattempo, teoricamente a partire dal 6 agosto la Buba non potrà più partecipare al programma in questione.<sup>10</sup> Ma forse non è davvero un così grave problema, perché...

## 2. Morto un programma (di QE), se ne fa un altro!

Il *Pandemic emergency purchase programme* (PEPP) è, come noto, il nuovo programma di acquisti dei titoli del debito pubblico varato nel marzo 2020 per fronteggiare la crisi economica innescata dalla pandemia.<sup>11</sup> Questo programma non è, né poteva essere, oggetto della pronuncia del BVerG nel caso *Weiss e a.* Rispetto a questo nuovo strumento non convenzionale di politica monetaria non

---

da gioco altrui», valutando come la CGUE ha interpretato il TUE. Parla di «atto irresponsabile», D. Sarmiento, *Requiem for Judicial Dialogue – The German Federal Constitutional Court's judgment in the Weiss case and its European implications*, in [eulawlive.com/app/uploads/weekend-edition-16.pdf](http://eulawlive.com/app/uploads/weekend-edition-16.pdf), 16.

<sup>7</sup> Sentenza *Weiss*, cit., § 177 e s. La sproporzione, invero, sembra più derivare dalla carente dimostrazione, da parte della BCE, di aver operato un bilanciamento tra gli obiettivi perseguiti (l'uniforme trasmissione degli impulsi monetari nell'UEM per raggiungere l'obiettivo di un'inflazione programmata "sotto ma vicino" al 2%) e gli effetti economici collaterali dei mezzi impiegati.

<sup>8</sup> Sentenza *Weiss*, cit., § 235.

<sup>9</sup> Cfr. l'ordinanza n. 207 del 2018, seguita dalla sentenza n. 242 del 2019 della Corte costituzionale.

<sup>10</sup> Il che comporterebbe anche l'obbligo per la Buba di dismettere sul mercato i titoli acquistati, in esecuzione del QE (PSPP), per un ammontare superiore a 500 miliardi di euro, con il paradossale esito di un deprezzamento dei titoli del debito pubblico tedesco, l'aumento conseguente del loro tasso di rendimento e la riduzione dello *spread* con i titoli pubblici degli altri Stati membri: cfr. G. Scaccia, *op. cit.*, § 2.

<sup>11</sup> Cfr. la Decisione 2020/440 del 24 marzo 2020 della BCE.

possono valere le censure mosse al previgente QE, non automaticamente, almeno. Essendo chiamato a fronteggiare una minaccia all'economia europea del tutto diversa dalla precedente, tale programma non dovrebbe portare lo stigma della sentenza *Weiss e a.* Specie alla luce del fatto che, in quest'ultima, si sarebbe trattato di un problema di proporzionalità!<sup>12</sup>

Chiaro che, con la sentenza *Weiss* del BVerG, qualcosa è successo, ma non è detto che l'impatto politico-economico della sentenza del BVerG sia quello che in molti abbiamo temuto. Almeno a giudicare dalla pronta reazione della stessa BCE di Christine Lagarde, che il 4 giugno 2020 ha quasi raddoppiato l'ammontare degli acquisti del PEPP, e dalla reazione degli stessi mercati a tale mossa della BCE.<sup>13</sup> Degno di nota il fatto che la decisione di potenziare il nuovo QE anti-pandemia sia stata adottata all'unanimità, ossia col voto favorevole del Governatore della Buba e del membro tedesco del Consiglio esecutivo, Isabel Schnabel.<sup>14</sup>

Potremmo dire che mai scelta dei tempi, per il BVerG, poté rivelarsi più infelice. È, infatti, ipotizzabile che il tentativo giudiziario di smontare il QE della BCE fosse stato concepito "in tempi di pace", nella consapevolezza che quel programma fosse ormai diventato anacronistico (gonfiare a dismisura il bilancio della BCE di titoli, da ultimo anche di titoli spazzatura, per riceverne in cambio un irrilevante incremento dell'agognato tasso di inflazione). Ma nei tempi del tutto eccezionali e imprevedibili che stiamo vivendo, quella sentenza appare fuori posto.

Se stessimo vivendo tempi normali, della sentenza del BVerG nel caso *Weiss* potremmo dire che si tratta solo dell'ennesima prova del ruolo assunto dalla giurisdizione costituzionale tedesca nel "grande gioco" europeo, un ruolo strumentale al «sistema paese» della Germania, come qualcuno lo ha efficacemente descritto.<sup>15</sup> Un gioco di squadra, invero, ben noto alla stessa Lagarde, la quale, da

<sup>12</sup> Preoccupato per l'effetto sul PEPP dei vincoli posti dal BVerG al precedente programma di QE è, invece, P. Faraguna, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara ultra vires...*, cit., 309, che si riferisce ai paletti fissati al § 216 della sentenza, ossia le condizioni alla cui stregua può dirsi rispettato il divieto di finanziamento monetario degli Stati (tra cui, in particolare, il volume limitato degli acquisti fin dall'inizio del programma; il limite di detenzione del 33 % massimo di una determinata emissione di titoli pubblici di uno Stato; il rispetto del c.d. *capital key*; il divieto di acquistare titoli c.d. "spazzatura"; il divieto di garantire il c.d. "roll over", ossia il rinnovo dei titoli alla scadenza, dovendo questi ultimi, invece, essere nuovamente ceduti al mercato secondario qualora non sia più necessario detenerli ai fini dell'obiettivo di inflazione programmata. Degno di nota che la BCE, non solo ha flessibilizzato tali limiti per il nuovo PEPP, ma ha anche affermato che tali limiti sarebbero «autoimposti»: considerando n. 6 del PEPP. Cfr. A. Guazzarotti, *Il nuovo Quantitative Easing della BCE e l'ombra del Tribunale costituzionale tedesco sui negoziati europei per uscire dalla crisi* (21 aprile 2020), in *laCostituzione.info*.

<sup>13</sup> Al sensibile aumento degli acquisti programmati nel comunicato della BCE del 4 giugno 2020 (cui si aggiunge l'impegno al rinnovo dei titoli in scadenza: [www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604~a307d3429c.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604~a307d3429c.en.html)) ha fatto seguito un sensibile calo nello spread tra titoli italiani e tedeschi ([www.ilsole24ore.com/art/borse-europee-oggi-chiusura-borse-asiatiche-ADFB0GV](http://www.ilsole24ore.com/art/borse-europee-oggi-chiusura-borse-asiatiche-ADFB0GV)).

<sup>14</sup> La stessa che aveva, prima della Lagarde, pronunciato la frase incendiaria «non siamo qui per ridurre gli spread»: [www.corriere.it/economia/finanza/20\\_marzo\\_13/quelle-parole-suggerite-una-collega-tedesca-6bc30d06-64f9-11ea-ac89-181bb7c2e00e.shtml](http://www.corriere.it/economia/finanza/20_marzo_13/quelle-parole-suggerite-una-collega-tedesca-6bc30d06-64f9-11ea-ac89-181bb7c2e00e.shtml).

<sup>15</sup> Cfr. A. Mangia (intervista), *Accordo sul MES. Per soli 37 mld l'Italia finisce in mano a una banca del Lussemburgo*, in [www.ilsussidiario.net/news/accordo-sul-mes-per-soli-37-mld-litalia-in-mano-a-una-banca-del-lussemburgo/2020558/](http://www.ilsussidiario.net/news/accordo-sul-mes-per-soli-37-mld-litalia-in-mano-a-una-banca-del-lussemburgo/2020558/). Ivi si pone in luce lo strano caso della sentenza del BVerG sulla legge di ratifica tedesca del trattato sul MES, del 12 settembre 2012, cui faceva

Direttrice del FMI, pare avesse una volta sbottato, dicendo: «se sento ancora la parola “Bundesverfassungsgericht”, esco dalla stanza!».<sup>16</sup> Un gioco di squadra evocato dallo stesso ex Primo ministro Cameron alla vigilia del referendum sulla Brexit, il quale menzionò proprio il BVerG e le modalità con cui quest’ultimo tutela la propria costituzionale e la sovranità nazionale, conservando a sé il diritto di sindacare gli atti dell’Unione.<sup>17</sup>

### 3. Il discutibile ruolo “contromaggioritario” del BVerG nel “grande gioco” europeo

Occorre riconoscere che il ruolo svolto dal BVerG in questo frangente conferma quanto avvenuto in passato. Non si tratta di esercitare un “contropotere”, bensì di fare “gioco di squadra”, ossia di rafforzare il potere negoziale del proprio Stato.<sup>18</sup>

Nel contesto delle relazioni internazionali, in generale, e delle relazioni sovranazionali, in particolare, il ruolo delle Corti nazionali, specie di quelle costituzionali, può assumere indubbiamente anche un significato “contromaggioritario”. Se i governi nazionali prendono nelle sedi sovranazionali decisioni immediatamente vincolanti i propri cittadini (grazie agli effetti diretti delle norme UE, ad es.), senza che i parlamenti nazionali possano più controllarne l’operato, è del tutto comprensibile che le Corti costituzionali impongano dei paletti al diritto sovranazionale così prodotto. Certo, l’aver contemplato una rappresentanza politica a livello sovranazionale – il Parlamento europeo – dovrebbe contribuire a marginalizzare i rischi di continue interferenze destabilizzatrici da parte delle Corti costituzionali nazionali. Ma istituire un parlamento sovranazionale non equivale a creare dei partiti sovranazionali.<sup>19</sup> E un’auto, per quanto buono possa essere il motore, senza benzina non può camminare.

Il problema dunque rimane. E il problema è che, se il sistema sovranazionale è progettato per esaltare l’asimmetria degli Stati che lo compongono, avremo il riprodursi di quanto già verificatosi con la crisi greca.

Eurogruppo dell’11 febbraio 2015:

«Se [Schäuble] avesse ricevuto le mie proposte [di Varoufakis, allora ministro delle finanze greco], sostenne, sarebbe stato legalmente tenuto a

---

seguito la legge tedesca sulla procedura di contribuzione al MES pubblicata il 13 settembre 2012. L’esito di tale gioco di squadra era quello di permettere, solo in Germania, al Parlamento di poter superare il segreto professionale dei rappresentanti tedeschi che partecipano alle riunioni degli organi direttivi del MES e di poter preventivamente controllare ogni singola erogazione del MES. Su questi e altri aspetti problematici del MES, cfr. A. Mangia (ed.), *MES. L’Europa e il Trattato impossibile*, ebook, Morcelliana, 2020.

<sup>16</sup> Cfr. J. Müllerneuhof, *Bundesverfassungsgericht und die Euro-Krise. Die Richter der Revolution* (9 settembre 2012), in *Der Tagesspiegel*. L’aneddoto è ripreso anche da S. Cassese, *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2012, 603ss.

<sup>17</sup> Cfr. il discorso tenuto il 10 novembre 2015 a Chatham House, *Prime Minister’s speech on Europe*, [www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-on-europe](http://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-on-europe).

<sup>18</sup> Cfr. A. Guazzarotti, *Legalità senza legittimazione? Le “clausole europee” nelle costituzioni degli Stati membri dell’UE e l’eccezione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, 23s.

<sup>19</sup> Cfr. A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018.

metterle all'ordine del giorno del Bundestag (...). Ne sarebbe seguita una gazzarra perché le varie fazioni, sia nel suo partito che nell'opposizione, su quelle proposte avrebbero esposto le loro riserve. Le mie proposte sarebbero state bocciate prima ancora di arrivare all'attenzione delle istituzioni.»<sup>20</sup>  
 «Quando riprese la riunione, Jeroen [Dijsselbloem, allora presidente dell'Eurogruppo] aveva l'aria cupa. Annunciò che Wolfgang [Schäuble] non poteva accettare l'inserimento della parola “emendato” dopo la parola “programma” [della troika]. Wolfgang accese il suo microfono per spiegare che quell'inserimento lo avrebbe obbligato a portare la questione al Bundestag per l'approvazione. [...] Lo scontro sulla politica economica e sulle riforme della Grecia stava diventando una questione fra due parlamenti. Wolfgang Schäuble stava chiedendo che il parlamento greco rinunciassse alla sua sovranità e accettasse l'imposizione del parlamento tedesco ...». «Qualunque proroga del programma richiede almeno due settimane di tempo per essere approvata dai quattro parlamenti che devono votarla per soddisfare gli obblighi costituzionali. Il nostro collega finlandese mi dice che il loro calendario parlamentare è strettissimo e la procedura per l'approvazione di una domanda di proroga del programma dovrebbe iniziare domani mattina. (...) Non c'è tempo quindi. Accetta il comunicato adesso o il treno lascerà la stazione».<sup>21</sup>

2816

I rappresentanti degli Stati che partono da una posizione di forza sono grandemente avvantaggiati dal vincolo democratico che li lega ai propri parlamenti nazionali, in danno di ogni possibilità di migliorare la propria situazione da parte dei rappresentanti degli Stati “debitori”. Per questi ultimi conta poco il dover rendere conto ai rappresentanti in parlamento e ai propri elettorati.

Il sistema dell'Eurozona non sembra, dunque, poter sostenere una costante situazione di trattativa diplomatica sull'orlo del baratro, ove i negoziatori si trovano in condizioni fortemente sperequate, alcuni con le spalle alla terra, altri con un piede nel vuoto. Può essere fuorviante, in tali condizioni, parlare del potere contromaggioritario delle Corti costituzionali, inteso quale dispositivo per far rispettare la stessa separazione dei poteri nell'ordinamento nazionale ed evitare la sottrazione di potere ai propri parlamenti nazionali.

Se la tutela multilivello dei diritti fondamentali – non a caso estrapolata da una nota dottrina tedesca sul costituzionalismo multilivello<sup>22</sup> – reca con sé il fascino dei giochi “win-win”, ove nessuno perde e tutti guadagnano, nella tutela del potere democratico degli elettorati nazionali il gioco sembra essere “a somma zero”.<sup>23</sup>

Il BVerG, fin dal precedente caso *Gauweiler*, non si è mosso nell'empireo giuridico dei massimi principi astratti, come quelli della necessaria responsabilità

<sup>20</sup> Y. Varoufakis, *Adulti nella stanza. La mia battaglia contro l'establishment dell'Europa* (2017), Milano 2018, 423.

<sup>21</sup> *Ibidem*, 425-427.

<sup>22</sup> I. Pernice, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *Eur. Law Rev.*, 2002, Vol. 27, n. 5, 520, su cui cfr., criticamente, A. Cantaro, *Il superamento della Multilevel Theory nei rapporti tra l'Europa, gli Stati membri e i livelli di governo sub-statale*, in S. Mangiameli (cur.), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal compact*, Milano Giuffrè, 2016, 146; P. Scarlatti, *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo-Lisbona*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, 6.

<sup>23</sup> Degno di nota che anche la sentenza del BVerG in commento rievoca l'immagine di un'Unione europea fondata su «the multi-level cooperation of sovereign states, constitutions, administrations and courts» (§ 111, in fine).

politica dinanzi agli organi democratici innescata da ogni spesa pubblica. Si è mosso, invece, in un contesto politico concreto, in cui, da un lato, l'allora Ministro delle finanze tedesco Schäuble esercitava forti poteri di condizionamento dell'Eurogruppo, e, da un altro lato, il Governatore della Buba votava sistematicamente contro i programmi di politica monetaria espansiva decisi dalla BCE di Draghi. È davvero pensabile che, se in tutti questi anni la linea della Buba all'interno del SEBC fosse stata quella di votare sistematicamente con la maggioranza dei Banchieri centrali e degli altri membri del Consiglio direttivo della BCE, il BVerG avrebbe perseguito la scelta "contromaggioritaria" della sentenza *Weiss*?<sup>24</sup>

Se è il gioco di squadra quel che conta nell'architettura asimmetrica e deformabile dell'UEM, più chiaro appare il senso strategico dell'attuale pronuncia del BVerG. Il nuovo PEPP, diversamente da programmi precedenti di acquisto titoli sul mercato secondario, contempla espressamente la flessibilità delle regole, rinviando a futuri aggiustamenti in corso d'opera del programma stesso. Insomma, una sorta di impegno a riparare la nave in mare aperto, senza bisogno di tornare in porto una volta salpati.<sup>25</sup>

Ecco, è qui che si incunea il monito del BVerG. E il gioco di squadra della Germania. La Buba troverà nella Costituzione tedesca, autenticamente quanto spregiudicatamente interpretata dal BVerG, la legittimazione a opporsi a eventuali ritocchi al PEPP.<sup>26</sup> Queste iniezioni di flessibilità nell'azione della BCE saranno pure imposte dalla necessità di scongiurare il panico nei mercati e la conseguente spinta degli Stati debitori verso l'uscita dall'eurozona, ma qualora risultassero sgraditi ai rappresentanti tedeschi nella BCE, questi ultimi saranno legittimati dalla Costituzione (e dalla democrazia) nazionale ad opporre il gran rifiuto.

Sarà pure iscritta nella Costituzione tedesca la «responsabilità per l'integrazione europea»<sup>27</sup>, ma le istituzioni tedesche sembrano aver ben chiara la

---

<sup>24</sup> Accenna alla tendenziosità dell'istruttoria svolta dal BVerG (audizioni di esperti pregiudizialmente schierati su certe visioni della politica monetaria), A. Tooze, *The Death of the Central Bank Myth*, in *Foreign Policy* (13 maggio 2020), 14.

<sup>25</sup> Il 5° considerando del PEPP afferma che il riparto degli acquisti dei titoli pubblici tra le varie giurisdizioni, pur condotto secondo lo schema delle quote della BCE detenute dagli Stati (c.d. "capital key"), seguirà «un approccio flessibile», in quanto tale flessibilità è «essenziale per impedire che le attuali dislocazioni della curva dei rendimenti dei titoli sovrani aggregata dell'area dell'euro si traducano in ulteriori distorsioni nella curva dei rendimenti privi di rischio dell'area dell'euro»; il 6° considerando del PEPP afferma che, «nella misura in cui alcuni limiti autoimposti possano essere d'ostacolo alle misure che l'Eurosistema è chiamato ad adottare al fine di assolvere il proprio mandato, il Consiglio direttivo prenderà in esame la possibilità di rivedere tali limiti nella misura necessaria a rendere il proprio intervento proporzionato ai rischi da affrontare».

<sup>26</sup> Cfr. G. Scaccia, *op. cit.*, § 2; O. Chessa, *op. cit.*, § 7; A. Somma, *op. cit.*; P. Faraguna, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara ultra vires...*, cit., 309.

<sup>27</sup> L'*Integrationsverantwortungsgesetz* del 22 settembre 2009 è la legge che, ricollegandosi all'art. 23 della Costituzione tedesca, fissa una serie di procedure aggravate con cui il Parlamento tedesco può dar seguito alle decisioni assunte a livello europeo (ovvero, in qualche caso, deve previamente vincolare il voto del proprio rappresentante nel Consiglio UE). Tale legge fu adottata in ossequio al noto *Lissabon-Urteil* del BVerG (BvR 2/08, del 30 giugno 2009, § 319: una traduzione in italiano della sentenza, curata dal Prof. J. Luther, è disponibile sul sito della Corte costituzionale italiana). Cfr. A. Guazzarotti, *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati*

gerarchia degli interessi in gioco. E questo certo non da ora.<sup>28</sup>

Del resto, anche noi italiani abbiamo visto nel “vincolo esterno” dell’eurozona qualcosa di diverso dal programma altamente ideale iscritto nell’art. 11 della nostra Costituzione.<sup>29</sup> Mentre, però, le autorità tedesche (in questo supportate dal BVerG) vanno in Europa con lo spirito di un duro negoziatore, quelle italiane sembra vi siano andate e continuino ad andarvi con lo spirito del “*extra Europam nulla salus*”, ossia, senza alcun autentico strumento di trattativa.

Forse la retorica dell’Europa dei diritti e dell’integrazione attraverso il diritto (anziché l’impossibile politica) ha contribuito a confondere le acque e le idee su cosa sia realmente l’UE(M).<sup>30</sup> C’è da augurarsi che casi come quello *Weiss* del BVerG contribuiscano a chiarire la reale portata del ruolo del diritto nel “pericoloso gioco europeo”.

2818

#### 4. La neutralità della BCE

Il BVerG, nella sentenza in commento, lamenta sostanzialmente l’invasione da parte della politica monetaria dell’ambito della politica economica, riservata agli Stati membri dai Trattati. Così facendo, la BCE sta venendo meno ai suoi doveri di neutralità, ossia al fondamento stesso della sua indipendenza.

Anche la Germania, o almeno il BVerG, ha dunque scoperto che la neutralità della Banca centrale è poco più di un mito.<sup>31</sup> Non sta in piedi la tesi che sottende tutta la sentenza, secondo cui gli effetti economici di una determinata politica monetaria sono compatibili con la neutralità della Banca centrale a condizione che quegli effetti siano vantaggiosi per sé e svantaggiosi per gli altri.<sup>32</sup>

Eurogruppo del 22 giugno del 2015:

---

*europei*, in DPCE online, 2020/1, § 3.

<sup>28</sup> Cfr. lo scambio di lettere, ormai de-secretato, tra l’allora governatore della Buba, Emminger, e l’allora Cancelliere Schmidt, in cui quest’ultimo affermava la necessità di tenere segreti i contenuti del loro “patto” circa i reali impegni che la Germania intendeva assumersi siglando il trattato sul Sistema monetario europeo del 1979: «Let us first of all assume that it appeared tomorrow in a French or Italian newspaper. What accusations would the newspapers then make in editorials against their own Government who got themselves mixed up with such a dodgy promise with the Germans. A Government which promised them to intervene in the framework of certain rules of the game, but internally put in writing its intention to be able to do otherwise if need be. In the matter itself I agree with you, gentlemen, but I deem it out of the question to write that down. In the matter it is yet the case that there has been a beautiful saying the world for two thousand years: *ultra posse nemo obligatur*»: [www.margaretthatcher.org/document/111554](http://www.margaretthatcher.org/document/111554).

<sup>29</sup> Cfr. S. Cesaratto, G. Zezza, *Farsi male da soli. Disciplina esterna, domanda aggregata e il declino economico italiano*, in *L’industria*, n. 2/2019, 279ss.

<sup>30</sup> Cfr. D. Sarmiento, op. cit., 18; per P. Faraguna, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara ultra vires...*, cit., 312, le dure critiche formulate dal BVerG alla CGUE «pongono un’ipoteca pesantissima sull’immagine, a lungo probabilmente sopravvalutata, del dialogo fra le Corti, portando molti a gioire di ciò, forse prematuramente». Cfr. il premonitorio articolo di A. Mangia, *L’interruzione della Grande Opera. Brevi note sul dialogo tra le Corti*, in DPCE, n. 3/2019, 859ss.

<sup>31</sup> A. Tooze, op. cit.; O. Chessa, *Perché il tribunale costituzionale tedesco sbaglia nel censurare gli “effetti di politica economica” della BCE?* (8 maggio 2020), in *laCostituzione.info*; 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* (14 maggio 2020).

<sup>32</sup> Cfr. O. Chessa, *Il principio di attribuzione ...*, cit., § 5.

«Wolfgang [Schäuble, allora ministro delle finanze tedesco] chiese [a Mario Draghi, allora Governatore della BCE] per quanto tempo ancora la BCE avrebbe assistito le banche greche con denaro liquido. Mario, visibilmente irritato, rispose: “Capisco che ci sia interesse a sapere per quanto tempo forniremo l’ELA [alle banche greche]. Ma vorrete comprendere che la nostra indipendenza è anche più importante. Così come a me piacerebbe fare domande sulla vostra politica fiscale, ma me ne devo astenere, mi aspetterei la stessa delicatezza da parte vostra.” Per il resto della riunione l’irritazione fra Wolfgang e Mario fu evidente». <sup>33</sup>

Dal punto di vista dei vinti, la neutralità della BCE era già da tempo una bufala:

«(D)opo il 2008 qualunque tentativo della BCE di applicare in modo rigoroso e obiettivo il suo statuto avrebbe vietato tutte le varie esenzioni, reinterpretazioni ed equivoche manovre che avevano fino a quel momento salvato l’eurozona dal totale collasso. Lungi dall’essere apolitica la BCE dispone di un enorme potere discrezionale per decidere quando applicare le sue regole e quando aggirarle – quando strangolare un governo e quando no – e per questo è la più politica di tutte le banche centrali del mondo. Come ogni tragico despota troppo potente per non fare nulla ma allo stesso tempo senza il potere di operare in modo decente, Draghi finì per fare del nostro governo l’eccezione, imponendoci regole dalle quali tutti gli altri erano stati esentati». <sup>34</sup>

2819

Che la politica monetaria della BCE non potesse essere “neutrale” era già noto in Italia, almeno dai tempi dell’opera di Predieri del 1998. <sup>35</sup> Lì si stabiliva, però, che le decisioni sostanzialmente politiche adottate dalla BCE sarebbero state adottate da un organo “neutrale”, ossia indipendente.

Potremmo anche dire che, in un’epoca in cui il keynesismo era ancora ritenuto obsoleto, i giuspubblicisti italiani poco si interrogavano sulle implicazioni economiche dell’architettura sbilenco dell’UEM, essendo troppo occupati a fare altre cose. Due, in particolare.

La prima: sostenere che solo attraverso un maggior grado di integrazione europea si sarebbe potuto superare la condizione in cui l’Italia (e altri Stati membri) si trovava nel Mercato unico agli inizi degli anni novanta del Novecento. <sup>36</sup> Una condizione in cui, sostanzialmente, la politica monetaria era dettata dalla Buba per tutte le Banche centrali degli altri Stati appartenenti allo SME, il cui fallimento, del resto, fu proprio innescato dal rifiuto della stessa Buba di contrastare, con la minaccia di acquisti illimitati, la speculazione sulla lira e sulla sterlina condotta da Soros nel 1992. Ci si illudeva, con Delors, di poter ingabbiare la politica monetaria della Germania all’interno di un direttorio di Banche centrali in cui la Buba avrebbe potuto essere messa in minoranza. Sotto questo profilo, potremmo anche

<sup>33</sup> Y. Varoufakis, *Adulti nella stanza*, cit., 754.

<sup>34</sup> *Ibidem*, 548.

<sup>35</sup> A. Predieri, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino 1998, specie 254, 261, 266 s. e 268, su cui cfr., criticamente, F. Bilancia, *La crisi dell’ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova 2000, 195s.

<sup>36</sup> G. Guarino, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.* n. 1/1992, 21ss.

dire che quei fautori della soluzione di Maastricht avevano visto giusto, come confermato dalle note vicende sulla “gestione Draghi” della BCE negli anni della crisi.

La seconda: cogliere nella dottrina della politica monetaria indipendente l’indispensabile appiglio per poter costruire un’unione federale, sia pure settoriale, in assenza di precondizioni politiche per la federalizzazione.<sup>37</sup> Non prevedendo il modello dell’*independent banking* la possibilità di una politica monetaria discrezionale, ossia governabile da un organo politico-democratico centrale, quel modello rendeva perfettamente realizzabile quella forma di “federalismo funzionale” che avrebbe permesso l’avanzamento dell’integrazione europea. E come tale, era cosa buona e giusta.

Le vicende del caso *Weiss e a.* hanno mostrato come un organo neutrale incontra necessariamente limiti nell’esercitare i propri poteri nell’ambito della politica monetaria. La sua neutralità politica, in sostanza, lo lascia esposto agli attacchi sferrati da potenti minoranze organizzate collocate nel Paese su cui si impernia il sistema monetario. Quello che è successo è semplicemente che si è messo a nudo che ogni politica monetaria, anche la più indipendente di questo mondo, ha risvolti redistributivi. In passato si è voluto credere che tali risvolti fossero inevitabili e tollerabili, posto che ogni altra politica monetaria che non fosse quella indipendente e finalizzata al solo contrasto dell’inflazione, sul modello della Buba ai tempi del marco, non era che una politica monetaria fondamentalmente erronea<sup>38</sup>. Di un simile approccio veritativo, sia pure in riferimento al debito pubblico, troviamo chiara traccia nel Trattato.<sup>39</sup>

La crisi greca e poi quella dei debiti sovrani nell’eurozona ha contribuito alquanto a mettere in discussione tale approccio. Ma, ciononostante, si era preferito – più per l’impossibilità di alternative, che per altro – continuare secondo quegli schemi mentali, tanto da accettare la mezza bugia di un *QE* finalizzato a preservare la corretta trasmissione della politica monetaria in tutti gli Stati membri dell’Eurozona. Mentre, nella realtà, il *QE* era solo lo strumento con cui allontanare il deflagrare della stessa unione monetaria causato da un’insostenibile divaricazione degli spread. Quella politica monetaria della BCE a guida Draghi comportava dei costi redistributivi, così come la politica monetaria della BCE di Trichet ne aveva comportati degli altri (assai pesanti per Paesi come il nostro, invero).

---

<sup>37</sup> S. Ortino, *La Banca centrale nella Costituzione europea*, in Aa.Vv., *Le prospettive dell’Unione europea e la Costituzione*, Padova 1995, 88ss.

<sup>38</sup> Nel Maastricht-Urteil del BVerG (BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, del 12 ottobre 1993), § C.II.3.lett. a), si affermava che la politica monetaria indipendente e finalizzata solo alla lotta all’inflazione era «sperimentata nell’ordinamento tedesco e dimostrata sul piano scientifico» (cfr. A. Somma, *op. cit.*).

<sup>39</sup> Art. 126.2 TFUE, dedicato ai disavanzi pubblici eccessivi, ove viene qualificato come «errore» il discostarsi da parte di uno Stato membro dal famigerato parametro sul rapporto deficit/PIL stabilito dal Protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi: cfr. M. Dani, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. Bergonzini, S. Borelli, A. Guazzarotti (cur.), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli 2016, Jovene, 107ss.; A. Guazzarotti, *Crisi dell’Euro e conflitto sociale. L’illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano 2016, 92s.

La redistribuzione può essere svolta da un organo non politicamente responsabile solo entro certi limiti. Questi limiti si sono dimostrati assai più elastici per elettorati come l'italiano, intrinsecamente incline a credere nelle magiche virtù del c.d. “vincolo esterno”, con una fiducia inversamente proporzionale al grado di fiducia nei propri concittadini. Questi limiti al potere “involontariamente” redistributivo della BCE, invece, si stanno dimostrando più ridotti per elettorati come quello tedesco, almeno se si segue l'approccio del BVerG. Nell'elettorato tedesco, presumibilmente, non è mai stata scalfita l'idea che il modello Buba-marco sia un modello vincente e che l'unica condizione per cui la Germania può privarsi della sua moneta in favore dell'euro è che la BCE adotti quel modello. Del resto, ciò è quello che i tedeschi hanno voluto scolpire nella loro Costituzione al varo dell'avventura di Maastricht, riscrivendo l'art. 88 GG.<sup>40</sup>

Gli effetti redistributivi della politica monetaria “neutrale”, in altre parole, possono esserci purché eventualmente a danno degli altri Stati membri.<sup>41</sup> Quando quegli effetti appaiono in danno della Germania, parte dell'opinione pubblica tedesca – e il BVerG con essa – inclina a pensare che ciò accada perché la BCE ha abbandonato la “neutralità”, non che gli effetti redistributivi siano inevitabili.

In questa prospettiva, la sentenza del BVerG potrebbe anche essere interpretata come uno stimolo ad alleggerire la BCE dell'impossibile compito della politica monetaria “neutrale”. L'impatto redistributivo della politica monetaria sarà tanto più limitato e/o politicamente sostenibile, tanto più si potrà contare su una politica economica europea capace di far fronte alle crisi. Che siano le istituzioni “politiche” dell'UE(M) ad assumersi la responsabilità di salvare l'euro, questa volta!

Che questo sia davvero il merito da attribuire al BVerG è questione incerta. Almeno tanto quanto incerto è il peso effettivo che avrà il progettato Recovery Fund sulle sorti dei Paesi del Sud-Europa. Quel che trapela chiaramente dalla sentenza *Weiss e a.* è che gli strumenti già disponibili per fronteggiare le crisi compatibili con la sovranità popolare tedesca sono quelli del MES e della Troika

---

<sup>40</sup> Art. 88 della Costituzione tedesca: «La Federazione istituisce una banca valutaria e di emissione come Banca Federale. Le sue funzioni e competenze possono essere trasferite, nel quadro dell'Unione Europea, alla Banca Centrale Europea, che è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della garanzia della stabilità dei prezzi.» Il secondo periodo è stato introdotto nel dicembre 1992, in vista della ratifica di Maastricht. In merito a tale disposizione, nel citato Maastricht-Urteil (§C.II.3.a), il BVerG afferma che le attribuzioni della Bundesbank possono essere trasferite alla BCE «a condizione che quest'ultima corrisponda ai “criteri rigidi del Trattato di Maastricht e allo Statuto del SEBC in ordine all'indipendenza della banca centrale e alla priorità della stabilità del valore della moneta” (Proposta e relazione della Commissione speciale “Unione Europea (Trattato di Maastricht)” del 1 dicembre 1992 (...)). La volontà del legislatore, in sede di revisione della Legge Fondamentale, mira evidentemente a fornire un fondamento costituzionale all'unione monetaria prevista dal Trattato sull'Unione, ma anche a circoscrivere a questo solo caso la previsione di un conferimento delle relative funzioni ad istituzioni indipendenti delle relative funzioni ad istituzioni indipendenti» (corsivi aggiunti).

<sup>41</sup> Cfr. M. Poiars Maduro, *Some preliminary remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog.de*, 6 maggio 2020, richiamato adesivamente da G. Scaccia, *op. cit.*, § 3 e da P. Faraguna, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara ultra vires...*, cit., 310, secondo cui sarebbe erroneo considerare, ai fini della valutazione della proporzionalità, solo gli effetti negativi del programma di QE sulla dimensione economica e fiscale, senza considerare affatto gli effetti indiretti positivi.

per i Paesi a corto di ossigeno, non certo quelli offerti dalla monetizzazione occulta dei debiti pubblici dei Paesi mediterranei, operati nel SEBC mettendo sistematicamente in minoranza il governatore della Buba.

### 5. Fine di un'illusione: la “sovrànità funzionale” e le sue virtù pacificatrici

Siamo giunti, così, a quello che considero il cuore “politico-economico” della sentenza. Per il BVerG, «(i)l PSPP migliora le condizioni di rifinanziamento degli Stati membri nella misura in cui consente loro di ottenere prestiti sui mercati finanziari a condizioni migliori di quanto sarebbe stato altrimenti» [§170]. «In particolare, il PSPP potrebbe [...] avere lo stesso effetto degli strumenti di assistenza finanziaria adottabili ai sensi dell'art. 12 e ss. del Trattato sul MES», col rischio di disincentivare gli Stati membri «dall'adottare riforme finalizzate a una sana politica di bilancio» [§ 171].

Il BVerG ha una pretesa chiara: se la BCE vuole calmierare gli spread e, così, alleviare i costi del ricorso all'indebitamento da parte di “certi Stati”, questi ultimi debbono sottomettersi allo strumento del MES.<sup>42</sup> Che poi significa, per i malcapitati, esporsi al concreto rischio di perdere il controllo sulle proprie politiche economiche. Se si guarda alla Grecia, il rischio ulteriore è quello di offrire a prezzi di realizzo i propri gioielli di famiglia a imprese collocate negli Stati creditori. Non solo. Sottomettersi al controllo di un comitato di creditori che sono anche tuoi diretti competitori non garantisce affatto che le ricette economiche etero-imposte servano davvero a rilanciare la tua economia, al fine di renderla “auto-propulsiva”. Quel comitato di creditori è in costante e patente conflitto di interessi, posto che ogni ipotesi di perdita di capacità produttiva nel Paese commissariato potrebbe equivalere all'acquisto di una fetta di mercato da parte delle imprese collocate negli Stati creditori. Più realisticamente, il comitato dei creditori punterà a salvare imprese e aree economiche integrate nella catena del valore facente perno nelle loro giurisdizioni (il Nord-Italia integrato nell'area tedesca), e chiederà il taglio dei “rami secchi” (la pubblica amministrazione e il Sud-Italia), lasciando poi alla “sovrànità” dello Stato commissariato l'onere di gestire i problemi sociali e di ordine pubblico derivanti da tale selezione darwiniana.

Come si vede, un simile scenario è quanto di più lontano dalle visioni di chi vedeva nella “sovrànazionalità” dell'UE una nuova forma di “sovrànità funzionale”, in cui le quote di sovranità perdute dagli Stati membri non vengono acquistate da qualcun altro, neppure da un “super-stato europeo”. La sovranità, secondo tali visioni, «è come la verginità», può essere – più o meno felicemente – perduta senza che nessun altro l'acquisti<sup>43</sup>. Nell'era post-wesfaliana della «late sovereignty», accanto ai confini territoriali tra gli stati esisterebbero confini funzionali tra stati ed entità sovranazionali che ambiscono a istituire comunità funzionali e non territoriali. Tali confini funzionali sarebbero presidiati proprio dagli organi di tali

<sup>42</sup> Cfr. G. Scaccia, *op. cit.*, § 2; A. Somma, *op. cit.*; P. Faraguna, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara ultra vires...*, cit., 315.

<sup>43</sup> N. McCormick, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel “commonwealth” europeo* (1999), Bologna 2003, 249.

entità sovranazionali (la Corte di giustizia, la BCE), che rivendicano l'ultima parola sulle dispute confinarie (la c.d. *Kompetenz-Kompetenz*), senza che ciò implichi la loro volontà di sostituirsi agli - o di assorbire gli - stati sovrani e dar così vita (più o meno gradualmente) a una federazione vera e propria.<sup>44</sup> Il che, in una visione piuttosto irenica, sarebbe testimoniato anche e specialmente dall'esito degli eventuali conflitti tra queste entità funzionalmente sovrane e gli Stati membri: la vittoria in capo all'entità sovranazionale su una disputa confinaria (ad es. sulla legittimità di politiche monetarie non convenzionali della BCE ritenute *ultra vires* dal BVerG tedesco) non mette in discussione l'esistenza dell'altra entità politica (lo Stato) e la perdurante sovranità di quest'ultima sul restante ambito della sovranità territoriale (mentre le dispute tra Stati sovrani sui confini territoriali avevano l'esito indefettibile dell'annessione del territorio conteso a favore di un'unica autorità sovrana).

Il conflitto istituzionale cui stiamo assistendo appare smentire simili visioni ireniche, del resto partorite prima o all'inizio dell'avventura dell'euro da autori scozzesi. Il BVerG non sembra affatto piegarsi al verdetto pronunciato dalla Corte di giustizia a favore della BCE su una simile disputa, nonostante si tratti di una disputa confinaria meramente "funzionale" e non territoriale. Forse perché il BVerG, rispecchiando parte dell'opinione pubblica tedesca, riteneva e ritiene perfettamente legittimo quel fenomeno – già efficacemente descritto in termini di «annessione monetaria»<sup>45</sup> – per cui il controllo dei fattori produttivi all'interno di un'unione monetaria deve andare ai soggetti "più meritevoli".<sup>46</sup> Una prospettiva – ancora una volta darwiniana – che oblitera del tutto il fatto che gli stessi *spread* non solo non sono affidabili indicatori di "buone politiche economiche" nazionali<sup>47</sup>, ma rischiano di rendere proibitivo l'accesso al credito per le imprese situate in uno Stato periferico, falsando completamente la concorrenza con le imprese c.d. "meritevoli", collocate nello Stato al centro del sistema<sup>48</sup>.

Ma se così, vuol dire che lo Stato periferico finisce per vedere la sua sovranità (quella vera) dipendere dall'esito della disputa confinaria di cui sopra: se la BCE non può calmierare gli *spread* attraverso programmi di c.d. "*quantitative easing*", la sorte di questo Stato dipenderà dalla benevolenza del comitato dei creditori del MES.

---

<sup>44</sup> N. Walker, *Late Sovereignty in the European Union*, in Id., *Sovereignty in transition*, Portland, Oregon, 2003, 22-24.

<sup>45</sup> V. Giacché, *Anschluss. L'annessione. L'unificazione della Germania e il futuro dell'Europa*, Reggio Emilia 2013.

<sup>46</sup> In termini meno "politicamente scorretti", il BVerG ritiene debba esistere «un mercato finanziario dei titoli di stato, che premia i Paesi più "virtuosi" nella conduzione delle politiche fiscali, garantendo finanziamenti a basso costo, e che, viceversa, punisce con interessi elevati quelli che sono meno virtuosi. Ecco, in base a questo schema di pensiero l'"effetto di politica economica" [scorrettamente esercitato dai programmi di QE della BCE] è il fatto che alcuni Stati siano puniti meno di quanto meriterebbero (e di contro, altri Stati premiati meno di quanto accadrebbe senza l'intervento della BCE)»: O. Chessa, *op. cit.*, § 6.

<sup>47</sup> Cfr. S. Di Gaspare, *Anamorfofi dello «spread». Globalizzazione finanziaria, guerre valutarie e tassi di interesse dei debiti sovrani*, in *Amministrazione in cammino* 2013.

<sup>48</sup> O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli 2016, 476s.

Forse una lettura più schietta del fenomeno cui stiamo assistendo è quella di chi sostiene che la BCE, in un contesto di iper-liberalizzazione della circolazione dei capitali, è chiamata a regolare semplicemente il ritmo della centralizzazione del capitale, ossia la velocità con cui i capitali “forti” collocati al centro del sistema possono acquisire i capitali “deboli” collocati alla periferia<sup>49</sup>. Ecco, il BVerG, già con il precedente caso *Gauweiler* e ancor più con l’odierno caso *Weiss e a.*, ha palesato abbastanza chiaramente la sua impazienza per un così lento ritmo di accentrimento del capitale.

## 6. Primato del diritto dell’UE ed eguaglianza tra Stati membri

Una chiosa finale: ammesso che davvero la “sovranità funzionale” regoli (o possa regolare) oggi le dispute tra Stati europei al posto della sovranità territoriale, tale forma post-moderna di sovranità può funzionare soltanto nella misura in cui *non* venga menzionata come tale, ossia come “supremazia”. Questa “supremazia” nell’UE, invero, esiste da tempo nelle forme raffinate ed eleganti del “primato” del diritto europeo su quello degli Stati membri, teoricamente anche su quello delle loro costituzioni. Il primato esiste come “dottrina” della Corte di giustizia almeno dai tempi della sentenza *Costa c. Enel* del 1964<sup>50</sup>. Un suo tentativo di portarlo alla luce del giorno è stato compiuto nel «Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa», siglato a Roma nel 2004, ma affossato prima della sua entrata in vigore dai referendum francese e olandese del 2005. Ivi (art. I-6) si sanciva che «La Costituzione [europea] e il diritto adottato dalle istituzioni dell’Unione nell’esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri». Oggi, il primato è nascosto nella Dichiarazione n. 17, allegata al Trattato di Lisbona, in cui si fa un doppio complicato rinvio alla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Ora, sarà pur vero che un allegato, firmato anch’esso al pari del Trattato di Lisbona, «ha, come i protocolli, lo stesso valore giuridico dei trattati»<sup>51</sup>, ma appare altrettanto vero che il suo valore politico ne risulta alquanto azzoppato, e con esso la sua stessa legittimazione giuridico-costituzionale.<sup>52</sup>

Non è stata, allora, una svista quella compiuta dall’Ufficio comunicazione della Corte di giustizia,<sup>53</sup> il quale, nel commentare seccamente la ribellione del BVerG alla sentenza della Corte di giustizia sul QE, ha omesso di riferirsi al primato del diritto dell’UE, contentandosi di evocare i più digeribili concetti di uniforme applicazione del diritto dell’Unione e di certezza del diritto, quali

<sup>49</sup> E. Brancaccio, O. Costantini, S. Lucarelli, *Crisi e centralizzazione del capitale finanziario*, in *Moneta e credito*, 2015, 53ss.

<sup>50</sup> CGUE, sent. 15 luglio 1964, causa 6/64.

<sup>51</sup> J. Ziller, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del trattato costituzionale del 2004*, in *Quad. cost.*, n. 4/2007, 885.

<sup>52</sup> Significativo che il BVerG, nella sentenza *Weiss*, non citi una sola volta il principio del primato del diritto UE, quasi che la Dichiarazione n. 17 non sia mai stata allegata al Trattato di Lisbona.

<sup>53</sup> Cfr. il Comunicato stampa n. 58/20 dell’8 maggio 2020 (documento che, invero, espressamente non impegna la Corte di giustizia): [curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058it.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058it.pdf).

indispensabili strumenti per garantire «l'uguaglianza degli Stati membri nell'Unione da essi creata».

Sappiamo, però, che in quell'Unione, nonostante tutti i benefici che fin qui ne ha tratto, la Germania si stente “meno uguale” degli altri. Almeno così sostenne lo stesso BVerG all'atto della ratifica del Trattato di Lisbona, rispetto al quale ebbe modo di affermare che il Parlamento europeo è inadeguato a rappresentare democraticamente i cittadini tedeschi, stante le modalità con cui vengono ripartiti i seggi tra gli Stati membri (c.d. “proporzionalità digressiva”). Un criterio in base al quale «il peso dei voti dei cittadini di uno Stato membro a basso grado di popolazione può superare di circa dodici volte il peso dei voti dei cittadini di uno Stato membro ad alto grado di popolazione»<sup>54</sup>. In questo modo, il BVerG ci sta dicendo che il Parlamento europeo potrà gestire poteri autenticamente “federali”, dunque anche un bilancio minimamente degno di questo nome, con tanto di potere di emettere “eurobonds”, solo se verrà rivoltato come un calzino nella sua struttura, con buona pace dei piccoli Stati membri come Malta o Cipro. Un dettaglio, questo, su cui sarebbe bene riflettere prima di riporre le nostre speranze nelle valenze catartiche che le crisi possono avere sull'assetto delle istituzioni europee.<sup>55</sup>

Certo è che l'assunto di base che ispira l'anima economica dei Trattati europei – cioè, che la politica monetaria possa e debba essere separata da quella economica, così da poter essere consegnata a un organo assolutamente indipendente – è un assunto che sembra non più sostenibile. Per cui, se non si è in grado di rivedere i Trattati alla luce del nuovo ruolo che vanno da tempo assumendo nel mondo le Banche centrali,<sup>56</sup> l'alternativa è quella di uno smantellamento concordato delle regole di Maastricht fondate su quella anacronistica visione.<sup>57</sup> Continuare come se nulla fosse, espone il sistema dei Trattati europei a un costante logoramento, di cui la sentenza del BVerG in commento è l'esempio preclaro, destinato a non rimanere isolato.

Andrea Guazzarotti  
Dip.to di Economia e Management  
Università degli Studi di Ferrara  
andrea.guazzarotti@unife.it

<sup>54</sup> Lissabon-Urteil, cit., § 284.

<sup>55</sup> L'interpretazione *in bonam partem* della sentenza Weiss del BVerG, almeno dei suoi effetti più o meno volontari, è quella di una spinta a superare la crisi dell'UE senza più affidarsi ai rimedi “occulti” delle politiche monetarie anticonvenzionali della BCE, bensì dando vita a «indifferibili scelte di tono costituzionale», che puntino alla creazione di «una vera comunità politica» (G. Scaccia, *op. cit.*, § 3, in fine); cfr. anche P. Maduro, *op. cit.*; P. De Sena, S. D'Acunto, *op. cit.*; F. Saitto, «Tanto peggio per i fatti», cit., 7s.

<sup>56</sup> A. Tooze, *The Death of the Central Bank Myth*, cit.

<sup>57</sup> M. Dani, J. Mendes, A. Ménéndez, M. Wilkinson, H. Schepel, E. Chiti, *At the End of the Law...*, cit.