



## **La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sul PSPP: quale impatto sul processo di integrazione europea?**

DI FILIPPO DONATI\*

Sommario: 1. Premessa - 2. Profili di criticità della sentenza del BVerfG - 3. Costituzioni nazionali, primato del diritto dell'UE e indipendenza della BCE - 4. La sentenza del BVerfG e il processo di integrazione europea - 5. Considerazioni conclusive

### **1. Premessa**

La questione decisa dal Secondo Senato del Bundesverfassungsgericht (“BVerfG”), con la sentenza del 5 maggio 2020<sup>1</sup>, nasce da un ricorso diretto di costituzionalità, con cui alcuni cittadini tedeschi hanno sostenuto che il Governo, il Parlamento e la Bundesbank, non opponendosi all’approvazione ed alle successive proroghe del piano di acquisti di titoli di debito pubblico degli Stati membri sul mercato secondario (“PSPP”)<sup>2</sup>, hanno violato le disposizioni costituzionali che impediscono di assoggettare i cittadini tedeschi ad un potere privo di legittimazione democratica.

Il BVerfG, con provvedimento del 18 luglio 2017, ha chiesto alla Corte di giustizia (“CGUE”) di stabilire se la Banca centrale europea (“BCE”), con le decisioni contestate, abbia violato il divieto di finanziamento monetario ex art. 123 TFUE e, nel contempo, leso la sfera di sovranità di cui gli Stati membri dispongono con riguardo alle scelte di politica economica e di bilancio. Il contenuto ed il tono del provvedimento di rinvio ex art. 267 TFUE già lasciavano

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze.

<sup>1</sup> BVerfG, Secondo Senato, sentenza 5 maggio 2020, n. 2 BvR 859/15. Per la versione in lingua inglese cfr.: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20200505\\_2bvr085915en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html).

<sup>2</sup> Il PSPP (*Public Sector Purchase Programme*), adottato dalla il 4 marzo 2015 e successivamente modificato varie volte, è un programma dell'Eurosistema per l'acquisto di titoli emessi da governi, da agenzie pubbliche e istituzioni internazionali situate nell'area dell'euro.

presagire una scarsa disponibilità del BVerfG a riconoscere effetto vincolante alla decisione della CGUE, laddove non avesse accolto i profili di criticità evidenziati dal Secondo Senato<sup>3</sup>.

La CGUE, con sentenza *Weiss* dell'11 dicembre 2018<sup>4</sup>, ha escluso la sussistenza dei profili di illegittimità prospettati dal giudice *a quo*, ritenendo che il PSPP non violi il divieto di finanziamento monetario (art. 123 TFUE) e non ecceda le competenze della BCE. La CG già nelle sentenze sui casi *Pringle*<sup>5</sup> e *Gauweiler*<sup>6</sup> aveva escluso che la BCE, nell'adottare misure di *quantitative easing*, avesse ecceduto dalle competenze stabilite dai Trattati e dallo statuto della BCE.

Con la sentenza del 5 maggio 2020, anche il BVerfG ha riconosciuto che il PSPP non viola il divieto di finanziamento monetario, giungendo sotto questo profilo a conclusioni non diverse da quelle della CGUE.

Il Secondo Senato ha tuttavia ritenuto che la CGUE, limitando il proprio sindacato al controllo sull'errore manifesto, non abbia esercitato in maniera piena i poteri ad essa spettanti, finendo così per esentare gli atti della BCE da un effettivo controllo giurisdizionale<sup>7</sup>. La CGUE, secondo il BVerfG, non ha effettuato una adeguata verifica volta a stabilire, alla luce del principio di proporzionalità, se, nel caso di specie, la BCE abbia travalicato i confini della politica monetaria e invaso la sfera di competenza riservata agli Stati nazionali. In tal modo, la

---

<sup>3</sup> BVerfG, ordinanza del Secondo Senato, 18 luglio 2017 - 2 BvR 859/15.

<sup>4</sup> Corte di giustizia, 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss*, ECLI:EU:C:2018:1000. Sulla decisione cfr. M.VAN DER SLUIS, *Similar, Therefore Different: Judicial Review of Another Unconventional Monetary Policy in Weiss (C-493/17)*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2019, 263 ss.; 5. A.MOOIJ, *The Weiss judgment: The Court's further clarification of the ECB's legal framework: Case C-493/17 Weiss and others, EU:C:2018:1000*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2019, 449 ss.; M.DAWSON – A. BOBIĆ, *Quantitative Easing at the Court of Justice – Doing whatever it takes to save the euro: Weiss and Others*, in *Common Market Law Review*, 2019, 1004 ss.; R. MICCÙ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *federalismi.it*, n. speciale 5, 2019, 33 ss.; R. CISOTTA, *Profili istituzionali della BCE e la fine (prossima?) del Quantitative Easing*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2018.

<sup>5</sup> Sentenza 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756. Su tale decisione cfr. B.DE WITTE – T.BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 2013, 805 ss.; F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell'unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, 724 ss.; E.CHITI, *Il meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 148 ss.; R.CALVANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita stabilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giur.cost.*, 2013, 2426 ss.; P.MENGOZZI, *Il Trattato sul meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia sul caso "Pringle"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, 129 ss.; C. KOEDOODER, *The Pringle Judgment: Economic and/or Monetary Union?*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, 111 ss.; G. LO SCHIAVO, *The Judicial 'Bail Out' of the European Stability Mechanism: Comment on the Pringle Case*, in *CoE Research Papers in Law*, n. 9, 2013; E.GAMBARO – F.MAZZOCCHI, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2013, 545 ss.; M.MESSINA, *La nuova "governance" economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*, in *Federalismi.it*, 2013, 36 ss.

<sup>6</sup> Sentenza 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400. Sulla decisione cfr. V. BORGER, *Outright Monetary Transactions and the Stability Mandate of the ECB: Gauweiler*, in *Common Market Law Rev.*, 2016, 139 ss.; P. CRAIG – M. MARKAKIS, *Gauweiler and the Legality of O.M.T.*, in *Eur. Law. Rev.*, 2016, 4 ss.; A.HINAREJOS, *Gauweiler and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of Economic and Monetary Union*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, 563 ss.; A.PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il pianodi allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi.it*, 1 luglio 2015.

<sup>7</sup> BvR 859/15, punti 142 ss.

BCE è stata messa in condizione di poter espandere in maniera incontrollata le proprie competenze. Il BVerfG ha quindi considerato non vincolante la sentenza della CGUE perché resa *ultra vires*, e si è ritenuto competente a sindacare la decisione assunta dalla BCE.

Secondo il BVerfG, inoltre, la BCE non ha adeguatamente preso in considerazione le ripercussioni economiche derivanti dal PSPP. Secondo i giudici di Karlsruhe, la BCE avrebbe dovuto tenere conto degli effetti distorsivi prodotti dalla propria decisione sul piano economico, tra cui ad esempio l'aumento del debito pubblico, il danno subito dai risparmiatori per l'abbassamento dei tassi di interesse sui depositi, le distorsioni prodotte sui valori delle proprietà immobiliari e sui titoli azionari, il sostegno a imprese ormai decotte<sup>8</sup>. Sulla base di tali considerazioni, il BVerfG ha stabilito che il Governo federale tedesco e il Bundestag, non avendo assunto idonee iniziative volte a contrastare l'adozione del PSPP, hanno assoggettato i cittadini tedeschi a misure che eccedono le competenze autorizzate dal Parlamento nazionale, violando i principi di democrazia e di sovranità popolare<sup>9</sup>. Conseguentemente, ha ordinato alla Bundesbank di interrompere la partecipazione al PSPP e di vendere i circa 500 miliardi di euro di titoli di debito pubblico acquistati dalla stessa in esecuzione di tale programma, a meno che la BCE non riesca a dimostrare in modo convincente, entro tre mesi, che le decisioni adottate nell'ambito del programma PSPP rispettano il principio di proporzionalità.

La decisione, assai criticata in dottrina<sup>10</sup>, ha sollevato un acceso dibattito, che pare destinato ad andare avanti per molto tempo.

---

<sup>8</sup> CVG, sentenza 5 maggio 2020, n. 2 BvR 859/15, punti 171 ss..

<sup>9</sup> In particolare, il BVerfG ha ravvisato una violazione dell'art. 38(1), che garantisce ai cittadini il diritto di voto per l'elezione del Bundestag, in combinato disposto con l'art. 20, che garantisce la sovranità dei cittadini, e con l'art. 79(3), che tutela l'identità costituzionale vietando la modifica dei principi costituzionali fondamentali.

<sup>10</sup> Cfr., tra gli altri, G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *DUE – Osservatorio europeo*, 2020; M. POIARES MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020; L. BINI SMAGHI, *The Judgment of the German Constitutional Court is incomprehensible*, *LUISS School of European Political Economy, Policy Brief*, 25/2020; J. ZILLER, *L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemande A propos de l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne*, in *Eurojus.it.*, n. 2/2020, 151 ss.; ID., *L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco*, in *I Post di ASIDUE*, vol. II, n. 1, 7 maggio 2020; 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.*, 7 maggio 2020, 166 ss.; A. FERRARI ZUMBINI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sulla BCE: una decisione contraddittoria*, in *DPCE Online*, 13 maggio 2020; S. CAFARO, *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in *SIDI Blog*, 8 maggio 2020; 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*, *ivi*, 14 maggio 2020; G. ROSSOLILLO, *Il monito della Corte costituzionale tedesca sul futuro del processo di integrazione europea*, *ivi*, 19 maggio 2020; M. WILKINSON, *Fight, flight or fudge? First reflections on the PSPP judgement of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020; P. MANZINI, *Dalla Corte tedesca un bicchiere di veleno per la UE*, nel blog *LaVoce.info*, 8 maggio 2020; B. CARAVITA DI TORITTO-M. CONDINANZI-A. MORRONE-A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata che avrebbe meditato maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it.*, n. 14, 13 maggio 2020; A. CIANCIO, *The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht's Decision on the ECB's public sector purchase program: an attempt to "break the toy" or a new starting point for the Eurozone?*, *ivi*, n. 16, 24 maggio 2020; 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*, *ibidem*, 27 maggio 2020; M. SIRAGUSA-C. RIZZA, *L'"insostenibile leggerezza" del sindacato giurisdizionale sulle decisioni di politica monetaria della BCE*, in *Rivista Eurojus*, n. 2, 2020, p. 208 ss.; M. LAMANDINI – D. RAMOS MUNOZ, *Monetary policy judicial review by "hysteron proteron"? In praise of a judicial methodology grounded*

Qui di seguito toccherò tre punti. In primo luogo, richiamerò alcuni aspetti critici della sentenza dei giudici di Karlsruhe. In secondo luogo, cercherò di valutare l'impatto della stessa sul primato del diritto dell'Unione. Infine, farò un cenno ad alcune opportunità che, paradossalmente, la sentenza sembra aprire.

## 2. Profili di criticità della sentenza del BVerfG

Il BVerfG, con la sentenza in esame, ha ritenuto che la CGUE e la BCE non abbiano adeguatamente motivato in ordine alla proporzionalità delle misure di politica monetaria adottate con il PSPP, rispetto agli effetti che tali misure producono sul piano economico. In tal modo, entrambi gli organi hanno ecceduto dalla sfera delle competenze loro riconosciute dai Trattati.

La sentenza presenta vari profili di criticità.

Il sindacato sull'applicazione del principio di proporzionalità, innanzi tutto, non attiene alla titolarità del potere, ma al modo in cui lo stesso viene esercitato. Il BVerfG ha ritenuto che la CGUE non abbia correttamente applicato il principio di proporzionalità codificato dall'art. 5 TUE<sup>11</sup>. Tale disposizione, dopo avere affermato il principio di attribuzione delle competenze, dispone però che i principi di sussidiarietà e di proporzionalità attengono non alla titolarità, ma alle modalità di esercizio delle competenze. Il BVerfG, nel dichiarare che la CGUE e la BCE non hanno correttamente applicato il principio di proporzionalità e quindi hanno agito *ultra vires*, ha di fatto trasformato il controllo sull'esercizio del potere in un sindacato sulla titolarità dello stesso<sup>12</sup>. Si tratta di una operazione che appare in netto contrasto con il sistema previsto dai Trattati, che riserva alla CGUE il potere di sindacare il modo di esercizio dei poteri affidati agli organi e alle istituzioni dell'UE<sup>13</sup>.

Un secondo profilo di criticità riguarda il criterio di giudizio impiegato. Il BVerfG, è stato osservato, ha fatto riferimento nella propria decisione non "al principio di proporzionalità quale principio generale del diritto UE, per come esso è stato plasmato ed adattato nella propria giurisprudenza dalle Corti UE, bensì al *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz* tedesco"<sup>14</sup>. In tal modo,

---

*on facts and on a sober and neutral appraisal of (ex ante) macro-economic assessments*, in *EU Law Live*, 20 may 2020.

<sup>11</sup> BvR 859/15, punti 124 ss.

<sup>12</sup> In questa prospettiva cfr. J.ZILLER, *L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemande A propos de l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne*, cit., 156.

<sup>13</sup> Nel senso che il BVerfG, esercitando un controllo sulla validità della decisione della CG, abbia operato *ultra vires*, cfr. G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, cit., 17 ss.; A. CIANCIO, *The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht's Decision on the ECB's public sector purchase program: an attempt to "break the toy" or a new starting point for the Eurozone?*, cit., 42.

<sup>14</sup> Cfr. 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*, 167. Per una penetrante critica al modo in cui il BVerfG ha applicato, nel caso in esame, in principio di proporzionalità cfr. anche T.MARZAL, *Is the BVerfG PSPP decision "simply not comprehensible"? A critique of the judgment's reasoning on proportionality*, in *Verfassungsblog*, 9 maggio 2020.

si è aggiunto, la Corte di Karlsruhe avrebbe dato prova di una sorta di imperialismo “culturale”<sup>15</sup>. Il BVerfG, in effetti, si è riservato il potere di stabilire quando le decisioni della CGUE siano fondate su “principi metodologici riconosciuti”. In tal modo, però, si è arrogato il diritto di decidere di volta in volta se una sentenza della CGUE possa essere qualificata o meno come “arbitraria”<sup>16</sup>. Un approccio del genere viola le norme dei Trattati, che riservano alla CGUE il potere di decidere, con effetti vincolanti nei confronti degli Stati membri, sull’interpretazione e sulla validità degli atti dell’Unione<sup>17</sup>.

Critiche sono state inoltre avanzate sul modo in cui il BVerfG, nel caso concreto, ha esercitato il controllo, rivendicato sin dal *Maastricht Urteil* del 1993<sup>18</sup>, sul rispetto delle competenze. L’adozione di un atto “*ultra vires*”, secondo il BVerfG, comporta una violazione del principio di democrazia e una limitazione del diritto dei cittadini tedeschi di partecipare attraverso il voto alle decisioni del Bundestag (art. 38 GG), dal momento che il Parlamento tedesco ha accettato soltanto le limitazioni di sovranità espressamente previste dai Trattati. La “*ultra vires doctrine*” è stata però assai criticata, perché di fatto riconosce al BVerfG un generalizzato potere di controllo sugli atti delle istituzioni europee, difficilmente compatibile con il principio di uniforme applicazione del diritto dell’Unione e con la competenza attribuita alla CGUE dai Trattati. Il BVerfG non si è dimostrato insensibile a tali critiche, ed ha progressivamente mitigato la portata della *ultra vires doctrine*. Con il *Lissabon Urteil*<sup>19</sup> ha precisato il controllo sul rispetto delle competenze deve essere esercitato in modo

---

<sup>15</sup> 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*, 171. Secondo H.SAUER, *Substantive EU law review beyond the veil of democracy: the German Federal Constitutional Court ultimately acts as Supreme Court of the EU*, in *EU LAW Live*, 9 may 2020, 8, il BVG con la sentenza in esame ha agito come se fosse la Corte suprema dell’Unione europea.

<sup>16</sup> In questa prospettiva cfr., ad esempio, B. CARAVITA DI TORITTO-M. CONDINANZI-A. MORRONE-A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata che avrebbe meditato maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 13 maggio 2020, XI, i quali evidenziano come “la proporzionalità è uno strumento ambiguo e pericoloso” ed escludono che sia il giudice nazionale a poter decidere sulla proporzionalità degli atti dell’Unione.

<sup>17</sup> Art. 19 TFUE. Per ulteriori profili di contraddittorietà della sentenza cfr. A.FERRARI ZUMBINI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sulla BCE: una decisione contraddittoria*, cit., la quale richiama la scissione tra destinatari formali della sentenza (il Bundestag e il governo federale) e i destinatari sostanziali (la CG e la BCE), la contraddizione nel chiedere il rinvio pregiudiziale per poi disattenderlo e la contraddizione nel definire *ultra-vires* la sentenza della CGUE per poi emettere a sua volta una sentenza *ultra-vires*.

<sup>18</sup> Decisione 30 giugno 2009, BVerfGE., 89, 115.

<sup>19</sup> Decisione del Secondo Senato, 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08, 5/08, 1010/08, 1022/08, 1259/08, 182/09. Tra i numerosi commenti alla decisione cfr. inoltre M.MADURO – G.GRASSO, *Quale europa dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona?*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2009, 503 ss.; L.S.ROSSI, *I principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona: un’ipoteca sul futuro dell’integrazione europea?*, in *Riv.dir.int.*, 2009, 1016 ss.; V.SKOURIS, *Les Rapports entre la Cour de justice européenne e les juridictions constitutionnelles nationales*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2009, 775 ss.; D.THYM, *In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court*, in *Common Market Law Review*, 2009, 1795 ss.; J.ZILLER, *Solange III, ovvero la Ruoparechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 2009, 973 ss.; E.CANNIZZARO – M.E.BARTOLONI, *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al Lissabon-Urteil*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2010, 1 ss. Cfr. inoltre i numerosi contributi raccolti in <http://www.astrid-online.it/dossier/dossier-14/A8B25397-0EDA-4BB1-9F6D-562514EF1073.html>, che raccoglie gli atti del seminario di Astrid su *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell’Unione europea*. Cfr. infine i contributi in *German Law Journal*, n. 8 del 2009.

“*europarechtfreundlich*”. In *Honeywell*<sup>20</sup> ha poi aggiunto che un atto può essere dichiarato “*ultra vires*” solo quando la violazione della competenza è manifesta e comporta una modifica strutturale del riparto delle attribuzioni tra UE e Stati membri. Nel caso in esame il BVerfG, pur ribadendo che la violazione delle competenze, ai fini del sindacato sull’*ultra vires*, deve essere “manifesta” e “strutturalmente significativa”, ha però censurato la CGUE proprio per essersi limitata a sindacare l’esistenza di un “errore manifesto” da parte della BCE, anziché esercitare un sindacato pieno su tale decisione<sup>21</sup>.

Un ulteriore profilo di criticità della sentenza è stato ravvisato nel fatto che il BVerfG, nel censurare la BCE per non avere valutato gli effetti che il PSPP produce sul campo economico, non tiene conto che tutte le decisioni di politica monetaria producono conseguenze sul piano economico<sup>22</sup>. La stessa CGUE, nel risolvere la questione pregiudiziale sollevata dal BVerfG, aveva significativamente evidenziato che “gli autori dei Trattati non hanno inteso operare una separazione assoluta tra la politica economica e quella monetaria” e che misure preordinate ad incidere sul tasso di inflazione implicano necessariamente effetti sul piano economico<sup>23</sup>. La circostanza è particolarmente evidente per tutti i piani di *quantitative easing*, essendo noto che, senza i massicci acquisti di titoli di Stato da parte della BCE, i tassi di interesse pagati da alcuni paesi (tra cui l’Italia) sul finanziamento del proprio debito pubblico potrebbero diventare insostenibili. Del resto, non è neppure esatto sostenere che l’Unione non ha competenze in materia di politica economica, in quanto l’art. 5 TFUE prevede che il Consiglio possa adottare misure utili per la cooperazione delle politiche economiche degli Stati membri. L’art. 127 TFUE, inoltre, stabilisce che, accanto all’obiettivo primario di mantenere la stabilità dei prezzi, il sistema europeo delle banche centrali deve perseguire l’obiettivo secondario di sostenere le politiche economiche generali dell’Unione stabilite all’art. 3 TUE, tra cui l’occupazione, lo sviluppo, il miglioramento della qualità dell’ambiente, la promozione della coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri.

Infine, non è sfuggita la contraddizione in cui è incorso il Secondo Senato quando, pur assumendo che la BCE possa adottare soltanto misure di politica monetaria, ha censurato

---

<sup>20</sup> Decisione del Secondo Senato, 6 luglio 2010, 2 BvR 2661/06. Qui il BVerfG ha altresì stabilito che un atto dell’Unione può essere dichiarato “*ultra vires*” solo dopo che la CGUE abbia avuto modo di esaminare la validità dell’atto in questione.

<sup>21</sup> Cfr. J.ZILLER, *L’insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemande A propos de l’arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne*, cit., 157. Per una diversa impostazione cfr. però M. SIRAGUSA-C. RIZZA, *L’“insostenibile leggerezza” del sindacato giurisdizionale sulle decisioni di politica monetaria della BCE*, cit., 211, i quali osservano che in *Weiss* la CGUE ha esercitato un controllo di proporzionalità meno stringente rispetto ad altre decisioni, e aggiungono che la posizione di indipendenza della BCE, priva di legittimazione democratica e non soggetta a controllo parlamentare, richiede un controllo giurisdizionale effettivo sugli atti della stessa. In questa prospettiva cfr. anche J.ÖBERG, *The German Federal Constitutional Court’s PSPP Judgement: Proportionality Review Par Excellence*, in *European Law Blog*, 7/6/2020.

<sup>22</sup> Cfr. L.BINI SMAGHI, *La sentenza della Corte costituzionale tedesca è infondata*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2020, 4.

<sup>23</sup> Cfr. Corte di giustizia, 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss*, cit. punto 66. Cfr. anche sentenza 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, punto 52, dove si afferma che “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”. Per analoghe conclusioni cfr. la sentenza 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, EU:C:2012:756, punto 60.

l'assenza di una ponderazione degli effetti economici di tali misure. Nel chiedere un vero e proprio bilanciamento tra politica monetaria e politica economica, si è detto, il BVerfG finisce per contraddire la sua stessa impostazione, secondo cui le competenze della BCE sono rigidamente delimitate alle scelte di politica monetaria<sup>24</sup>.

### 3. Costituzioni nazionali, primato del diritto dell'UE e indipendenza della BCE

La decisione del BVerfG costituisce un precedente assai pericoloso, capace di mettere a rischio la tenuta del sistema dell'UE.

È pur vero che, in passato, già altre Corti nazionali hanno considerato decisioni della CGUE come rese *ultra vires*<sup>25</sup>. Nel 2012, la Corte costituzionale della Repubblica ceca ha dichiarato inapplicabile una decisione della CGUE nel caso *Landtová*<sup>26</sup>, con un linguaggio la cui durezza non è inferiore a quella della decisione in commento. Nel 2016, la Corte suprema danese si è rifiutata di ottemperare alla decisione resa in via pregiudiziale dalla CGUE nel caso *Ajos*<sup>27</sup>. Nessuno dei due casi, tuttavia, riguardava un provvedimento di così grande importanza come il PSPP. Inoltre, mentre nei casi *Landtová* e *Ajos*, il contrasto con la CG riguardava una questione di interpretazione, nel caso *Weiss* viene un rilievo un problema di validità di un atto dell'Unione.

Il BVerfG, nel disconoscere il carattere vincolante di una decisione della CGUE e nell'arrogarsi il potere di sindacare la legittimità di una decisione della BCE, ha incrinato pericolosamente i pilastri sui quali si regge il sistema dell'UE<sup>28</sup>.

Il BVerfG, tuttavia, già da tempo sostiene che gli Stati membri restano i “padroni dei trattati” e rivendica il ruolo di garante dei principi costituzionali. In particolare, la Corte di Karlsruhe ha affermato la propria competenza a verificare che le istituzioni tedesche, quando applicano il diritto dell'Unione, non violino i diritti fondamentali, l'identità costituzionale e la sfera in cui gli Stati membri continuano ad esercitare la propria sovranità. La sentenza in esame, dunque, si pone in continuità con la giurisprudenza del BVerfG, dando nella sostanza

---

<sup>24</sup> Cfr. M.MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, cit., il quale evidenzia che nel ragionamento del BVG la BCE avrebbe dovuto tenere in considerazione gli effetti negativi derivanti dal PSPP (perdite per i risparmiatori dovute all'abbassamento dei tassi di interesse, bolla speculativa sul mercato azionario e immobiliare ecc.). Secondo l'A., però è un paradosso che la BCE debba tenere conto solo dei costi derivanti da una scelta di politica monetaria, e non anche dei vantaggi che discendono dalla stessa.

<sup>25</sup> Cfr. al riguardo i richiami in D.SARMIENTO, *Requiem for Judicial Dialogue – The German Federal Constitutional Court's judgment in the Weiss case and its European implications*, in *EULAW Live*, 9 may 2020, 20 ss.

<sup>26</sup> Sentenza Pl ÚS 5/12 del 22 gennaio 2012, che ha considerato non applicabile Corte di giustizia, sentenza 22 giugno 2011, Causa C-399/09, Marie Landtová. Sul caso cfr. J. KOMAREK, *Czech Constitutional Court Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pensions XVII*. in *European Constitutional Law Review*, 8(2), 2012, 323 ss.; M.BOBEK, *Landtová, Holubec, and the Problem of Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Ruling Procedure*, in *European Const. Law Review*, 2014, 54 ss.

<sup>27</sup> Cfr. CG, Grande Sezione, 19 aprile 2016, C- 441/14, *Dansk Industri (DI), per conto della Ajos A/S c. Successione Karsten Eigil Rasmussen*. La sentenza è stata considerata come non vincolante per l'ordinamento danese (Corte Suprema della Danimarca, caso 15/2014, *Dansk Industri acting for Ajos A/S v. the estate left by A.*). Sulla vicenda cfr. F.DONATI, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, spec. 263 ss., ed ivi indicazioni bibliografiche.

<sup>28</sup> Cfr. gli Autori citati nella nota 10.

applicazione ai principi già espressi nel *Maastricht Urteil*<sup>29</sup>, nel *Lissabon Urteil*<sup>30</sup> e, da ultimo, nel *Gauweiler Urteil*<sup>31</sup>.

La novità, nel caso in esame, riguarderebbe gli effetti della decisione. In passato, si è detto, il BVerfG ha spesso abbaiato ma non ha mai morso<sup>32</sup>. In questo caso, invece, il giudice di Karlsruhe ha inferto un colpo micidiale alla BCE, creando un ostacolo alla prosecuzione del programma di *quantitative easing*. La decisione in esame potrebbe inoltre mettere in pericolo la stessa indipendenza della BCE perché, come è stato osservato, altri Stati potrebbero pretendere di sindacare le scelte di politica monetaria della BCE sotto il profilo della loro idoneità a realizzare gli effetti economici desiderati dal governo nazionale<sup>33</sup>. La sentenza in esame, inoltre, nel rivendicare il potere di sindacare la validità degli atti dell'Unione europea e nel dichiarare nulla una sentenza della CGUE, rischia di scatenare una pericolosa guerra tra Corti nazionali ed europee<sup>34</sup>. La Corte di Lussemburgo ha del resto più volte precisato che il giudice interno, dopo aver esercitato il potere (o il dovere, per gli organi di ultima istanza) di rinvio ex art. 267 TFUE, è vincolato all'interpretazione del diritto dell'Unione europea fornita dalla CGUE<sup>35</sup>. Spetta alla CGUE, in definitiva, l'ultima parola in ordine all'interpretazione e alla validità del diritto dell'Unione<sup>36</sup>. Sotto questo profilo il BVerfG non sembra avere adeguatamente valutato la "responsabilità" che discende dall'essere inserito all'interno del sistema giudiziario europeo, per di più in una posizione di particolare autorevolezza. Ciò consiglierebbe cautela nel valutare i riflessi delle proprie decisioni nei confronti di altri

---

<sup>29</sup> BVerfG, 12 ottobre 1993, n. 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92.

<sup>30</sup> BVerfG, 30 giugno 2009, n. 2 BvE 2/08.

<sup>31</sup> BVerfG, 21 giugno 2016, 2 BvR 2728/13, su cui cfr. tra gli altri P.FARAGUNA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti comparati*, n. 1/2016; ID, *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di giustizia e Tribunali costituzionali*, in *Giur.cost.*, 2017, 567 ss.; A.PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi.it*, 1 luglio 2015; P.CRAIG-M.MARKAKIS, *Gauweiler and the Legality of Outright Monetary Transactions*, in *European Law Review*, 2016, 1 ss.; L.F.PACE, *The OMT Casde: Institution Building in the Union and a (failed) Nullification Crisis in the Process of European Integration*, in L.DANIELE-P.SIMONE-R.CISOTTA (editors), *Democracy in EMU in the Aftermath of the Crisis*, Springer, 2017, 371 ss.; A.STEIMBACH, *It all's well that ends well? Crisis policy after German Constitutional Court's ruling in Gauweiler*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, 140 ss.; G.CONTALDI, *Il nuovo ruolo della BCE nel funzionamento dell'Unione economica e monetaria dopo le decisioni nel caso Gauweiler*, in *SIE*, 2017, 65 ss.

<sup>32</sup> Cfr. J.H.H. WEILER, *The "Lisbon Urteil" and the Fast Food Culture*, in *European Journal of Constitutional Law*, 2009, 505, secondo il quale "in its internationally-related case law, the German Constitutional Court has a well-earned reputation of the Dog that Barks but does not Bite".

<sup>33</sup> Cfr. M. POIARES MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, cit.; L.BINI SMAGHI, *The Judgment of the German Constitutional Court is incomprehensible*, cit. 8.

<sup>34</sup> All'indomani della decisione del Secondo Senato, la CG ha diffuso un comunicato stampa volto a sottolineare che un giudice nazionale, dopo avere effettuato il rinvio ex art. 267 TFUE, è vincolato dalla decisione della CG, e che i Trattati hanno riservato in via esclusiva alla CG la competenza decidere sull'interpretazione e sulla validità del diritto dell'UE. La giurisprudenza della CG è del resto ormai consolidata al riguardo.

<sup>35</sup> Cfr., tra gli altri, G.TESAURO, *Sui vincoli (talvolta ignorati) del giudice nazionale prima e dopo il rinvio pregiudiziale: una riflessione sul caso Avastin/Lucentis e non solo*, in *Federalismi.it*, 18 marzo 2020, 189 ss.

<sup>36</sup> Cfr., di recente, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 4 dicembre 2018, *Minister for Justice and Equality*, causa C-378/17, 47; sentenza 5 aprile 2016, causa C-689/13, *Puligienica*, punto 38; sentenza 15 gennaio 2013, causa C-416/10, *Krizan*, punti 69-70.

ordinamenti<sup>37</sup>. Non è causale che la sentenza in esame sia stata immediatamente invocata come autorevole precedente, idoneo a giustificare l'inosservanza delle decisioni in cui la CGUE ha tutelato l'indipendenza dei giudici polacchi<sup>38</sup>.

È tuttavia probabile che la BCE, pur senza rispondere direttamente al BVerfG, provvederà a fornire i chiarimenti sul PSPP invocati dal Secondo Senato<sup>39</sup> e, in tal modo, a superare le riserve del BVerfG sul rispetto del principio di proporzionalità. Se così fosse, l'ordine alla Bundesbank di interrompere la partecipazione al PSPP e di vendere i titoli acquistati in esecuzione di detto programma non potrebbe avere esecuzione<sup>40</sup>. La sentenza della CGUE, che ha considerato legittimo il PSPP, troverebbe di fatto una conferma. Verrebbero quindi meno i presupposti per avviare una procedura di infrazione nei confronti della Germania<sup>41</sup>.

Sul piano teorico, resterebbe aperta la disputa in ordine al diritto all'ultima parola, che ha visto fino ad oggi la CGUE e molti corti nazionali su fronti contrapposti. Si tratta però di una contrapposizione che va avanti da tempo e che, in ultima analisi, ha avuto tutto sommato anche effetti positivi. È noto ad esempio che la CGUE, stimolata dalla riserva sui "controlimiti" delle Corti costituzionali italiana e tedesca, ha progressivamente elaborato in via pretoria un catalogo di diritti fondamentali, desunti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, ed oggi fa sempre più spesso applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>42</sup>.

#### **4. La sentenza del BVerfG e il processo di integrazione europea.**

Anche la sentenza in esame potrebbe, paradossalmente, fornire un potente stimolo per una riforma di un sistema che, notoriamente, presenta forti profili di criticità.

---

<sup>37</sup> Cfr., da ultimo, S.NINATTI – O. POLLICINO, *Identità costituzionale e (speciale) responsabilità delle Corti*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, 191 ss, secondo i quali le Corti più autorevoli, detenendo una sorta di "posizione dominante nel mercato delle idee costituzionali", hanno una "particolare responsabilità", dal momento che le loro decisioni possono essere strumentalmente richiamate come precedenti da altri Corti in contesti diversi.

<sup>38</sup> Cfr. R.D.KELEMEN, P.EECKHOUT, F.FABBRINI, L.PECH, R.UITZ, *'National Courts Cannot Override CJEU Judgments: A Joint Statement in Defense of the EU Legal Order'*, in *Verfassungsblog*, 2020/5/26.

<sup>39</sup> Cfr. M.MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, cit., secondo il quale la BCE potrà offrire una più argomentata giustificazione del PSPP, che "will likely mostly pay lip service to the arguments on proportionality raised by the Constitutional Court" ma potrebbe rivelarsi "sufficient to provide the justification needed by German authorities" ed in tal modo risolvere il problema.

<sup>40</sup> 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*, cit., 303 ss, secondo il quale la sentenza in commento sarà superata da una nuova decisione in cui il BVerfG accerterà la piena legittimità del PSPP, "in questo modo facendo rientrare la crisi istituzionale minacciata ma non ancora concretamente realizzata".

<sup>41</sup> Sulla necessità di avviare una procedura di infrazione nei confronti della Germania per la violazione del diritto dell'Unione causata dalla sentenza del 5 maggio 2020 cfr. peraltro F.FABBRINI, *Suing the BVerfG*, in *Verfassungsblog*, 13 maggio 2020; B. CARAVITA DI TORITTO-M. CONDINANZI-A. MORRONE-A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata che avrebbe meditato maggiore ponderazione*, cit., XIII

<sup>42</sup> E' noto, ad esempio, che è stata proprio la giurisprudenza delle Corti costituzionali nazionali a spingere la CGUE a prestare sempre maggiore attenzione, nella propria giurisprudenza, all'esigenza di tutela dei diritti fondamentali e dei principi fondamentali delle costituzioni nazionali. Al riguardo cfr., fra gli altri, A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, 1 ss.; ID., *Qualche considerazione dal versante lussemburghese a proposito dei diritti fondamentali*, in *Foro it.*, 2017, V, 73 ss.; F.DONATI, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, cit., 261 ss.; G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, Milano, 2001, 1 ss.

L'Unione economica e monetaria ("UEM") si basa su un assetto assai particolare. I Trattati, nell'affidare all'UE la competenza esclusiva in materia di politica monetaria, hanno previsto pochi (e scarsamente utilizzati) poteri di coordinamento sulle scelte di politica economica e fiscale, che restano saldamente nelle mani degli Stati membri<sup>43</sup>. Questo sistema presuppone che tutti gli Stati membri siano indotti spontaneamente a seguire politiche economiche e di bilancio virtuose, sapendo di non poter confidare su interventi dell'UE, in forza del divieto di *bail out* (art. 125 TFUE). In realtà, come sappiamo, le crisi dell'eurozona che si sono susseguite nel tempo confermano i problemi di funzionamento del sistema. Per eliminare i difetti dell'UEM, tuttavia, sarebbe necessaria una riforma dei Trattati<sup>44</sup>.

Inoltre, la scarsità di risorse proprie dell'UE rende difficile reperire i mezzi finanziari necessari a fronteggiare situazioni di crisi, ed ha spinto la BCE, a partire dalla crisi del debito sovrano del 2008, a svolgere un ruolo di centrale importanza per il sostegno delle economie dell'eurozona. Gli interventi della BCE, a partire dalle *Outright Monetary Transactions* ("OMT")<sup>45</sup>, passando dal PSPP, fino al *Pandemic Emergency Purchase Programme* ("PEPP"), volto a fronteggiare la situazione causata dall'emergenza Covid-19<sup>46</sup>, hanno fornito un indispensabile supporto agli Stati che trovano maggiore difficoltà a finanziarsi sul mercato.

La sentenza del BVerfG potrebbe, paradossalmente, costituire uno stimolo per superare i due profili di criticità appena richiamati<sup>47</sup>. Alcuni importanti segnali sembrano andare in questa direzione.

L'Unione è riuscita in poco tempo a varare iniziative volte a offrire un consistente sostegno economico ai settori colpiti dalla pandemia di Covid-19, attraverso una serie di interventi, tra cui la sospensione dei limiti agli aiuti di Stato<sup>48</sup>, la sospensione del patto di

---

<sup>43</sup> Al riguardo cfr. F.DONATI, *Crisi dell'Euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, 337 ss.

<sup>44</sup> 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*, cit. Sulle imperfezioni del modello di UEM delineato dai Trattati in relazione al ruolo di fatto assunto dalla BCE, e sull'esigenza di una riforma volta a rafforzare il ruolo dell'Unione nel coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri cfr. da ultimo E.BRUTI LIBERATI, *La regolazione indipendente dei mercati. Tecnica, politica e democrazia*, Torino, 2019, 137 ss.

<sup>45</sup> La BCE, con il comunicato stampa, 6 settembre 2012, annunciò l'adozione di un programma di acquisto sui mercati secondari titoli del debito pubblico di Stati membri dell'eurozona, qualora siano soddisfatte talune condizioni. Il programma OMT mira a ripristinare le condizioni per la corretta trasmissione della politica monetaria generate al tempo perturbate dalla situazione specifica dei titoli del debito pubblico emessi da alcuni Stati membri.

<sup>46</sup> Il PEPP prevede acquisti aggiuntivi di titoli pubblici e privati per complessivi 750 miliardi fino alla fine del 2020. In dottrina, cfr. C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *I Post di ASIDUE*, 16 aprile 2020, 36 ss.

<sup>47</sup> In questa prospettiva cfr. M.AVBELJ, *Rhe Right Question about the FCC Untra Vires Decision*, in *Verfassungsblog*, 6 may 2020. Secondo G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, cit., 21, la sentenza potrebbe offrire stimolo per riformare anche aspetti diversi da quello strettamente inerente al rapporto tra politica monetaria e politica economica. Per una diversa prospettiva cfr. invece B. CARAVITA DI TORITTO-M. CONDINANZI-A. MORRONE-A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata che avrebbe meditato maggiore ponderazione*, cit., X, secondo i quali la sentenza è destinata a rimettere in discussione il processo di integrazione europea "nella sua fase più difficile della sua storia recente".

<sup>48</sup> Cfr. Commissione europea, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19*, Comunicazione C (2020) 1863, 19 marzo 2020 ed emendata dalle comunicazioni C (2020) 2215 del 3 aprile 2020 e C(2020) 3156 dell'8 maggio 2020.

stabilità, l'introduzione di misure di sostegno alla disoccupazione<sup>49</sup>, lo stanziamento di una nuova linea di credito da parte della Banca europea degli investimenti, l'allentamento dei rigidi criteri di condizionalità previsti dal MES con riguardo alle spese sanitarie collegate all'emergenza.

Il Parlamento europeo, con risoluzione del 14 maggio 2020, ha proposto la costituzione di un ambizioso fondo per la ripresa, finanziato da "recovery bonds" garantiti dal bilancio dell'Unione Europea. Per fornire all'Unione risorse proprie, è stata ipotizzata una imposizione sui servizi digitali, sulle emissioni di carbonio, sulla plastica e su altri materiali inquinanti. Una proposta, questa, che va nella direzione da tempo auspicata da chi ritiene indispensabile superare i difetti dell'assetto istituzionale creato dai Trattati attraverso il rafforzamento delle risorse proprie dell'Unione<sup>50</sup>.

In questa prospettiva, condivisa da molti Stati membri<sup>51</sup>, si sta muovendo anche la Commissione. Con la comunicazione del 27 maggio 2020<sup>52</sup>, la Commissione, ha proposto un nuovo strumento per la ripresa delle economie dell'Unione europea, denominato Next Generation EU, del valore di 750 miliardi di EUR, finanziato attraverso obbligazioni garantite dal bilancio dell'Unione europea e collocatesui mercati finanziari. La Commissione ha inoltre previsto la creazione di nuove risorse proprie<sup>53</sup>, che potrebbero contribuire a finanziare il rimborso e gli interessi del finanziamento raccolto sul mercato nell'ambito di Next Generation EU<sup>54</sup>.

## 5. Considerazioni conclusive

È troppo presto per poter sapere se, come e quando le proposte del Parlamento europeo e della Commissione potranno essere realizzate. La creazione di un fondo permanente per fronteggiare situazioni di crisi, garantito dal bilancio dell'Unione europea, consentirebbe di evitare la difficoltà di negoziare di volta in volta un accordo tra tutti gli Stati membri, ed

---

<sup>49</sup> Cfr. il regolamento (UE) n. 672/2020 del Consiglio, del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

<sup>50</sup> Cfr., da ultimo, M.MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, cit. e S.DORIGO, *The coronavirus emergency and solidarity in Europe: Is it time for a EU tax?*, in *EU LAW Live*, June 27, 2020, 8 ss.

<sup>51</sup> Lo scorso 18 maggio 2020, i governi francese e tedesco hanno diffuso un comunicato stampa che annuncia il raggiungimento di un accordo per la costituzione di un sostanzioso fondo per la ripresa, finanziato attraverso l'emissione di titoli garantiti dal bilancio dell'UE.

<sup>52</sup> *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Bruxelles, 27.5.2020 COM(2020) 456 final.

<sup>53</sup> La Commissione ha specificato che tali risorse proprie potrebbero "comprendere una nuova risorsa propria basata sul sistema di scambio delle quote di emissione, un meccanismo di adeguamento della CO2 alle frontiere e una risorsa propria basata sull'attività delle grandi imprese, come pure una nuova tassazione del digitale, basandosi sul lavoro svolto dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE)": cfr. COM(2020) 456 final, 5.

<sup>54</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, Bruxelles, 27.5.2020 COM(2020) 442 final.

eviterebbe la contrapposizione tra i cd. “Stati frugali”, tendenzialmente contrari a misure di assistenza finanziaria, e Stati che invece chiedono maggiore solidarietà.

Se poi la creazione di nuove risorse proprie dell’Unione venisse accompagnata da una riforma dei Trattati, volta a garantire un maggior coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, almeno di quelli facenti parte dell’eurozona, si riuscirebbe finalmente a superare l’anomalia della separazione delle scelte di politica monetaria da quelle di politica economica e di bilancio<sup>55</sup>.

È quindi da auspicare che la sentenza del BVerfG possa in futuro essere ricordata non tanto per i forti profili di criticità che essa indubbiamente presenta, quanto come impulso a una riforma complessiva idonea a favorire, su basi istituzionali più salde, il rafforzamento del processo di integrazione europea.

---

<sup>55</sup> Sono state proprio le tensioni dovute agli squilibri di bilancio in alcuni Stati membri che hanno costretto la BCE a svolgere un ruolo di supplenza a sostegno degli Stati colpiti dalle crisi e, in ultima analisi, della stabilità finanziaria dell’intera eurozona. Cfr. al riguardo, tra gli altri, S CAFARO, *L’azione della BCE nella crisi dell’area dell’euro alla luce del diritto dell’Unione europea*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO, *La crisi del debito sovrano degli stati dell’area euro*, Torino, 2013, 61 ss; A.HINAREJOS, *Gauweiler and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of Economic and Monetary Union*, cit., 575.