Crisi dell'euro o crisi dell'unione economica?

Euro-crisis or economic union crisis?

di ***Francesco Munari*** *

ABSTRACT

Il presente articolo esamina lo stato attuale dell'Unione economica e monetaria (UEM), muovendo da un'analisi dei difetti originari contenuti nelle regole relative all'Unione Economica, e dei presupposti non esenti da criticità su cui tali regole erano state scritte, e ponendo in luce come l'erroneità dei presupposti abbia quindi aggravato i predetti difetti, enfatizzati dalla preminenza del principio della disciplina dei bilanci degli Stati membri rispetto ad altri principi che pur potevano assumere un ruolo altrettanto importante nella costruzione dell'Unione economica (e monetaria). L'articolo esamina le cause di questi problemi, individuandole soprattutto nella difficile coesistenza di competenze esclusive dell'Unione nella politica monetaria e di mere (e poco esercitate) competenze di coordinamento nella politica economica. L'esistenza di tali criticità viene quindi confermata dall'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di UEM, laddove appaiono nette le differenze di approccio quando la Corte ha esaminato questioni di politica economica rispetto ai casi in cui ha interpretato e applicato le regole di politica monetaria. In questa prospettiva, l'articolo si chiude con un accenno di rimprovero alla pronuncia resa dalla Corte Costituzionale Federale Tedesca il 5 maggio 2020, e con alcune proposte per superare l'impasse nel quale, da troppo tempo, l'Unione economica si trova.

Parole Chiave: Unione Economica e Monetaria – Principio delle competenze attribuite – Poteri della BCE – Coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri – Public Sector Purchase Programme – Pandemic Emergency Purchase Programme – EU Recovery Instrument – Dialogo tra la Corte di giustizia e la Corte costituzionale tedesca

This paper assesses the recent status of the Economic and Monetary Union (EMU). Moving from an analysis of the original flaws of the rules on the EMU, and on the erroneous prerequisites on which these rules were written, the author explains how these mistakes have enhanced the original defects existing in the EMU rules: in particular, emphasis is posed to the importance attributed to the budgetary discipline that has prevailed overall in the implementation of the economic policy, vis-à-vis other principles that could come into play as well in order to reduce the distances among Member States' economies. The author then signals that the main causes of the difficulty in implementing a coherent EMU rests of the different level of competences conferred to the EU within the EMU, where exclusive competences on the monetary policy co-exist with mere (and weakly implemented) coordination of Member States'

---

* Ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università di Genova. Il presente articolo amplia e aggiorna i contenuti della relazione presentata al Convegno *Chi ha (ancora) paura dell'Europa?*, (evento conclusivo della Cattedra Jean Monnet: *Qui a peur de l'Europe*?), organizzato dall'Università degli Studi di Milano – Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, il 18 maggio 2020. L'autore ringrazia Mario Barbano per l'ausilio nell'editing della bibliografia contenuta nelle note.

economic policies. The inconsistencies of the system seem confirmed by the analysis of the European Court of Justice case-law, whose approach is different when dealing with matters on Economic Union compared to the case-law dealing on matters concerning Monetary Union. In this vein, the article concludes with a short critical assessment of the judgement rendered by the German Federal Constitutional Court on May 5th, 2020, and with some proposals to overcome the dead-lock which apparently is paralyzing – or unacceptably slowing down – the implementation of the Economic Union.

Key Words: *Economic and Monetary Union – Principle of conferral – ECB competences – Coordination of Member States' economic policies – Public Sector Purchase Programme – Pandemic Emergency Purchase Programme – EU Recovery Instrument – Dialogue between the ECJ and the German Constitutional Court*

Sommario: 1. L'euro e la politica monetaria dell'Unione godono di ottima salute. Ma non basta. – 2. I vizi lontani della UEM: l'errore di prospettiva… – 3. *Segue*: … e altri errori "tecnici" – 4. Il principio delle competenze attribuite e le sue criticità applicative in ambito UEM – 5. La Corte di Giustizia e l'Unione economica: qualche errore (forzato), e molta *Realpolitik*. – 6. Sagacia giuridica e riaffermazione dei fondamenti normativi su cui si basa l'Unione nella giurisprudenza della Corte sulla politica monetaria. – 7. *Spill-over* di politica economica nelle misure di politica monetaria: il principio dei vasi comunicanti applicato al diritto (UE e non-UE). – 8. Considerazioni conclusive anche alla luce della pronuncia del BVerfG del 5 maggio 2020.

1. L'euro e la politica monetaria dell'Unione godono di ottima salute. Ma non basta

Da tempo ricorre l'adagio se l'euro sia in crisi. Tuttavia, se si deve rispondere a questa domanda riferendoci allo stato di salute della moneta unica, onestamente direi proprio di no.

E altrettanto negativa – anzi, ancor più fortemente negativa – è la risposta sulle modalità con cui, finora, la BCE e il SEBC hanno interpretato il loro ruolo istituzionale volto a raggiungere gli obiettivi previsti dai trattati nell'ambito della politica monetaria.

Ma, com'è ovvio, la salute della BCE e del SEBC non bastano, da sole, ad assicurare il funzionamento dell'UEM: è quindi necessario approfondire il motivo per il quale, reiteratamente, si assume che l'euro sia in crisi.

E a questa domanda, deve rispondersi che certamente, se si guarda il solo versante della politica monetaria dell'Unione, a partire dalla fine del primo decennio del nuovo millennio, quanto cioè ebbe inizio la prima "crisi dell'euro", e fino ad oggi, assolutamente eccezionale – e più che apprezzabile – è stata la risposta che il SEBC e in particolare la BCE sono state in grado di dare all'intero sistema, nell'assolvimento dei loro compiti istituzionali come previsti dai Trattati [1].

[1] Una ricostruzione delle singole fasi evolutive dell'UEM è fornita da: A. De Streel, *The Evolution of the EU Economic Governance Since the Treaty of Maastricht: an Unfinished Task*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 336 ss. Per quanto concerne gli avvenimenti più recenti, si segnalano i seguenti contributi nella dottrina italiana: R. Cisotta, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 57 ss.; M.F. Cucchiara, *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, *ibidem*, p. 91 ss.; C. Caruso-M. Morvillo, *Economic governance and budgetary rules in the European*

Infatti, nonostante la peggiore crisi finanziaria da quella del 1929, e l'emergenza COVID-19, possiamo dire che, nell'attuazione della politica monetaria, la BCE ha agito in modo senz'altro efficace: tra gli altri strumenti attuali o terminati, le misure OMT (più minacciate che attuate [2]), il PSPP (*Public Sector Purchase Programme* [3]), e oggi il PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme* [4]) hanno con certezza evitato il tracollo della moneta unica, e con essa dell'UEM, il *default* di alcuni Stati membri (tra cui, temo, il nostro), e con essi, probabilmente, anche il *de profundis* della stessa Unione.

Il tutto è ancor più apprezzabile per i limiti di natura normativa e, direi, sistemica, entro i quali la BCE si è dovuta muovere. E per il fatto che, troppo spesso, la BCE è stata lasciata da sola.

Certo, abbiamo avuto momenti di tensione, anche per il nostro Paese [5], ad esempio quando venne costituito il FESF [6], ma nel complesso il sistema ha

---

context: a call for a new European constitutionalism, ivi, 2014, p. 699 ss.; M.L. TUFANO-S. PUGLIESE, *Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una governance negoziata per l'UEM?*, *ibidem*, p. 317 ss.; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, ivi, 2013, p. 337 ss.; O. PORCHIA, *Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella governance economica*, *ibidem*, p. 593 ss.; R. BARATTA, *Legal Issue of the Fiscal Compact – Searching for a mature democratic governance of the euro*, *ivi*, 2012, p. 647 ss.; L.S. ROSSI, *"Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze sull'integrazione differenziata nell'UE*, *ibidem*, p. 293 ss.; A. VITERBO-R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al "Fiscal Compact"*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 323 ss.

[2] Cfr. Banca Centrale Europea, *Technical features of Outright Monetary Transactions*, comunicato stampa, 6 settembre 2012, disponibile all'indirizzo: *https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html*, con il quale è stata annunciata l'adozione di alcune decisioni concernenti un programma che autorizza il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) ad acquistare sui mercati secondari titoli del debito pubblico di Stati membri della zona euro, qualora siano soddisfatte talune condizioni. Tale programma, correntemente denominato «*programma OMT*», mira a rimediare alle perturbazioni del meccanismo di trasmissione della politica monetaria generate dalla situazione specifica dei titoli del debito pubblico emessi da alcuni Stati membri e a preservare l'unicità della politica monetaria. Sul punto si veda anche *infra*, nota 45.

[3] Si tratta di un programma condotto dall'Eurosistema per l'acquisto di titoli emessi da governi, da agenzie pubbliche e istituzioni internazionali situate nell'area dell'euro. Per un esame più approfondito si rinvia al sito ufficiale della Banca d'Italia: *https://www.bancaditalia.it/compiti/polmon-garanzie/pspp/index.html*.

[4] Tale programma, adottato dal Consiglio direttivo della BCE, prevede acquisti aggiuntivi di titoli pubblici e privati per complessivi 750 miliardi fino alla fine del 2020. Per maggiori dettagli si rinvia, anche in questa sede, al sito ufficiale della Banca d'Italia: *https://www.bancaditalia.it/media/notizia/la-bce-annuncia-un-nuovo-programma-di-acquisto-titoli-pubblici-e-privati-per-far-fronte-all-emergenza-covid-19/*. In dottrina, si veda C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE,* ne *I Post di ASIDUE*, vol. II, n. 5, 2020, p. 36-54, 16 aprile 2020, all'indirizzo: *https://www.aisdue.eu/celeste-pesce-pandemic-emergency-purchase-programme-pepp-contenuti-finalita-e-basi-giuridiche-dell-azione-monetaria-ue/*.

[5] Cfr. A. VITERBO-R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano*, cit., p. 323 ss.; G. PERONI, *La crisi dell'euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Giuffré, Milano, 2012; G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 681 ss. Sull'argomento, recentemente e in senso critico, cfr.: M.T. STILE, *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statuale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 6 aprile 2020.

[6] Le origini del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF) rispecchiano l'eccezionalità e l'urgenza che caratterizzò tale contingenza, alle quali si rispose con soluzioni divenute note per una "artigianalità" giuridica tale da destare qualche imbarazzo. Il FESF, infatti, fu costituito dagli allora 17 Stati membri dell'eurozona in veste di società a responsabilità limitata di diritto privato lussemburghese, in una notte di giugno del 2010, e capitalizzata in pochi giorni con circa 190 miliardi di euro per sostenere i piani di assistenza finanziaria a favore di Grecia, Portogallo e Irlanda con obbligazioni a lungo termine. Sostituito dal MES, dal 1° luglio 2013 il FESF ha come

tenuto. Ed è una tenuta che, vorrei sottolineare, non ha preservato solo l'Unione, ma del quale ha beneficiato anche, in generale, il sistema degli scambi internazionali, il quale ha mantenuto una sua stabilità complessiva, al di là e a prescindere dall'opportunità forse di ripensarne alcuni o molti aspetti, dubbio la cui trattazione andrebbe ben al di là delle considerazioni oggetto di questo contributo [7].

Nondimeno, da troppi anni la sensazione complessiva è di intrinseca debolezza dell'intera costruzione su cui si basa la UEM.

E anche senza tener conto delle picconate che, come dirò a breve, da molte parti, anche autorevoli, continuano ad arrivare sulla UEM stessa, ormai è palese che la costruzione sia nata debole, e abbia bisogno di notevoli rinforzi, che forse, proprio mentre questo articolo viene scritto, stanno cominciando ad arrivare.

2. I vizi lontani della UEM: l'errore di prospettiva…

Come ho avuto modo di sviluppare altrove [8], la debolezza nasce da una cattiva qualità normativa [9]: con l'inserimento del principio del *no-bail out* (art. 125 TFUE) si ipotizzava, anzi era dato per scontato, che per ciò solo ne sarebbe derivata una progressiva spontanea virtuosità verso parametri omogenei nei fondamentali economici di tutti gli Stati [10].

Al riguardo, forse, si sono scambiate la causa con gli effetti: e così, *a posteriori*, un *no-bail out* si sarebbe potuto magari pretendere solo dopo aver sperimentato l'effettiva convergenza delle economie degli Stati membri verso parametri omogenei di debito e deficit; forse non ci si è accorti, o non ci si è voluti

---

scopo residuo quello di gestire i finanziamenti erogati e incassare i crediti dai suoi tre debitori. Per ulteriori informazioni si rinvia all'indirizzo*: www.efsf.europa.eu*.

[7] In tema, tuttavia, si veda, ancora recentissimamente, G. TREMONTI, Le ipotesi sul futuro, in AA.VV., *Il mondo che verrà. Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale*, Quaderni del CNEL, Numero speciale, maggio 2020, p. 195 ss., spec. p. 198, disponibile al seguente indirizzo: *www.cnel.it*.

[8] F. MUNARI, *The European Monetary Union: A hard test for the rule of law within the EU legal system*, in *American University International Law Review*, vol. XXXIII, n. 2, 2018, p. 345 ss, e spec. pp. 349-353.

[9] Si ricorda che le questioni economiche e monetarie legate all'avanzamento del processo di unificazione europea, seppur non tenute in particolare considerazione da parte della dottrina antecedente al 2008, erano state oggetto di riflessione da parte di alcuni Autori già in epoca risalente: R. SMITS, *The European Constitution and EMU: An appraisal*, in *Comm. market law rev.*, 2005, p. 425; J.V. LOUIS, *The Economic and Monetary Union: Law and Institutions*, *ibidem*, 2004, p. 575 ss.; M.J. HERDEGEN, *Price stability and budgetary restraints in the Economic and Monetary Union: The law as guardian of economic wisdom*, *ivi*, 1998, p. 9 ss.; J.V. LOUIS, *A legal and institutional approach for building a Monetary Union*, *ivi*, 1998, p. 33 ss.; H.J. HAHN, *The Stability Pact for European Monetary Union – Compliance with deficit limit as constant legal duty*, *ibidem*, 77 ss.; A. TIZZANO, *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 455 ss.; L. DANIELE, *Unione economica e monetaria, obblighi degli Stati membri e poteri sanzionatori delle istituzioni*, *ibidem*, 1996, p. 931 ss.; J. PIPKORN, *Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the EMU*, in *Comm. Market Law Rev.*, 1994, p. 263 ss.; F.B. JACOBS, *The European Parliament and Economic and Monetary Union*, *ivi*, 1991, p. 361 ss.

[10] In relazione alla c.d. no-bail out clause, cfr. R. PALMSTORFER, *To Bail Out or not to Bail Out? The Current Framework of Financial Assistance for Euro Area Member States Measured against the Requirements of EU Primary Law*, in *Eur. Law Rev.*, 2012, p. 771 ss; J.V. LOUIS, *The No-Bail Out Clause and Rescue Packages*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2010, p. 971 ss.

accorgere, che in un quadro di partenza molto differenziato in termini di finanza pubblica degli Stati membri, imporre la virtuosità dei conti pubblici non ne implicava automaticamente il raggiungimento.

Certo, nei pilastri della UEM – e torneremo sul punto [11] – questa virtuosità avrebbe dovuto essere facilitata dal "coordinamento" delle politiche economiche nazionali. Ma anche questa soluzione, si è visto, nella realtà non è stata affatto praticata con l'attenzione dovuta, tanto meno dopo la crisi finanziaria e dei debiti sovrani iniziata nel 2008-2009, e cui l'Unione ha poi risposto in modo apparentemente "definitivo" nel 2012 [12]: basti pensare a come si è provveduto alla riduzione del debito pubblico che era temporaneamente esploso in alcuni Stati membri rispetto ad altri, nei quali questa riduzione non si è avuta affatto.

Così, con buona pace dell'obbligo di coordinamento, ognuno è andato per conto proprio, e ha continuato a farlo: al riguardo, basti ricordare le critiche tanto ripetute quanto inutili che da più parti si sono mosse alla politica economica della Germania la quale, ossessionata dalla riduzione del proprio debito

---

[11] Cfr. *infra*, par. 4.

[12] Il pensiero corre al c.d. *Fiscal Compact*, la cui analisi, tuttavia, esula dal presente contributo. Per approfondimenti v., nella dottrina italiana, G. BOGGERO-P. ANNICCHINO, *Who Will Ever Kick Us Out?: Italy, the Balanced Budget Rule and the Implementation of the Fiscal Compact*, in *Eur. Pub. Law*, 2014, p. 247 ss.; C.M. CANTORE-G. MARTINICO, *Asymmetry or Dis-integration? A Few Considerations on the New 'Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, in *Eur. Publ. Law.*, 2013, p. 463 ss.; R. BARATTA, *Legal Issue*, cit.; L.S. ROSSI, *Fiscal Compact"*, cit.; F. DONATI, *Crisi dell'euro*, cit.; G. COGLIANDRO, *L'impatto del fiscal compact sul sistema di governance europea*, in *Dir. com. scambi int.*, 2013, p. 337 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento giuridico dell'Unione Europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *La com. int.*, 2012, p. 3 ss.; G. NAPOLITANO, *La risposta europea alla crisi del debito sovrano: il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2012, p. 747 ss.; G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo Europeo di Stabilita e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Gior. dir. amm.*, 2012, p. 461 ss.; per la dottrina straniera, cfr. L. GOCAJ-S. MEUNIER, *Time will tell: the EFSF, the ESM, and the Euro Crisis*, in *Jour. Eur. Integr.*, 2013, p. 239 ss.; C.A. STEPHANOU, *Building Firewalls: European Responses to the Sovereign Debt Crisis*, in O. HIERONYMI-C.A. STEPHANOU (a cura di), *International Debt: Economic, Financial, Monetary, Political and Regulatory Aspects*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2013, p. 127 ss.; ED., *Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2012, p. 1 ss.; E. BARON CRESPO-S. HOLLAND, *Resolving the Eurozone Crisis and Enhancing Global Governance*, in *La com. int.*, 2012, p. 13 ss.; L.F.M. BESSELINK-J.H. REESTMAN, *The Fiscal Compact and the European Constitution: Europe Speaking German*, in *Eur. Const. Law. Rev.*, 2012, p. 1 ss.; C. CALLIESS, *From Fiscal Compact to Fiscal Union? New Rules for the Eurozone*, in *Cambr. Year. Eur. Leg. Stud.*, 2011-2012, p. 101 ss.; C. CALLIESS-C. SCHOENFLEISCH, *Auf dem Weg in die europäische "Fiskalunion"? – Europa – und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts – und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages*, in *JuristenZeitung*, 2012, p. 481 ss.; P. CRAIG, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, in *Eur. Law Rev.*, 2012, p. 231 ss.; A. DE GREGORIO MERINO, *Legal developments in the Economic and Monetary Union during the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance*, in *Comm. Market law. Rev.*, 2012, p. 1613 ss.; A. DE STREEL-J. ETIENNE, *Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, in *Jour. dr. eur.*, 2012, p. 182 ss.; T. MIDDLETON, *Not Bailing Out ... Legal Aspects of the 2010 Sovereign Debt Crisis*, in M. ARPIO SANTACRUZ (et al.), *A Man for All Treaties: liber amicorum en l'honneur de Jean-Claude Piris*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 421 ss; A. KOCHAROV (a cura di), *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, in *EUI Working Papers - Law*, n. 2012/09, 2012; J.V. LOUIS, *The unexpected revision of the Lisbon Treaty and the establishment of a European Stability Mechanism*, in D. ASHIAGBOR- N. COUNTOURIS-I. LIANOS (a cura di), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, CUP, Cambridge, 2012, p. 284 ss.; J.C. ZARKA, *Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'union économique et monétaire*, in *Recueil Dalloz*, 2012, p. 893 ss; J.V. LOUIS, *Les réponses à la crise*, in *Cah. dr. eur.*, 2011, p. 353 ss.; C. OHLER, *The European Stability Mechanism: The Long Road to Financial Stability in the Euro Area*, in *Ger. Year. Int. Law*, 2011, p. 47 ss.; M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2011, p. 1777 ss.

pubblico, ha accelerato al massimo politiche rigoriste, incurante della circostanza secondo cui, nel contesto di un mercato unico e integrato quale quello degli Stati UE, l'*austerity* della maggiore economia europea avrebbe contribuito (come in effetti contribuì) a deprimere per anni la crescita a livello di eurozona, rendendo così più difficile il raggiungimento dei medesimi obiettivi di risanamento della finanza pubblica da parte di altri Stati membri, Italia *in primis*. Il che, ovviamente, senza alcun salvacondotto per l'inefficacia e l'inerzia caratterizzante l'azione dei nostri Governi da quasi vent'anni.

3. *Segue*: … e altri errori "tecnici"

A questa inadeguata impostazione normativa, devono peraltro aggiungersi alcuni vizi di fondo, che ne hanno accentuato le criticità.

Innanzitutto, un primo vizio è probabilmente dato dall'esclusivo rilievo assegnato a livello normativo al debito pubblico, quando era doveroso invece considerare anche lo stock di debito privato. Di tale abbaglio normativo si è avuta dimostrazione anche in occasione di questa emergenza COVID-19, nella quale è emerso chiaramente che, in situazione di crisi di debito privato, il pagatore di ultima istanza resta sempre lo Stato. E ancor di più lo si è visto con la precedente crisi, in cui le banche di alcuni Stati membri hanno beneficiato di più che consistenti aiuti di Stato, mentre quelle di altri non ne hanno ricevuti affatto o quasi, semplicemente perché queste ultime avevano situazioni patrimoniali più solide (i.e. erano assai meno indebitate) delle prime [13].

Il secondo vizio è probabilmente quello di una valutazione del tasso di conversione delle monete nazionali con l'euro vantaggiosa per i sistemi economico-produttivi di alcuni Stati e meno per altri. Di questo possibile vizio – almeno in Italia – si è parlato in modo piuttosto approssimativo, e anzi condizionato da un dibattito politico o partitico poco informato, se non strumentale, nella misura in cui si è immaginato che l'Italia sia entrata con un tasso di cambio dell'euro eccessivamente elevato, ciò dando luogo alla (errata e soprattutto suicida) convinzione che l'Italia avrebbe dovuto avere un tasso di conversione più basso, preservando il potere di acquisto degli italiani che apparentemente si sarebbe indebolito con l'ingresso nell'euro: in realtà, non solo tale impostazione era sbagliata, ma in quella direzione l'economia italiana sarebbe stata fortemente penalizzata verso gli altri partner europei, poiché i nostri prodotti e servizi sarebbero stati meno competitivi.

Il discorso, piuttosto, e anzi il vizio, è un altro, e cioè quello che i tassi erano progressivamente già convergenti e si sono via via determinati sin da Maastricht, e dall'evoluzione dell'ECU da moneta "virtuale" a moneta vera durante le la prima e la seconda fase dell'Unione economica monetaria, come descritte agli abrogati artt. 102 e seguenti del Trattato CE appunto *post* Maastricht [14].

---

[13] Si veda, in questo senso, l'approfondimento di G. TREMONTI, *Ecco perché le banche italiane non ebbero aiuti di Stato dopo la crisi del 2008*, pubblicato sull'edizione *online* de *La Repubblica*, 7 maggio 2020: *https://www.repubblica.it/economia/2020/05/07/news/la_lettera_tremonti_ecco_perche_le_banche_italiane_non_ebbero_aiuti_di_stato_dopo_la_crisi_del_2008_-255960582/*; sullo stesso tema, si segnala anche F. BRUNO, *Banche e aiuti di Stato, ma l'UE adotta due pesi e due misure o no?*, ne *Il Sole 24 ore*, 13 gennaio 2016, *https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2016/01/13/banche-e-aiuti-di-stato-ma-lue-adotta-due-pesi-e-due-misure-o-no/*.

[14] Cfr. G.U.C.E., n. C 224/6 del 31 agosto 1992, disponibile all'indirizzo: *https://eur-*

Tuttavia, è probabile che, se si fosse stati più attenti nello studio dinamico degli effetti sulle economie nazionali di un tasso di cambio favorevole per (le esportazioni di) alcuni Stati membri, come la Germania, forse si sarebbero potuti introdurre correttivi rispetto alla matematica applicazione dei criteri di convergenza progressiva coi quali, alla fine, si è fissato il valore dell'euro rispetto alle valute nazionali; quanto sopra nell'ottica, ancora una volta, di "guidare" l'innegabile spinta verso il mercato interno dato dalla moneta unica in modo più bilanciato rispetto ai vari membri dell'Unione monetaria[15]. Ciò detto, una volta fissati i tassi di cambio, era impossibile tornare indietro o immaginare qualunque tipo di correttivo. E questa circostanza, è noto, ha avvantaggiato gli Stati membri le cui economie già erano forti, e si sono ulteriormente rafforzate – anche e soprattutto per meriti loro, sia ben chiaro – nel saper sfruttare al meglio le opportunità di questa svolta storica.

Il terzo vizio di natura "tecnica", forse il più rilevante di tutti, è costituito dalla mancata percezione del famigerato "giudizio dei mercati", esogeno al sistema delle regole ma talmente rilevante che, come nel caso che precede, forse avrebbe meritato qualche attenzione normativa in più. Anche questo tema, ovviamente, esula dall'oggetto di questo contributo, se non per ricordare come l'unico strumento finora utilizzato per scongiurare il rischio di questa lacuna normativa è stato il celeberrimo *whatever it takes* di Mario Draghi, che annunciava, guarda caso, l'adozione di una misura di politica monetaria (l'OMT)[16].

In definitiva, questi difetti intrinseci al quadro normativo dell'UEM hanno generato un sistema che è andato sviluppandosi in una logica molto più premiale per alcuni Stati membri rispetto ad altri, aumentando, invece di ridurre, le distanze di partenza. Con un mercato interno nel quale, come stiamo vedendo oggi in modo plastico, la crisi coronavirus consentirà ad alcuni di essi di immettere risorse molto differenziate nei rispettivi sistemi economici, così da facilitare distorsioni della concorrenza e alterare, forse in modo irreversibile, quote di mercato, di investimento e di proprietà delle imprese europee[17]. Temo non a vantaggio per l'Italia.

---

lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992E/TXT&from=IT.

[15] Al riguardo, sotto il profilo storico, v. le pertinenti considerazioni di T. JUDT, *Post War. La nostra storia 1945-2005*, Bari, 2017, p. 569 ss.

[16] Cfr. BCE, Comunicato stampa del 6 settembre 2012, cit. p. 2. La nota espressione è tratta dal discorso tenuto dall'allora Presidente della BCE alla *Global Investment Conference* di Londra, il 26 luglio 2012, il cui testo integrale è disponibile all'indirizzo *https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html*. Circa gli effetti economici derivanti dall'annuncio di tale misura si veda il seguente studio: C. ALTAVILLA-D. GIANNONE-M. LANZA, *The financial and macroeconomic effects of OMT announcements*, in *International Journal of Central Banking*, vol. XII, no. 3, settembre 2016, p. 29 ss. Sulle caratteristiche del programma OMT, cfr. *infra*, nota 41.

[17] Per una esame sul rapporto tra emergenza Covid-19 e concorrenza, si rinvia a P. MANZINI, *Emergenza e concorrenza*, ne *I Post di ASIDUE*, vol. II, n. 4, 15 aprile 2020, https://www.aisdue.eu/pietro-manzini-emergenza-e-concorrenza/ nonché a L. CALZOLARI, *L'influenza del Covid-19 sulla politica di concorrenza: difese immunitarie o anche altro?*, in *SIDIblog*, 26 aprile 2020, *http://www.sidiblog.org/2020/04/26/linfluenza-del-covid-19-sulla-politica-di-concorrenza-difese-immunitarie-o-anche-altro/*. Per alcuni spunti di riflessione in relazione all'ordinamento statunitense, cfr. B. ORBACH, *Antitrust in the Shadow of Market Disruptions*, in *Arizona Legal Studies Discussion Paper*, n. 20-22, 4 maggio 2020, *https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3589823*.

4. Il principio delle competenze attribuite e le sue criticità applicative in ambito UEM

Nei paragrafi precedenti ho cercato di identificare le premesse e lo scenario normativo di fondo nel quale è stata varata la UEM. Per sintetizzare, essa è stata caratterizzata da un'imperfetta concezione dell'impianto normativo, da vizi di prospettiva iniziali, e da un'attuazione di questo impianto, ormai da moltissimi anni, in modo idoneo ad accentuare, invece che ridurre, le aporie del sistema.

Ciò posto, va ribadito un *caveat*, già segnalato sopra: ovvio che vi siano, e continuino a esservi, profonde responsabilità politiche in questa deriva, solo in minima parte dovute alle istituzioni davvero "europee", e cioè la Commissione e BCE, così come la Corte di Giustizia, cui accennerò in appresso.

Infatti, non è un segreto che le maggiori responsabilità della debolezza dell'Unione economica (e assai meno – come visto – monetaria) dipendano dagli Stati membri [18]: per quel che riguarda l'Italia, è evidente quanto criticabile l'incapacità – ad oggi cronica, e speriamo non definitivamente cronicizzata – di approfittare della UEM e dell'euro, e del conseguente abbassamento significativo dei tassi di interesse sul debito, per fare riforme da lungo tempo necessarie, e tuttora attese. Anzi, in questi ultimi anni si assiste a una situazione di progressivo deterioramento del nostro quadro politico-costituzionale, e di *governance*. Ma anche a questo riguardo, non è certo oggetto del presente lavoro quello di soffermarmi su questi argomenti [19].

Dobbiamo invece tornare ai temi del presente lavoro, e segnatamente a questa difficile analisi giuridica dell'economia, cercando di capire meglio, dall'ottica dei principi e delle regole, perché il sistema è debole.

La debolezza deriva dall'enfasi di alcuni principi a discapito di altri: il principio delle competenze attribuite, come vedremo cruciale per la UEM, si è notevolmente imposto rispetto ad altri principi e valori, pur altrettanto importanti, come quelli della coesione e della solidarietà [20], a tacere della leale cooperazione. In questo ovviamente, e come osservavo poc'anzi, la responsabilità grava sugli Stati, non certo sull'Unione.

È importante sottolineare questo aspetto, e questa responsabilità: lo scetticismo che pervade, talora in modo superficiale, il dibattito non solo politico relativamente all'Europa, attribuisce in realtà alle istituzioni europee responsabilità che esse non hanno. Infatti, va ribadito che la crisi dell'Europa, o la "paura" dell'Europa, non può declinarsi altrimenti se non nel senso dell'incapacità o non

---

[18] E questo anche se, più che autorevolmente, la torsione cui le vicende qui in esame hanno costretto l'ordinamento dell'Unione europea venga quasi data per scontata nell'evoluzione del sistema unionale, cfr. K. Lenaerts, *EMU and the European Union's Constitutional Framework*, in *Eur. Law Rev.*, 2014, p. 753 ss., spec. p. 756.

[19] Per l'ennesimo richiamo a quello che… si dovrebbe fare, specie nell'attuale congiuntura economica, cfr. AA.VV., *Il mondo che verrà*, cit.

[20] In tema di solidarietà tra Stati membri, si segnala il recente intervento di S. Bastianon, *Solidarity and the EU at the time of Covid-19: the opportunity to build a stronger social and economic Europe*, in *Eurojus.it*, 8 maggio 2020, *http://rivista.eurojus.it/solidarity-and-the-eu-at-the-time-of-covid-19-the-opportunity-to-build-a-stronger-social-and-economic-europe/*.

volontà degli Stati membri, almeno finora, di porre rimedio al progressivo deterioramento[21] del quadro "costituzionale" su cui l'Unione stessa si fonda[22].

In tal senso, riprendendo il discorso sulle competenze attribuite, temo che siano esse il cuore del problema della debolezza intrinseca della UEM. Un sistema a competenze attribuite come quello dell'Unione diventa infatti di gestione molto più difficile tutte le volte in cui si evidenziano forti o fortissime contiguità tra situazioni disciplinate a livello nazionale, da un lato, e regole sorte e applicate su scala unionale, dall'altro lato.

Questo fenomeno trova la sua massima espansione proprio nel rapporto tra politica monetaria, che è di *competenza esclusiva* dell'Unione per gli Stati dell'eurozona, e politica economica, che come sappiamo non va al di là di un mero (e nei fatti ineffabile) *coordinamento* delle politiche economiche nazionali.

E siccome siamo agli antipodi tra le diverse graduazioni delle competenze rispettivamente godute dall'Unione e dagli Stati membri, non sfugge che questo aspetto costituisca l'elemento che, in chiave dinamica, rende così difficile lo sviluppo convergente delle due politiche, la cui combinazione pur dovrebbe dar luogo a una "unione" economica e monetaria. Quello che, correttamente, si è ancora recentemente stigmatizzato come "infelice scelta"[23].

Così, dal lato della politica economica, il tentativo di andare oltre il semplice coordinamento delle politiche nazionali si declina con regole che irrigidiscono le politiche economiche degli Stati, ma lo fanno solo da un lato, quello cioè dei famosi parametri di cui all'art. 126 TFUE. Mentre sostanzialmente, in coerenza col livello "narrativo" dell'art. 121 TFUE, nulla viene fatto sul coordinamento delle politiche economiche, se non, ancora una volta, nell'ottica di fare in modo che esse convergano sugli obiettivi dell'art. 126 TFUE.

In questa situazione, non stupisce se la mancanza di un disegno di ampio respiro su come superare le aporie del sistema poc'anzi tracciate, metta in crisi il sistema stesso non appena si presentino difficoltà.

---

[21] Cfr. A. Von Bogdandy-M. Ioannidis, *Systemic deficiency in the rule of law: what it is, what has been done, what can be done*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2014, p. 59 ss.; G. Beck, *The Court of Justice, the Bundesverfassungsgericht and Legal Reasoning during the Euro Crisis: The Rule of Law as a Fair-Weather Phenomenon*, in *Eur. Pub. Law*, 2014, p. 539 ss. Più in generale, si veda L. Besselink-F. Pennings-S. Prechal (a cura di), *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, Wolters Kluver, Alphen aan den Rijn, 2011; nonché, di recente S. Garben-I. Govaere-P. Nemitz (a cura di), *Critical reflections on constitutional democracy in the European Union*, Hart, Oxford, 2019.

[22] Per una ricostruzione del "sistema costituzionale" dell'Unione europea e dell'UEM, si rinvia a: V.K. Lenaerts, *EMU*, cit. Sul punto si vedano anche: E. Chiti-P.G. Teixeira, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *Comm. Market law. Rev.*, 2013, p. 683 ss.; P. Leino-J. Salminen, *Should the Economic and Monetary Union Be Democratic after All; Some Reflections on the Current Crisis*, in *Ger. Law Jour.*, 2013, p 844 ss.; J. Tomkin, *Contradiction, circumvention and conceptual gymnastics: The impact of the adoption of the ESM Treaty on the state of European democracy*, in *Ger. Law Jour.*, 2013, p. 169 ss.; M.P. Maduro-B. de Witte-M. Kumm, (a cura di), *The Democratic Governance of the Euro*, in *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Policy Papers*, n. 2012/08, 2012; F. Allen-E. Carletti-S. Simonelli (a cura di), *Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?*, FIC Press, Philadelphia, 2012.

[23] G. Tesauro, P. De Pasquale, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Dir. Un. Eur. – Osservatorio europeo*, in *http://images.dirittounioneeuropea.eu/f/sentenze/documento_DWGpI_DUE.pdf*.

5. La Corte di Giustizia e l'Unione economica: qualche errore (forzato), e molta *Realpolitik*

La conferma di quanto appena osservato, a mio avviso, si trova nell'analisi della giurisprudenza, passo obbligato dal quale noi giuristi, tanto più giuristi europei, non possiamo prescindere.

Dalla sentenza sul *Patto di stabilità*[24], alla *Pringle*[25], ma anche alle cause *Mallis*[26], *Ledra Advertising*[27], *Dowling*[28], *Kotnik*[29], appaiono abbastanza evidenti i limiti del sindacato giurisprudenziale della Corte, pur sul presupposto di un doveroso rispetto del principio della *rule of law*[30]. Il motivo è semplice: rispetto alla stretta applicazione delle norme di diritto UE, troppo ampia appare la sfera della "discrezionalità politica" nelle scelte di politica economica: e in effetti, di esse si è trattato in tutti i casi sopra menzionati, nei quali la Corte è stata (forse anche suo malgrado) chiamata ad occuparsi di delicatissimi aspetti patologici dell'Unione economica e monetaria… *in its making*.

Gli esiti di questa giurisprudenza, che pur hanno destato qualche critica, a mio avviso sono criticabili solo nella misura in cui non sono stati in grado di forzare il sistema. Talora, infatti, non si sono voluti inchiodare gli Stati membri alle proprie responsabilità: è il caso della sentenza *Patto di stabilità*, nel quale forse la Corte avrebbe potuto cogliere l'occasione per lanciare un monito forte agli Stati membri – in un senso o nell'altro – sulle conseguenze di una gestione tutta "politica" di quella decisione[31]; ma qui, forse, alla Corte non si potevano

---

[24] Corte giust., 13 luglio 2004, causa C-27/04, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2004:436.

[25] Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756. Per un commento alla sentenza cfr., nella dottrina italiana, P. Mengozzi, *Il trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso* Pringle, in *Studi int. europ.*, 2013, p. 129 ss.; E. Chiti, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 148 ss.; E. Gambaro-F. Mazzocchi, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso* Pringle, in *Dir. comm. int.*, 2013, p. 545 ss. Nella dottrina straniera, cfr. S. Adam-F.J. Mena Parras, *The European Stability Mechanism through the Legal Meanderings of the Union's Constitutionalism: Comment on Pringle*, in *Eur. Law Rev.*, 2013, p. 848 ss.; V. Borger, *The ESM and the European Court's predicament in Pringle*, in *Ger. Law Jour.*, 2013, p. 113 ss.; P. Craig, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, in *Maastr. Jour. Eur. & Comp. Law*, 2013, p. 1 ss.; B. De Witte-T. Beukers *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2013, p. 805; M. Nettesheim, *Europarechtskonformität des Europäischen Stabilitätsmechanismus*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2013, p. 14 ss.; P.A. Van Malleghem, *Pringle: A paradigm shift in the European Union's monetary constitution*, in *Germ. Law Jour.*, 2013, p. 141 ss.; D. Thym-M. Wendel, *Préserver le respect du droit dans la crise: la Cour de Justice, le MES et le mythe du déclin de la communauté de droit*, in *Cah. dr. eur.*, 2012, p. 733 ss.; R. Cisotta, *Disciplina fiscale*, cit., spec. p. 64 ss.

[26] Corte giust., 20 settembre 2016, cause riunite da C-105/15 P a C-109/15 P, *Mallis*, ECLI:EU: C:2016:702.

[27] Corte giust., 20 settembre 2016, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising*, ECLI:EU: C:2016:701.

[28] Corte giust., 8 novembre 2016, causa C-41/15, *Dowling*, ECLI:EU:C:2016:836.

[29] Corte giust., 19 luglio 2016, causa C-526/14, *Kotnik*, ECLI:EU:C:2016:570.

[30] Cfr. M. Ioannidis, *Europe's New Transformations: How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1237.

[31] Per approfondimenti su questa pronuncia si rinvia a: P. Diman-M. Salerno, *Sentenza Ecofin: gli equilibri della Corte tra tensioni politiche, Costituzione economica europea e soluzioni procedurali*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2004, p. 1842 ss.; E. Presutti, *La Corte di giustizia e il patto di stabilità e di crescita: commento alla sentenza del 13 luglio 2004*, in *Dir. com. scambi int.*, 2005,

chiedere doti di preveggenza di quanto sarebbe successo pochi anni dopo. Ad ogni modo, il *self restraint* della Corte rispetto alla potenzialità di un'interpretazione evolutiva dei principi di diritto UE sembra oggi assumere una valenza non circoscritta all'ambito dell'UEM [32].

L'altro motivo di insoddisfazione, forse più tecnico, deriva dal fatto che, in altri casi, sono prevalse, come ho già scritto in passato [33], esigenze di *Realpolitik*, o forse di cd. *Ohnmacht des Rechts*, il cui superamento avrebbe probabilmente contribuito a dare un impulso davvero forte nel senso di provare a ricondurre a coerenza il sistema [34].

Due esempi su tutti mi paiono utili: *in primo luogo*, l'aver negato, nella sentenza *Pringle*, che il MES non sia in effetti coincidente col meccanismo previsto dall'art. 136, par. 3 TFUE, riconducendo quindi l'assistenza finanziaria al quadro dei Trattati, con tutto ciò che ne consegue, e che diremo in appresso. Aggiungo, al riguardo, che forse sarebbe tempo, viepiù post-*Brexit*, di pensare a come superare questa anomalia: ma pare ormai chiaro che non sarà possibile farlo in occasione della ratifica delle modifiche al MES, la quale appare ormai in dirittura d'arrivo [35].

In secondo luogo, la conseguente sottrazione alle norme della Carta delle misure adottate in attuazione dei programmi di assistenza finanziaria. Tale conseguenza, già scolpita in *Pringle*, è stata reiterata e le sue criticità sono state in

---

p. 65; L. PATRUNO, *Il Patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e diritto*, 2005, p. 225 e ss.; L. PATRUNO, *La crisi del Patto di stabilità e la "legalità" tradita: Stati versus Commissione?*, in *Democrazia e diritto*, 2004, p. 147 ss.; .G. RIVOSECCHI, *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giur. it*., 2005, p. 899 ss. Nella dottrina straniera, si vedano: I. MAHER, *Economic policy coordination and the European Court: excessive deficits and ECOFIN discretion*, in *Eur. Law Rev*., 2004, p. 831 ss.; D. DOUKAS, *The Frailty of the Stability and Growth Pact and the European Court of Justice: Much Ado about Nothing*, in *Legal Iss. Ec. Int*., 2005), p. 293 ss.; R. TORRENT MACAU, *¿Cómo gobernar aquello que se desconoce?: el caso de la Comunidad Europea en tanto que Unión Económica y Monetaria*, in *Rev. Der. Com. Eur*., 2005, p. 47 ss.; T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *La discrecionalidad política del Ecofin en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo: reflexiones tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004*, in *Rev. Est. Pol*., 2004, p. 15 ss.

[32] Tale fenomeno è esemplificato dalla recente contrapposizione tra principio dell'effetto diretto del diritto UE e prerogative della Corte Costituzionale italiana: cfr., rispettivamente, Corte giust., 8 settembre 2015, causa C-105/14, Ivo Taricco et al., e Id., 5 dicembre 2017, *M.A.S., M. B*., causa C-42/17, da una parte e Corte Cost., 31 maggio 2018, n. 115, in relazione ai controlimiti, nonché Corte Cost., 14 dicembre 2017, n. 267 in materia di doppia pregiudizialità, dall'altra. Per un'analisi estesa alle sentenze Corte Cost. n. 20/2019 e n. 63/2019, con particolare attenzione per le potenziali ricadute sull'evoluzione interpretativa dei principi fondamentali del diritto UE, si veda D. GALLO, *Challenging EU constitutional law: The Italian Constitutional Court's new stance on direct effect and the preliminary reference procedure*, in *European Law Journal*, Vol. XXV, n. 4, 2019, pp. 434-456, spec. p. 444 ss., *https://doi.org/10.1111/eulj.12333*; nonché le considerazioni in ID., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali – evoluzione di una dottrina ancora sospesa*, Giuffré, Milano, 2018, p. 419 ss.

[33] F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell'unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, in *Diritto dell'Unione Eur*., 2015, p. 724 ss.

[34] Sul punto, cfr. le caustiche riflessioni di R. FOUCART, *La Cour de justice et la mise en balance des intérêts dans le contexte de crise financière: la décision* Dowling et al., in *Eur. Papers*, vol. II, n. 2, 2017, pp. 743-748, secondo cui in tutte queste decisioni vale l'adagio… il fine giustifica i mezzi.

[35] Per un quadro della riforma del MES cfr. *https://www.esm.europa.eu/about-esm/esm-reform*. La riforma del MES può portare taluni squilibri sul sistema bancario, e ancora una volta bene sarebbe stato misurarne attentamente gli effetti prima di creare ulteriori divaricazioni sulle economie degli Stati membri. Una sintesi delle modifiche previste per il MES è reperibile anche su *https://www.esm.europa.eu/press-releases/explainer-esm-reform-and-revisions-esm-treaty*.

concreto messe definitivamente a fuoco in sentenze come *Mellis* o *Ledra Advertising*. E tuttavia, non sfugge che, soprattutto in quest'ultima pronuncia[36], la Corte percepisca… il frutto avvelenato che il seme di *Pringle* ha prodotto, nel senso di una progressiva distorsione del sistema: esso, infatti, allontanando le misure di politica economica dal quadro normativo dei trattati (in quanto riservate al MES e all'Eurogruppo[37]) espunge anche dal sindacato giurisdizionale della Corte norme e principi fondamentali, volti a irrobustire con "più democrazia" e "più diritti" scelte di politica economica che solo apparentemente sono misure tecniche di assistenza finanziaria, entrando in realtà nella carne viva della dimensione sociale, del lavoro, e del risparmio di milioni di cittadini europei[38].

Del mancato assorbimento nella sua integralità della "politica economica" nella *rule of law* dei Trattati ci si può solo dolere, speriamo non a tempo indeterminato. Infatti, se un tale risultato fosse stato acquisito, allora si sarebbero potute avere conseguenze enormi nel senso di rendere complessivamente coerente l'intero sistema con quei valori su cui si fonda l'intera Unione; e si sarebbe resa alquanto più difficile la prosecuzione dello "strabismo" tra politica monetaria e politica economica, facilitando anche quell'unione fiscale cui a parole molti anelano, ma nei fatti rendono eufemisticamente difficile: è attuale il dibattito innescato sulla portata delle misure pensate dalla Commissione per dare finalmente una dimensione europea alla politica economica. La contrapposizione dei cd. "Stati frugali" rispetto agli altri membri, in particolare Germania, Francia e Italia, sembra appena agli inizi[39], benché – come diremo a breve – il pacchetto relativo alla cd. "Next Generation EU", presentato dalla Commissione il 27 maggio scorso, concordato a livello politico dal Consiglio Europeo il 21 luglio 2020, è stato definitivamente confermato nel Consiglio Europeo del 10-11 dicembre 2020, e auspicabilmente sarà tradotto a breve in norme giuridiche. Tale pacchetto offre finalmente un segnale importante rispetto a una possibile graduale riforma della governance economica unionale[40]. E questo, alla fine, pare in linea con un'importante risoluzione del Parlamento europeo del 15 maggio 2020 nella quale si invita il Consiglio europeo a mobilitare 2.000 miliardi di euro per fronteggiare il post-pandemia COVID 19[41].

---

[36] Cfr. Corte giust., *Ledra Advertising*, cit., punto 59; ancor più pregnanti in questo senso appaiono le Conclusioni rese nella medesima causa dall'Avvocato generale Wahl il 21 aprile 2016, punto 69.

[37] Sulla reale natura dell'Eurogruppo, se non come "istituzione", certamente come "organo" od "organismo" dell'Unione, cfr. l'attenta analisi di R. BARATTA, *Diritto e prassi evolutiva dell'Eurogruppo*, in *Dir. Un. Eur.*, 2015, p. 493, a p. 498.

[38] V. M.F. CUCCHIARA, *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità*, cit., p. 113 ss., nonché F. MUNARI, *La Corte di giustizia e i nuovi soggetti istituiti nel quadro dell'Unione Economica e Monetaria*, in AA.VV., *De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne - Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 651 ss.

[39] V. *ex multis*, F. FUBINI, *Dalla Svezia all'Olanda: così 5 paesi frenano sul fondo per la ripresa*, *Corriere.it*, 17 maggio 2020, *https://www.corriere.it/economia/finanza/20_maggio_17/dalla-svezia-all-olanda-cosi-5-paesi-limitano-fondo-ue-la-ripresa-39466fa2-97b3-11ea-ba09-20ae073bed63.shtml*.

[40] V. *https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/*.

[41] Sul punto, dal sito ufficiale del Parlamento europeo, si veda: *https://multimedia.europarl.europa.eu/en/2-trillion-to-rebuild-the-economy-after-covid-19_N01-PUB-200515-MFFR_ev*.

6. Sagacia giuridica e riaffermazione dei fondamenti normativi su cui si basa l'Unione nella giurisprudenza della Corte sulla politica monetaria

Se sulla politica economica la Corte affronta sfide epocali per la sopravvivenza dell'Unione con un approccio da *Realpolitik*, altrettanto coraggio, ma ben maggiore persuasività del ragionamento logico-giuridico, essa dimostra nell'altra fondamentale metà del campo di battaglia in cui è chiamata a fare da arbitro, quella cioè della politica monetaria.

Si tratta, com'è noto, delle due sentenze *Gauweiler*[42] e *Weiss*[43], nelle quali, incalzata dal Giudice costituzionale tedesco, la Corte si trova rispettivamente a sindacare la compatibilità col mandato assegnato dai Trattati alla BCE delle

[42] Corte giust., 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400. Sul rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca si vedano, per quanto concerne la dottrina italiana: R. CAPONI, *Salvaguardare l'euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 469 ss., nonché G. RIVOSECCHI, *La Corte costituzionale tedesca e la crisi dell'eurozona*, *ivi*, 2014, p. 478-488; A. DE PETRIS, *Un rinvio pregiudiziale sotto condizione? L'ordinanza del Tribunale Costituzionale Federale sulle* Outright Monetary Transactions, in *Federalismi.it*, n. 4/2014. Nella dottrina straniera, si vedano: ED., *An unintended side-effect of Draghi's bazooka: An opportunity to establish a more balanced relationship between the ECJ and Member States' highest courts*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2014, p. 375 ss.; I. PERNICE, A *Difficult Partnership between Courts: The First Preliminary Reference by the German Federal Constitutional Court to the CJEU*, in *Maastr. Jour. Eur. & Comp. Law*, 2014, p. 3; nonché U. DI FABIO, *Karlsruhe Makes a Referral*; F.C. MAYER, *Rebels Without a Cause? A Critical Analysis of the German Constitutional Court's OMT reference*; D. MURSWIEK, *ECB, ECJ, Democracy, and the Federal Constitutional Court: Notes on the Federal Constitutional Court's Referral Order From 14 January 2014*; J. BAST, *Don't Act Beyond Your Powers: the Perils and Pitfalls of the German Constitutional Court's Ultra Vires Review*; K.F. GÄRDITZ, *Beyond Symbolism: Towards a Constitutional Actio Popularis in EU affairs? A Commentary on the OMT Decision of the Federal Constitutional Court*; M. KUMM, *Rebel Without a Good Cause: Karlsruhe's Misguided Attempt to Draw The CJEU Into A Game Of "Chicken" and What the CJEU Might Do About it*; K. SCHNEIDER, *Questions and Answers: Karlsruhe's Referral for a Preliminary Ruling to the Court of Justice of the European Union*; A. THIELE, *Friendly or Unfriendly Act? The "Historic" Referral of the Constitutional Court to the ECJ Regarding the ECB's OMT Program*; M. GOLDMANN, *Adjudicating Economics? Central Bank Independence and the Appropriate Standard of Judicial Review*; C. GERNER-BEUERLE-E. KÜÇÜK-E. SCHUSTER, *Law Meets Economics in the German Federal Constitutional Court: Outright Monetary Transactions on Trial*; N. PETERSEN, *Karlsruhe Not Only Barks, But Finally Bites-Some Remarks on the OMT Decision of the German Constitutional Court*; D. SCHIEK, *The German Federal Constitutional Court's Ruling on Outright Monetary Transactions (OMT) – Another Step Towards National Closure?*; T. BEUKERS, *The Bundesverfassungsgericht Preliminary Reference on the OMT Program: "in the ECB We Do Not Trust. What About You?*; A. PLIAKOS-G. ANAGNOSTARAS, *Blind Date Between Familiar Strangers: the German Constitutional Court Goes Luxembourg!*, tutti in *Ger. Law Jour.*, 2014, p. 107 ss. La sentenza era stata preceduta – il 14 gennaio 2015 – dalle conclusioni, conformi, dell'Avvocato generale Cruz Villalòn, su cui cfr. il commento di S. CAFARO, *Della legittimità del programma OMT della BCE, per ora… ovvero: le conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nel caso Gauweiler et alii c. Deutscher Bundestag*, in *SIDI Blog*, 18 gennaio 2015, disponibile all'indirizzo *http://www.sidiblog.org/2015/01/18/della-legittimita-del-programma-omt-della-bce-per-ora-ovvero-le-conclusioni-dellavvocato-generale-cruz-villalon-nel-caso-gauweiler-et-alii-c-deutscher-bundestag/*.

[43] Corte giust., 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss*, ECLI:EU:C:2018:1000.

misure OMT[44], ovvero del *PSPP (Public Sector Purchase Programme*[45]), *alias quantatiative easing*.

In ambedue le sentenze la Corte non solo esclude che le misure adottate dalla BCE esulino dal mandato conferito alla BCE stessa, ma le ritiene conformi sia allo Statuto della BCE, in particolare con l'art. 18[46], sia ai trattati. E sotto il profilo da ultimo indicato, la conformità vale (*a*) tanto dal punto di vista delle competenze sostanziali (artt. 119, par. 2 e 127, par. 1 TFUE)[47], con conseguente pieno rispetto dell'obiettivo del SEBC di garantire la stabilità dei prezzi e, per suo tramite, il sostegno delle politiche economiche generali *nell'Unione*[48], (*b*) quanto da quello strutturale, e cioè il rispetto dell'art. 5, par. 4 TUE e del principio di proporzionalità[49].

Muovendo da quest'ultimo punto, a mio avviso in *Gauweiler* il cuore del ragionamento impostato dalla Corte per sancire la legittimità delle misure OMT si fonda anche su un ulteriore principio fondante la *rule of law* unionale, e cioè quello della leale cooperazione. Con conseguente sindacato giurisdizionale "debole" su questioni altamente tecniche, come appunto sono le decisioni di politica monetaria, che sussiste solo nel caso di «*manifesto errore di valutazione*»[50].

In tal senso, tra l'altro, salvaguardando anche un caposaldo che pur dovrebbe trovare apprezzamento ad alcune latitudini, di cui diremo, che è quello dell'indipendenza della BCE rispetto alle istituzioni "politiche" o peggio agli Stati.

Com'è noto, è appunto questo lo strumento con cui, in maniera del tutto perspicua e condivisibile, la Corte risponde alla censura di violazione del principio di proporzionalità assertivamente prospettatole dal *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) tedesco.

---

[44] Com'è noto, le cd. *outright monetary transactions* (OMT) configurano acquisto diretto da parte della BCE di titoli di stato a breve termine emessi da Stati membri che si trovassero in situazione difficoltà macroeconomica grave e conclamata. La situazione di difficoltà economica grave e conclamata è identificata dal fatto che il paese abbia avviato un programma di aiuto finanziario o un programma precauzionale con il MES (ovvero, in precedenza, con il FESF), e ci si trovi, quindi, all'interno della c.d. clausola di condizionalità idonea a sbloccare le misure di assistenza finanziaria. Secondo definizioni ormai di larga diffusione anche tra i non addetti ai lavori, l'obiettivo che le OMT si pongono è quello di salvaguardare il c.d. canale di trasmissione della politica monetaria per l'eurozona, ovvero di impedire che forti tensioni sui mercati dei titoli di Stato (detti anche mercati del debito sovrano) possano portare a innalzamenti non sostenibili dei tassi di interesse: ciò infatti, a sua volta impedirebbe al sistema bancario e alle imprese di finanziarsi, accelerando una spirale depressiva fino a determinare il cd. *default* del debito e del Paese interessato. Per un approfondimento, cfr. P. COUR-THIMANN-B. WINKLER, *The ECB's non-standard monetary policy measures the role of institutional factors and financial structure*, in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. XXVIII, n. 4, 2012, pp. 756-803.

[45] Si rinvia, per un rimando al PSPP, al sito ufficiale della Banca d'Italia, cit. p. 1, «[n]ell'ambito del PSPP la Banca d'Italia acquista sul mercato secondario titoli pubblici italiani, con rischio interamente a carico del bilancio dell'Istituto. Per gli acquisti effettuati dalla BCE in titoli di Stato, sia italiani sia di altri paesi dell'area dell'euro, e per gli acquisti di titoli emessi da entità europee sovranazionali, che complessivamente rappresentano il 20 per cento del totale PSPP, vige il principio della condivisione dei rischi tra le banche centrali nazionali dell'Eurosistema in base alla propria quota capitale».

[46] Corte giust., *Gauweiler*, cit., punto 54 e ID., *Weiss*, cit., punto 69.

[47] Circa le divergenze interpretative tra CGUE e BVG in relazione all'art. 127 TFUE, cfr. V. F. BASSAN, *Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della corte costituzionale tedesca*, in *Riv. dir. int.*, 2014, p. 361 ss.

[48] ID., *Gauweiler*, cit., punti 38-44 e ID., *Weiss*, cit., punti 46-52.

[49] ID., *Gauweiler*, cit., punti 67 ss. e ID., *Weiss*, cit., punti 72 ss.

[50] Si vedano, al riguardo, Corte giust., *Gauweiler*, cit., punto 74 e ID., *Weiss*, cit., punto 56.

Ma non solo. La Corte afferma – e reitera – qualcosa di ovvio, eppur necessario, e cioè il concetto secondo cui «*una misura di politica monetaria non può essere equiparata ad una misura di politica economica per il solo fatto che essa è suscettibile di avere effetti indiretti sulla stabilità della zona euro*» [51], a nulla rilevando che «*un programma di acquisto di titoli di Stato presentante una caratteristica del genere possa rafforzare, in modo incidentale, l'incitamento al rispetto di tali programmi di aggiustamento e favorisca così, in una certa misura, la realizzazione degli obiettivi di politica economica che … perseguono*» i programmi di aggiustamento macroeconomico (di FESF e MEF), *alias* le politiche economiche decise dagli Stati membri nell'esercizio delle relative competenze. Il che appare del tutto coerente con la circostanza, lapalissiana, secondo cui politica economica e monetaria per molti aspetti costituiscono due facce della stessa medaglia.

In *Weiss* il ragionamento viene reiterato, ma calibrato all'accusa fatta dai ricorrenti dinanzi al BVerfG, e da quest'ultimo ripresa… *à la mode* di tale giudice, e cioè in modo alquanto assertivo, secondo cui il PSPP sarebbe un atto *ultra vires*.

Non è questa la sede per trattare ulteriormente altri profili del caso *Weiss*, pur denunciati dalla Corte di Karsruhe, come il rispetto del principio di proporzionalità (risolto, identicamente rispetto a *Gauweiler*, sotto il profilo della motivazione degli atti da parte della BCE), la mancanza di alcuna violazione dell'art. 123 TFUE, o l'accusa, ritenuta infondata, che la legittimazione del PSPP avrebbe fatto venir meno l'incentivo per gli Stati membri «*a perseguire una sana politica di bilancio*».

Infatti, una volta in cui sono chiare, e riconosciute generalmente, le connessioni tra politica monetaria e politica economica, allora sono parimenti inevitabili gli effetti di misure quali il PSPP sulle politiche economiche degli Stati: basti pensare al fatto che, senza il PSPP, i tassi di interesse pagati dall'Italia sul finanziamento del proprio "mostruoso" debito pubblico sarebbero insostenibili.

7. *Spill-over* di politica economica nelle misure di politica monetaria: il principio dei vasi comunicanti applicato al diritto (UE e non-UE)

Nella prospettiva ora indicata, entra tuttavia in gioco un principio, che non appartiene al mondo del diritto, bensì della fisica, e cioè quello dei vasi comunicanti: è ovvio che le misure di politica monetaria aumentano il proprio effetto riflesso sulla politica economica nell'Unione, quando quest'ultima latita, o è osteggiata da alcuni (gruppi politici in seno ai singoli) Stati membri, ivi inclusi, in modo strumentale se non fosse ben più gravemente autolesionista, alcuni partiti e movimenti politici interni agli stessi Stati membri che pur beneficiano di queste misure, tra cui in particolare l'Italia.

Ciò posto, sempre nell'ottica di fare chiarezza su "istituzioni dell'Europa" e "Stati membri", questo effetto dei vasi comunicanti non è affatto voluto dalla BCE, i cui vertici, da anni, ricordano infatti proprio a questi ultimi che la politica monetaria da sola non basta, e occorrono serie misure di politica economica: non solo riforme interne ai singoli Paesi, ma anche interventi di respiro europeo. E al riguardo, in

[51] Si veda Corte giust., *Gauweiler*, cit., punto 52.

definitiva, poco importa se a volte questo richiamo sia fatto in modo un po' scomposto, come è capitato a Christine Lagarde nella famigerata *gaffe* in occasione della conferenza stampa dell'11 marzo 2020[52], poi però prontamente rimediata con azioni ben più incisive come il PEPP varato il 26 marzo[53].

Dall'angolo visuale delle misure di stampo europeo, obiettivamente negli ultimi tempi la sensazione che qualcosa si muova parrebbe piuttosto netta, quanto meno a livello del segnale che, nei limiti del già citato principio delle competenze attribuite, è stato dato dalle istituzioni europee.

Non è certo possibile in questa sede dilungarsi al riguardo, ma grazie (o meglio a causa) della pandemia del coronavirus, l'Europa ha varato in poche settimane iniziative idonee a far capire che le speranze di un rinnovato vigore di UEM non sono perse: parliamo non tanto del rilassamento delle norme sugli aiuti di Stato[54], o della sospensione del patto di stabilità[55], quanto del SURE[56], dei fondi messi a disposizione dalla BEI, del MES riletto in chiave "sanitaria", della già citata *Recovery Initiative*[57], e, da ultimo, e soprattutto, del citato

---

[52] F. FUBINI, *Bce, Lagarde e la «gaffe» che fa esplodere lo spread*, in *Corriere.it*, 12 marzo 2020, *https://www.corriere.it/economia/opinioni/20_marzo_12/bce-imbraccia-bazooka-ma-non-basta-misure-anti-crisi-deludono-78dd9cb0-6466-11ea-90f7-c3419f46e6a5.shtml?refresh_ce-cp*.

[53] Con riferimento al PEPP, si veda il richiamo operato nella nota 4, nonché il comunicato stampa con cui la BCE ha annunciato il Programma di acquisto per l'emergenza pandemica da 750 miliardi di euro: *https://www.bancaditalia.it/media/bce-comunicati/documenti/2020/20200318_ECB_PEPP-IT.pdf*.

[54] 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; la versione consolidata è reperibile all'indirizzo *https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_as_amended_3_april_and_8_may_2020_it.pdf*. In argomento, si vedano: P. MANZINI, *Emergenza e concorrenza*, cit.; L. CALZOLARI, *L'influenza del COVID-19 sulla politica di concorrenza*, cit.; F. COSTA-CABRAL-L. HANCHER-G. MONTI-A. RUIZ FEASES, *EU Competition Law and COVID-19*, in *TILEC Discussion Papers*, n. DP/2020/007, 27 marzo 2020, *https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3561438*.

[55] Si rinvia all'intervento di *F. CROCI nel Webinar del 18 maggio 2020 "Chi ha (ancora) paura dell'Europa?", (evento conclusivo della Cattedra Jean Monnet: Qui a peur de l'Europe?)* organizzato dall'Università degli Studi di Milano – Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, anche in [___].

[56] *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 (cfr. la relativa proposta della Commissione, del 2 aprile 2020, COM/2020/139 final)* e *Regolamento (UE) n. 559/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'introduzione di misure specifiche volte ad affrontare l'epidemia di COVID-19 (cfr. proposta della Commissione, del 2 aprile 2020, COM/2020/141 final)*. In argomento, si vedano R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da COVID-19: è attuale il principio di solidarietà nell'unione europea?*, in *SIDI Blog*, 9 aprile 2020, *http://www.sidiblog.org/2020/04/09/il-contrasto-alla-disoccupazione-a-fronte-dellemergenza-sanitaria-da-covid-19-e-attuale-il-principio-di-solidarieta-neunione-europea/*; F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia COVID-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *SIDI Blog*, 5 aprile 2020, *http://www.sidiblog.org/2020/04/05/la-proposta-della-commissione-di-uno-strumento-contro-la-disoccupazione-generata-dalla-pandemia-covid-19-sure-un-passo-nella-giusta-direzione-ma-che-da-solo-non-basta*.

[57]. Sul punto, si vedano, ad esempio: F. BINI-R. RICCIARDI, *Recovery Fund, Mes, Sure e nuovo bazooka Bce: cosa c'è nell'arsenale europeo anti crisi da oltre 2000 miliardi*, pubblicato sul quotidiano *online La Repubblica*, 23 aprile 2020, *https://www.repubblica.it/economia/2020/04/23/news/recovery_fund_cos_e_-254724287/*; nonché il contributo di A. VILLAFRANCA, *L'accordo europeo ai raggi X tra MES, Sure e BEI*, pubblicato su *www.ispionline.it*, 22 aprile 2020. Per un primo commento, cfr. anche: C. ALTOMONTE, *Recovery Fund*, in *Eurojus.it*, 8 maggio 2020,

progetto *Next Generation EU*[58]. Misure che, con tutta franchezza, soltanto un'insopportabile quanto irresponsabile strumentalizzazione politica interna al nostro Paese può (in particolare riguardo al MES) veicolare come nocive per l'Italia.

A questo riguardo, per quel che concerne le iniziative adottate a livello nazionale, è proprio guardando alla situazione interna che dobbiamo purtroppo prendere atto, ancora una volta, di essere davvero fermi, e presto forse anche fuori tempo massimo. Sotto questo profilo, superfluo aggiungere che, se almeno l'Italia avesse iniziato i famosi… compiti a casa ormai quasi 10 anni fa, non ci si troverebbe oggi a discettare del differenziale di rischio molto più alto che corre il nostro Paese rispetto agli altri Stati membri in ipotesi di aumento del debito pubblico *post*-coronavirus senza adeguate misure di politica economica concordate con gli altri partner dell'Unione europea, o addirittura di stampo unionale *tout-court*.

D'altro canto, tornando a mere considerazioni in punto di diritto (UE), per come esso oggi è scritto – piaccia o non piaccia – la solidarietà reclamata da alcuni Stati membri è comunque tuttora coniugata alla condizionalità[59]: questo *do ut des* è scolpito negli artt. 122, par. 2[60] e 136, par. 3 TFUE, è uno dei criteri cardine su cui poggia il MES (e a scanso di equivoci, fin dalla sua versione originaria del 2012)[61], ed è stato già applicato nei confronti di non pochi Stati che hanno chiesto e ottenuto assistenza finanziaria. Certo, sarebbe meglio non doverci fare imporre le riforme strutturali, per mille motivi; ma immaginare che a fronte di questo quadro normativo primario vi possano essere soluzioni diametralmente opposte a seconda degli Stati membri appare velleitario, e forse ancora una volta scientemente ingannevole: in sede unionale, gli Stati dell'Unione possono far progredire la UEM verso obiettivi più avanzati e risultati più concreti, ma l'Europa si fonda sul principio delle competenze attribuite, e la disponibilità dei singoli membri a concedere di più dal lato dell'Unione fiscale

---

http://rivista.eurojus.it/recovery-fund/.

[58] Si tratta di un pacchetto di misure proposto della Commissione e, come si osservava (sopra, note 41 ss.), approvato dal Consiglio Europeo, nell'ambito della redazione del bilancio a lungo termine dell'UE 2021-2027. Tale strumento prevede stanziamenti pari ad almeno 750 miliardi di Euro. In dettaglio, cfr. Commissione europea, *Europe's moment: Repair and prepare for the next generation, Comunicato stampa IP/20/940*, 27 maggio 2020. Per un primo efficace commento cfr. F. COSTAMAGNA-M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation? The EU Recovery Plan*, in *https://verfassungsblog.de/constitutional-innovation-democratic-stagnation/*.

[59] Sul tema della condizionalità, si rinvia a: M. IOANNIDIS, *EU Financial Assistance Conditionality After «Two-Pack»*, in *ZaöRV*, 2014, p. 100 ss.; C.J. ROGERS, *The IMF and European economies: crisis and conditionality*, Basingstoke, 2012. Se non bastasse, cfr., autorevolmente, le Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia I. Visco alla Relazione annuale 2019, del 29 maggio 2020, p. 25, secondo cui «*I fondi europei non potranno mai essere "gratuiti": il debito europeo è debito di tutti e l'Italia contribuirà sempre in misura importante al finanziamento delle iniziative comunitarie, perché è la terza economia dell'Unione. Ma un'azione comune, forte e coordinata potrà proteggere e contribuire a rilanciare la capacità produttiva e l'occupazione in tutta l'economia europea*». Il testo integrale della relazione è reperibile all'indirizzo: *https://www.corriere.it/economia/finanza/20_maggio_29/considerazioni-finali-2019-18c4be66-a193-11ea-972c-41555f8ee621.shtml*.

[60] Sulle peculiarità di questa disposizione, originariamente concepita per far fronte a calamità naturali ed altri eventi eccezionali ben diversi da quelli che ne hanno poi richiesto l'applicazione, cfr. P. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis: What is Legally Possible (and What is Not)*, in *Eur. Law Rev.*, 2011, p. 558 ss.

[61] Sul MES, si vedano anche per riferimenti, M.F. CUCCHIARA, *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità*, cit., p. 91 ss.; A. DE STREEL, *The Evolution of the EU Economic Governance*, cit., p. 336 ss., nonché i riferimenti di cui alle precedenti note 12 e 34.

non può che esere direttamente proporzionale all'attuazione, da parte di Paesi come il nostro, di riforme serie, finora imperdonabilmente omesse.

8. Considerazioni conclusive anche alla luce della pronuncia del BVerfG del 5 maggio 2020

In questo contesto, è piuttosto logico immaginare che all'inazione dell'uno corrisponda la reazione dell'altro. E vengo a concludere con due osservazioni minimali sull'autodefinita «*irritante*» sentenza del BVG del 5 maggio 2020[62].

Ormai si è detto e già scritto molto su questo ennesimo *urtikant-Urteil* – mi sia consentita la licenza poetica – della Corte tedesca, e direi unanimemente in senso critico[63].

Per limitarmi davvero all'indispensabile, vorrei telegraficamente sintetizzare in pillole il mio pensiero sulla pronuncia. In primo luogo, mi pare di poter dire

---

[62] Bundesverfassungsgericht, 5 maggio 2020, n. 2 BvR 859/15, di cui è disponibile anche una versione in lingua inglese: *https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html*. L'aggettivo "irritante" è stato espressamente usato dal Presidente della Corte costituzionale federale, Andreas Voßkuhle, in una dichiarazione resa al quotidiano *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 5 maggio 2020, *https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ezb-anleihenkaeufe-verstossen-gegen-grundrechte-16754885.html#void*.

[63] Cfr., tra gli altri, G. TESAURO-P. DE PASQUALE, *op. cit.*; M. POIARES MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in *https://verfassungsblog.de/some-preliminary-remarks-on-the-pspp-decision-of-the-german-constitutional-court/*; S. CAFARO, *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio*?, in *SIDI Blog*, 8 maggio 2020, *http://www.sidiblog.org/2020/05/08/quale-quantitative-easing-e-quale-unione-europea-dopo-la-sentenza-del-5-maggio/*; 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, *http://www.sidiblog.org/2020/05/14/la-corte-di-karlsruhe-il-mito-della-neutralita-della-politica-monetaria-e-i-nodi-del-processo-di-integrazione-europea/*; G. ROSSOLILLO, *Il monito della Corte costituzionale tedesca sul futuro del processo di integrazione europea*, *ivi*, 19 maggio 2020, *http://www.sidiblog.org/2020/05/19/il-monito-della-corte-costituzionale-tedesca-sul-futuro-del-processo-di-integrazione-europea/*; M. WILKINSON, *Fight, flight or fudge? First reflections on the PSPP judgement of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020, *https://verfassungsblog.de/fight-flight-or-fudge/*; J. ZILLER, *L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco*, in *I Post di ASIDUE*, vol. II, n. 1, 7 maggio 2020, *https://www.aisdue.eu/web/wp-content/uploads/2020/05/Post-Jacques-Ziller-rev.pdf*; P. MANZINI, *Dalla Corte tedesca un bicchiere di veleno per la UE*, nel *blog LaVoce.info*, 8 maggio 2020, *https://www.lavoce.info/archives/66560/dalla-corte-tedesca-un-bicchiere-di-veleno-per-la-ue/*; B. CARAVITA, *L'arroganza del tribunale di Karlsruhe che sgambetta la Ue favorisce i sovranisti*, in *ildubbio.news*, 8 maggio 2020, *https://www.ildubbio.news/2020/05/08/larroganza-del-tribunale-di-karlsruhe-che-sgambetta-la-ue-e-favorisce-sovranisti/*; V. anche 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, in *https://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=557*; 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, 27 maggio 2020; L.F. PACE, *Il BVerG 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., *http://rivista.eurojus.it/linsostenibile-leggerezza-del-sindacato-giurisdizionale-sulle-decisioni-di-politica-monetaria-della-bce-2/*. Ma si segnala anche il seminario *online* organizzato da ASIDUE, *La sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020, Valore giuridico, significato politico, prospettive per la politica economica e monetaria dell'Unione europea*, 14 maggio 2020, le cui registrazioni sono disponibili all'indirizzo: *https://www.youtube.com/watch?v=TdmBd-mkhSY&t=4s*.

nihil novum sub soli: la sentenza si pone in continuità con una giurisprudenza del BVerfG che dal *Maastricht*[64]e soprattutto dal *Lissabon-Urteil*[65] ha fissato paletti di ordine costituzionale allo Stato tedesco sempre più stringenti, e di cui ci si è accorti, quanto meno fuori dalla Germania, soltanto quando la Corte ha rinviato per la prima volta ai Giudici di Lussemburgo nel caso *Gauweiler*.

In secondo luogo, ha ragione da vendere chi scrive che siamo ormai al di fuori del famoso dialogo tra Corti[66]: l'assertività e, con tutto il rispetto, ormai vera e propria arroganza del BVG travalicano il principio di leale cooperazione e costituiscono un pessimo precedente contrario all'ordine che deve necessariamente sussistere nel delicato "rapporto tra ordinamenti"[67]. Tanto più viste le crescenti complessità e difficoltà in cui si dibatte un'Unione che segna il passo rispetto all'obiettivo della famosa «*unione sempre più stretta fra i popoli europei*»[68], una simile entrata a gamba tesa appare davvero – essa sì – una condotta *ultra vires*[69], di cui proprio non si sentiva il bisogno.

In terzo luogo, la sentenza è sbagliata anche nel merito, sotto vari profili: da un lato, perché la questione era stata definitivamente chiusa da *Weiss*, ai sensi degli artt. 19, par. 1 TUE e 267 TFUE; e al riguardo, avendo più spazio sarebbe stimolante interrogarsi se, col monopolio dell'interpretazione del diritto dato alla Corte di Giustizia, sia possibile anche erodere il principio delle competenze attribuite, visto che tale monopolio mette in discussione l'esistenza di una *Kompetenz-Kompetenz* apparentemente riconosciuta da tale principio agli Stati membri, e non all'Unione[70]; dall'altro lato, la sentenza è comunque errata

---

[64] In relazione al trattato di Maastricht, cfr. Bundesverfassungsgericht, 12 ottobre 1993, n. 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, nonché, con specifico riferimento all'Unione Economica e Monetaria: Bundesverfassungsgericht, 31 marzo 1998, n. 2 BvR 1877/97 - 2 BvR 50/98, disponibile all'indirizzo: *https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1998/03/rs19980331_2bvr187797en.html*.

[65] Bundesverfassungsgericht. 30 giugno 2009, n. 2 BvE 2/08, disponibile al seguente indirizzo: *https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html*. Sul sito della nostra Corte Costituzionale è possibile trovare una traduzione della stessa in lingua italiana: *https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Traduzione_sentenza.pdf*.

[66] B. Caravita di Toritto-M. Condinanzi-A. Morrone-A.M. Poggi, *op. cit.* In generale, sull'argomento del "dialogo" tra corti cfr. D. Gallo, *Challenging EU constitutional law*, cit.; nonché L. Gradoni, *Il dialogo tra Corti, per finta*, in *SIDI Blog*, 8 febbraio 2017, *http://www.sidiblog.org/2017/02/08/il-dialogo-tra-corti-per-finta-4/*; R. Mastroianni, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di Giustizia in tema di "controlimiti": è un vero dialogo?*, in *Federalismi.it*, 5 aprile 2017; C. Amalfitano, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla corte di giustizia e rimessione alla consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza "comunitaria" e costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 18 febbraio 2020, *https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2020_Amalfitano.pdf*. In materia di controlimiti si veda anche B. Nascimbene (a cura di), *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di Giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015.

[67] Cfr., ad es., il nesso tra i casi Gauweiler e Taricco suggerito dall'Avvocato generale Bot nelle sue conclusioni del 17 luglio 2017, M.A.S., M. B., causa C-42/17, punti 10 e 185. Per una ricostruzione approfondita del caso Taricco nel contesto del "dialogo tra corti", cfr.: D. Gallo, *L'efficacia diretta*, cit., p. 394 ss.

[68] Così, notoriamente, il Preambolo del Trattato sull'Unione Europea.

[69] G. Tesauro-P. De Pasquale, *op. cit.*

[70] Che l'Unione non abbia una propria *Kompetenz-Kompetenz* è notorio (cfr. B. Nascimbene, *Unione europea tra unità e pluralità degli ordinamenti giuridici*, in R. Cavallo Perin-G. Colombini-F. Merusi-A. Police,-A. Romano (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, Atti del Convegno tenutosi a Pisa il 14-15 giugno 2018, ESI, Napoli, 2019, p. 25 ss., a 37 ss.) ma, a fronte di una competenza esclusiva della Corte di Giustizia sui limiti di azione delle istituzioni, il

perché, come correttamente messo in luce anche da altri [71], sul tema proporzionalità tra misure di politica monetaria e apparente mancata considerazione dei riflessi del PSPP sulla politica economica, la motivazione del BVG appare talmente contraddittoria da apparire, come è, una mera petizione di principio di portata politica.

In quarto luogo, è vero che le scelte di politica economica devono essere assunte nel rispetto di un principio di democrazia, ma è altrettanto vero che la BCE è organo tecnico, il quale, come detto, sta sopperendo proprio alla mancanza – o non volontà – degli Stati membri – e delle loro democrazie – di compiere azioni idonee a mettere definitivamente in sicurezza l'Unione, non solo economica e monetaria. E di questi tempi, occorrerebbe ad esempio ricordarci che la *Brexit* è proprio dovuta a una risposta "democratica" a questioni troppo complesse per essere affidate al giudizio… dell'Uomo Qualunque.

In quinto luogo, salve evoluzioni davvero eversive, che non crederei plausibili, gli unici effetti della sentenza, lato UE, saranno quello di indurre la BCE, la prossima volta, a spendere qualche parola in più sulle motivazioni alla base di future nuove misure di politica monetaria. Non credo che la BCE si faccia intimidire dal BVerfG (del resto, le reazioni a caldo della BCE sono esattamente nella direzione di ignorare sostanzialmente la sentenza), anche perché, se così non facesse, minerebbe alla radice uno dei capisaldi su cui la Germania ha accettato di abbandonare il marco a favore dell'euro, e cioè l'indipendenza assoluta della BCE stessa. Così, l'*urtikant-Urteil* sembra poter dar corpo anche ad una singolare eterogenesi dei fini, a conferma anche sotto questo profilo di una sua complessiva precarietà.

Infine, dal punto di vista dell'ordinamento tedesco, le conseguenze sono un po' più articolate, perché il BVG sta progressivamente comprimendo gli spazi di manovra alla stessa Germania, per finalità che non sono così chiare: sperando che il fine ultimo non sia la dichiarazione di incostituzionalità dell'appartenenza della Germania alla UE, decisione che forse non spetta a un giudice, alla fine la sentenza del 5 maggio appare velleitaria: parafrasando quanto già scritto su questa sentenza, dopo aver tanto abbaiato, forse il giudice tedesco ha adesso anche provato a mordere, ma difficilmente la vittima del morso si trova a Bruxelles, o a Lussemburgo, essendo piuttosto questione … di economia domestica tedesca. Prova ne è il rischio di procedura di infrazione che la Commissione ha ventilato di avviare contro la Germania.

Come uscire da questa *impasse*? Bisognerebbe ritrovare il coraggio e l'entusiasmo degli anni d'oro, quando le corti costituzionali trovarono la strada per rendere compatibile l'ordinamento interno con quello allora comunitario [72]. E il

---

tema sembra doversi porre, tanto più in situazioni come quella qui in esame.

[71] M. Poiares Maduro, *Some Preliminary Remarks*, cit.; si veda anche D.U. Galetta, *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronunzia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, in *Federalismi.it*, n. 14 del 13 maggio 2020, disponibile all'indirizzo *https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=42380&content=Karlsruhe%2B%C3%BCber%2Balles%3F%2BII%2Bragionamento%2Bsul%2Bprincipio%2Bdi%2Bproporzionalit%C3%A0%2Bnella%2Bpronunzia%2Bdel%2B5%2Bmaggio%2B2020%2Bdel%2BBVerfG%2Btedesco%2Be%2Ble%2Bsue%2Bconseguenze&content_author=%3Cb%3EDiana%2DUrania%2BGaletta%3C%2Fb%3E*.

[72] Per una ricostruzione della giurisprudenza della nostra Corte costituzionale quale giudice anche "europeo", si rinvia a P. Ivaldi, *Diritto dell'Unione europea e processo costituzionale*, in *Rivista,* 2013, p. 191 ss. Più in generale, si vedano anche A. Rosas, *The National Judge as EU Judge; Some Constitutional Observations*, in *SMU Law Rev.*, 2014, p. 717 ss.; C. Grabenwarter, *National Constitutional Law Relating to the European Union*, in A. Von Bogdandy-J. Bast (a cura

richiamo va a una sentenza come la *Frontini*[73], con la quale la nostra Corte costituzionale, di slancio, superò la propria precedente giurisprudenza e mise una parola definitiva sulla complessiva costituzionalità dell'adesione dell'Italia al progetto europeo.

Non sono un costituzionalista, tanto meno tedesco, ma forse allora la soluzione non può che passare da un *revirement* della giurisprudenza del BVerfG. Da una revisione che muova dalla circostanza secondo cui senza Europa non c'è né democrazia, né dignità. E che la solidarietà è un principio di democrazia e di dignità, da declinarsi non solo in salsa tedesca, ma europea.

Nonostante tutto, il momento sembra propizio: l'Europa non deve fare paura. Piuttosto, come ci ricorda Romano Prodi nel suo noto aforisma sull'Europa, sono gli Stati membri coloro ai quali va sollecitata l'urgenza di riprendere a pedalare sulla bicicletta europea, da troppo tempo rallentata e quasi ferma.

---

di), *Principles of European Constitutional Law*, Hart, Oxford, 2010, p. 83 ss.; A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in *Rivista*, 2007, p. 734 ss.

[73] Corte Cost., 18 dicembre 1973, n. 183, ECLI:IT:COST:1973:183.