

6 OTTOBRE 2021

La reazione europea alla sentenza sul
PSPP del *Bundesverfassungsgericht*: il
doveroso avvio di una procedura
d'infrazione

di Matteo Bursi

Dottorando in Lavoro, sviluppo e innovazione
Università di Modena e Reggio Emilia



La reazione europea alla sentenza sul PSPP del *Bundesverfassungsgericht*: il doveroso avvio di una procedura d'infrazione*

di Matteo Bursi

Dottorando in Lavoro, sviluppo e innovazione
Università di Modena e Reggio Emilia

Abstract [It]: Lo scritto in oggetto analizza la scelta della Commissione Europea di avviare una procedura d'infrazione nei confronti della Germania in merito alla sentenza sul PSPP del Tribunale Costituzionale Tedesco. L'articolo parte da una ricostruzione storica della vicenda giurisprudenziale relativa al cd. Quantitative Easing, per poi giungere ad esaminare le ragioni per cui Bruxelles ha deciso di adottare questa scelta, i rischi da essa derivanti ed i possibili sviluppi futuri della controversia.

Abstract [En]: The aim of this paper is to analyse the choice of the European Commission to launch an infringement procedure towards Germany with reference to the sentence of Bundesverfassungsgericht on PSPP. Firstly, the article examines the previous stages of this juridical case while, subsequently, tries to deepen the reasons why Bruxelles decided to take this decision, the risks related to this step and the possible future developments of the controversy.

Parole chiave: Procedura d'infrazione; PSPP; Bundesverfassungsgericht; dialogo fra corti; Trattati

Keywords: Infringement procedure; PSPP; Bundesverfassungsgericht; dialogue between Courts; Treaties

Sommario: 1. Introduzione. 2. La vicenda PSPP “dalle origini ai giorni nostri”. 3. La reazione tedesca alla sentenza del 5 maggio 2020. 4. L'avvio della procedura d'infrazione: le ragioni alla base della doverosità della decisione. 5. I rischi derivanti da un prosieguo della procedura. 6. La risposta del governo tedesco ed i possibili sviluppi della vicenda. 7. Conclusioni: la necessità di una soluzione politica.

1. Introduzione

Il 6 giugno scorso la Commissione Europea ha inviato al Governo tedesco una comunicazione atta a formalizzare l'avvio dell'*iter* relativo ad una procedura d'infrazione¹. Invero, nella missiva in questione, Bruxelles sostiene che la Germania non si sia conformata alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) in merito alla vicenda *Public Sector Purchase Programme* (PSPP)² e, in tal senso, viene richiesto all'esecutivo teutonico di fornire chiarimenti utili alla risoluzione di questa controversia. Una controversia che si protrae da diversi anni e che trova nel pronunciamento del Tribunale Costituzionale Tedesco del 5 maggio 2020 il proprio elemento centrale. L'ormai nota sentenza del *Bundesverfassungsgericht* (*BVerfG*) ha infatti rappresentato un evento senza precedenti dal momento della costituzione

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ INFR (2021)2114.

² Si veda G. TESAURO - P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Osservatorio Europeo – Il Diritto dell'Unione Europea*, 11 maggio 2020.



dell'Eurozona e, com'era facile immaginare, ha indotto reazioni politiche, economiche e giuridiche di assoluto rilievo. Ora, con il passo intrapreso dalla Commissione Europea, ci si addentra in un terreno inedito ed incerto, un campo di gioco di cui si fatica a tracciare i confini e nel quale non è ben chiaro quale ruolo possano, e vogliono, svolgere i soggetti coinvolti nella vicenda.

La presente trattazione si pone il fine di ricostruire il percorso che ha condotto l'istituzione di Bruxelles ad adottare questa decisione e, al contempo, cerca di ponderare le possibili conseguenze date dall'invio della sopramenzionata missiva, tentando di arricchire l'analisi giuridica con riflessioni di carattere politico-istituzionale. Dapprima, pertanto, l'attenzione verrà indirizzata verso la storia della vicenda PSPP, ripercorrendo rapidamente le tappe che hanno portato fino alla sentenza del 5 maggio 2020 (I); successivamente si esamineranno gli eventi successivi al sopracitato pronunciamento (II), giungendo poi ad analizzare le possibili ragioni per cui la Commissione ha deciso di avviare la procedura di infrazione e a delineare i rischi derivanti da questa scelta (III); si ipotizzeranno, quindi, gli eventuali sviluppi della vicenda, assumendo come punto di partenza la risposta fornita dal Governo tedesco alla Commissione Europea (IV) per poi giungere, in conclusione, ad una più ampia riflessione riguardante la necessità di addivenire ad una riforma dei Trattati (V).

2. La vicenda PSPP “dalle origini ai giorni nostri”

Nel ricostruire dal principio il susseguirsi di eventi relativo alla vicenda PSPP, è ragionevole affermare come tutto abbia avuto inizio con il famoso discorso di Londra di Mario Draghi, circostanza in cui l'ex-Presidente della BCE rese chiaro ai mercati finanziari, ed al mondo politico europeo, che avrebbe utilizzato tutti gli strumenti a sua disposizione per risollevare l'Eurozona dalla crisi dei debiti sovrani³. Quell'ormai celeberrimo “*whatever it takes*” fu infatti prodromico alla creazione delle *Outright Monetary Transactions* (OMT) e, successivamente, alla messa a punto del cd. *Quantitative Easing* (QE): due strumenti che allontanavano la Banca Centrale Europea dal modello *Bundesbank*, giungendo piuttosto ad avvicinarla alla *Federal Reserve* od alla *Bank of England*. Ambedue le misure appena menzionate causarono fin da subito la reazione di parte dell'*establishment* tedesco, ingenerando dubbi in merito alla conformità di questi strumenti con i Trattati in vigore. Invero, si presentava la preoccupazione che l'istituto con sede a Francoforte sul Meno potesse distanziarsi dal primario obiettivo rappresentato dalla stabilità dei prezzi, caricandosi invece di funzioni che, secondo la logica sottostante allo Statuto della BCE, spetterebbero alla politica fiscale e, dunque, ai Governi nazionali.

³ Si fa riferimento al discorso pronunciato il 26 luglio 2012 da Mario Draghi, all'epoca Presidente della BCE, durante un forum di investitori a Londra. In quella circostanza l'economista italiano ha sostenuto come la Banca Centrale avrebbe agito senza esitazioni ed in maniera efficace nel tentativo di preservare l'euro (“*Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough*”).

Dapprima fu pertanto messa al vaglio la costituzione delle OMT, programmi (fino ad ora mai attivati) che permetterebbero alla Banca Centrale di acquisire titoli pubblici di uno Stato dell'Eurozona senza dover applicare la cd. regola della *capital key*⁴. In tal senso, per mezzo di ricorsi individuali diretti (*Verfassungsbeschwerde*)⁵, la questione venne portata dinnanzi al Tribunale Costituzionale Tedesco il quale, sollevando innanzi alla Corte di Giustizia una questione pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, diede avvio alla vicenda giurisprudenziale *Gauweiler/OMT*⁶. Quest'ultima durò diversi anni prima di riuscire a raggiungere una conclusione che, per quanto ponesse vincoli all'operato della BCE, dava sostanzialmente l'avallo allo strumento in questione, inserendo la vicenda all'interno del pluridecennale dialogo fra corti⁷.

Lo stesso percorso venne quindi intrapreso con riferimento al *Public Sector Purchase Programme*⁸, programma di acquisto di titoli pubblici dell'Eurozona mirato primariamente, stando a quanto sostenuto dalla BCE, ad evitare il rischio deflattivo e teso, quindi, a riportare il livello d'aumento dei prezzi in prossimità del valore stabilito nel 2003 dalla stessa Banca Centrale⁹. In questa specifica circostanza, il timore di parte del mondo politico ed accademico tedesco era che, con il cd. *Quantitative Easing*, Francoforte finisse invece per incidere pesantemente sul bilancio dei singoli Paesi membri (privilegiando quelli maggiormente indebitati e, quindi, impossibilitati ad implementare manovre espansive), finendo per sconfinare in ambiti che non spetterebbero alla politica monetaria quanto, piuttosto, a quella fiscale. In tal senso, ancora una volta attraverso ricorsi individuali diretti¹⁰, la questione venne portata dinnanzi ai giudici di Karlsruhe i quali, prima di pronunciarsi in maniera autonoma, la "girarono" a quelli di Lussemburgo. Fu quindi nel 2018 che la CGUE si espresse sulla vicenda *Weiss*¹¹, sostenendo che la Banca Centrale non avesse

⁴ Le *Outright Monetary Transactions* sono programmi di acquisto che potrebbero essere attivati solo nella circostanza in cui un Paese fosse coinvolto in un percorso di aggiustamento macroeconomico. Sul tema *Technical features of Outright Monetary Transactions*, (testo consultabile sul sito della Banca Centrale Europea). La cd. regola della *capital key* prevede che la BCE, nell'effettuare acquisti di titoli di Stato dell'Eurozona sui mercati secondari, debba operare in maniera proporzionale alla quota di partecipazione delle singole Banche Centrali Nazionali al suo capitale.

⁵ Ricorsi che vennero presentati da Peter Gauweiler (all'epoca parlamentare della CSU, persona che dà il nome anche alla sentenza) e da gruppi di cittadini che gravitavano intorno a diverse personalità politiche tedesche (appartenenti ad *Alternative für Deutschland*, *Die Linke* ma anche alla SPD). A tal proposito J. LUTHER, *Il rinvio pregiudiziale di Karlsruhe sui poteri della BCE*, in *Quaderni Costituzionali*, n.2, 2014, pp. 422-425.

⁶ In merito alla "vicenda OMT", si veda P. FARAGUNA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti Comparati*, n.1, 2016.

⁷ Per una ricostruzione complessiva sul tema, si veda, *ex plurimis* R. COSIO – R. FOGLIA (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo delle Corti*, Giuffrè Editore, Milano, 2013.

⁸ Il programma PSPP rientra nel più ampio *Asset Purchase Programme* (APP), il quale si compone anche del *Covered Bond Purchase Programme* (CBPP3), dell'*Asset-Backed Security Purchase Programme* (ABSPP) e del *Corporate Sector Purchase Programme* (CSPP).

⁹ Ovvero inferiore, seppur prossimo, al 2% annuo.

¹⁰ I ricorsi furono diversi e vennero avanzati da personalità politiche tedesche note per le loro posizioni euro-scettiche (su tutti, Heinrich Weiss, Bernd Lucke, Peter Gauweiler e Markus Kerber). Sul tema P. FARAGUNA, *Da Karlsruhe un nuovo rinvio pregiudiziale "contro" la BCE: inutile e dannoso?*, in *Quaderni Costituzionali*, n.4, 2017, pp. 930-933.

¹¹ Corte di giustizia, 11 dicembre 2018, causa C-493/17, Weiss.

compiuto atti *ultra vires* e che dunque il PSPP rientrasse all'interno della sfera riguardante la politica monetaria¹². Trascorsi circa due anni dal pronunciamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, il *BVerfG* ha sganciato la sua "bomba": invero, il Tribunale Costituzionale Tedesco ha rigettato l'interpretazione fornita da parte dei giudici di Lussemburgo ed ha affermato che il programma di acquisti sconfinava nella sfera della politica fiscale e, conseguentemente, ricadeva all'interno delle competenze dei singoli Paesi membri. A questa valutazione è stata aggiunta un'esplicita critica nei confronti dell'operato della CGUE, la quale, avallando il PSPP, avrebbe abdicato al ruolo di garante dei principi di attribuzione e proporzionalità, costringendo Karlsruhe ad intervenire con il fine di tutelare la corretta ripartizione di competenze fra Unione Europea e Stato tedesco. Il *Bundesverfassungsgericht* chiudeva dunque la propria sentenza intimando alla BCE di fornire chiarimenti al Governo ed alla *Bundesbank* in merito al *Public Sector Purchase Programme*; chiarimenti che, se non soddisfacenti, avrebbero obbligato la Banca Centrale tedesca a ritirarsi dall'attuazione del cd. *Quantitative Easing* ed a dismettere progressivamente le proprie partecipazioni in titoli di Stato riconducibili al piano di acquisti in oggetto¹³.

3. La reazione tedesca alla sentenza del 5 maggio 2020

Che la sentenza del Tribunale Costituzionale Tedesco andasse a creare una situazione paradossale è risultato fin da subito evidente: da un lato, infatti, si apriva la possibilità che la Commissione Europea avviasse una procedura d'infrazione che avrebbe creato un inedito cortocircuito nel rapporto fra le Corti nazionali e la CGUE¹⁴; dall'altro, invece, ci si interrogava sulla fattibilità di un ritiro della *Bundesbank* dal programma PSPP, considerando come un'esclusione della Banca Centrale tedesca dal cd. *Quantitative Easing* non potesse che danneggiare primariamente lo Stato teutonico¹⁵.

¹² Sul tema F. PENNESI, *Nel nome della stabilità dei prezzi? La Corte di Giustizia approva il Quantitative Easing della Banca Centrale Europea (nota a sentenza C-493/17, Weiss e a.)*, in *Diritti Comparati*, 20 dicembre 2018.

¹³ In merito alla sentenza del 5 maggio 2020, si vedano G. TESAURO - P. DE PASQUALE, *La BCE, cit.*; 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*, n.2, 2020, pp. 151-159, nonché, volendo, M. BURSI, *La sentenza del BVerfG sul Public Sector Purchase Programme: un'Europa sempre più difficile*, in *Consulta Online*, n.2, 2020, pp. 385-405.

¹⁴ Fra i primi a prospettare questa ipotesi vi furono P. MANZINI, *Dalla corte tedesca un bicchiere di veleno per la UE*, in *LaVoce.info*, 8 maggio 2020 e P. MORI (*Riflessioni sulla possibilità e sull'opportunità di aprire una procedura di infrazione nei confronti della Germania a causa della sentenza del Bundesverfassungsgericht sul PSPP*, in *Eurojus*, n.3, 2020, pp. 112-122). Quest'ultima Autrice, in particolare, sottolinea nello scritto in questione l'importanza di un'azione (che sarebbe potuta essere anche una lettera amministrativa con la richiesta di chiarimenti) atta a contrastare "la continua erosione del processo di integrazione europea e dei suoi valori fondamentali che provengono sia da quegli Stati membri convertitisi in "democrazie illiberali", sia dalle contestazioni, più o meno esplicite, al primato del diritto dell'Unione da parte delle Corti costituzionali di alcuni Stati membri (ahimè anche di quelli fondatori!) le quali mal sopportano la competenza della Corte di giustizia".

¹⁵ Il ritiro della *Bundesbank* dal programma in questione avrebbe infatti comportato la vendita, quasi unicamente, di titoli di Stato tedeschi: invero, nel PSPP, le Banche Centrali Nazionali effettuano gli acquisti per conto della BCE e si concentrano primariamente sui titoli del loro Stato di appartenenza. Pertanto, si sarebbe assistito ad un massiccio smobilizzo di *Bund* con il probabile aumento dei tassi d'interesse sui titoli pubblici tedeschi. Per una sottolineatura di



Alla luce di ciò, è ragionevole affermare come il *Bundestag* ed il Governo di Berlino si siano celermente attivati per disinnescare la “bomba” sganciata dal *Bundesverfassungsgericht*¹⁶. Invero, la Commissione per l’Europa del Parlamento tedesco ha avviato fin da subito audizioni con esperti al fine di raccogliere informazioni in merito al programma della BCE ed alle possibili conseguenze di un ritiro della Banca Centrale Nazionale dal PSPP, ricevendo un quasi unanime indirizzo a creare un dialogo costruttivo con Francoforte ed a riaffermare in maniera netta la fiducia nei confronti delle istituzioni euro-unitarie. Sulla medesima linea, la *Bundesbank* ha richiesto, all’interno di una riunione della BCE, di ricostruire l’*iter* che ha indotto l’istituto di Francoforte a creare il programma in questione, in modo da ponderare nuovamente in quale maniera siano stati condotti gli acquisti e come sia stata valutata la proporzionalità dello strumento. Parallelamente, la Banca Centrale Europea ha inoltrato al Governo tedesco nuovi documenti riguardanti il cd. QE e l’esecutivo, di rimando, li ha inoltrati al *Bundestag*. Quest’ultimo, in data 2 luglio 2020, ha quindi adottato una risoluzione¹⁷ nella quale, sostanzialmente, si avallava il programma in questione alla luce dei nuovi elementi acquisiti; provvedimento che si è posto in linea con quanto aveva dichiarato pochi giorni prima il ministro delle finanze Olaf Scholz, il quale, alla fine di giugno, aveva sostenuto come i documenti ricevuti da Francoforte andassero a dirimere i dubbi sollevati dal *BVerfG* in merito all’adeguata valutazione della proporzionalità del *Public Sector Purchase Programme*¹⁸.

In seguito a queste prese di posizione, è emerso chiaramente come la politica tedesca considerasse sostanzialmente chiusa la questione e, al contempo, ha preso piede in Europa l’idea che, anche in questa circostanza, il Tribunale Costituzionale Tedesco avesse “abbaiato” senza poi, effettivamente, mordere¹⁹. Questa idea ha peraltro trovato conferma in un pronunciamento di quest’anno in cui il *BVerfG* ha, di fatto, sotterrato l’ascia di guerra, reputando sostanzialmente soddisfacenti gli elementi che la BCE aveva trasmesso alle istituzioni tedesche nei mesi precedenti ed avallando il controllo effettuato dal Governo e dal Parlamento su questa materia²⁰. La vicenda in questione nasceva da due ricorsi mirati ad ottenere un’ordinanza di esecuzione del pronunciamento riguardante il PSPP, istanze avanzate da alcuni noti

questo “paradosso”, si veda G. SCACCIA, *Nazionalismo giudiziario e diritto dell’Unione europea: prime note alla sentenza del BVerfG sui programmi di acquisto di titoli del debito della BCE*, in *Anticipazione DPCE online*, n.2, 2020.

¹⁶ Per un’efficace ricostruzione di quanto fatto dalle istituzioni tedesche dopo la sentenza del 5 maggio 2020, si veda A. ZEI, *Karlsruhe e Next Generation EU: la decisione del 26 marzo 2021*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n.1, 2021, pp. 9-11.

¹⁷ Bundestag 19/20621 (testo consultabile sul sito della stessa istituzione tedesca).

¹⁸ A tal proposito G. CHAZAN - M. ARNOLD, *German finance minister moves to resolve court stand-off with ECB*, in *The Financial Times*, 29 giugno 2020.

¹⁹ Questa è una fortunata metafora teorizzata tempo addietro da Weiler con specifico riferimento al *Bundesverfassungsgericht* ed al suo atteggiamento critico verso l’Unione Europea. In tal senso J.H.H. WEILER, *The “Lisbon Urteil” and the Fast Food Culture*, in *Eur J Int’l Law*, 2009, Vol. 20, p.505.

²⁰ Ordinanza del 29 aprile 2021 (2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15) sull’esecuzione della sentenza del 5 maggio 2020 riguardante il programma “Quantitative Easing della BCE”.

esponenti politici euro-scettici²¹, i quali, considerando l'assenza di ripercussioni sostanziali in seguito alla sentenza del 5 maggio 2020, domandavano al *Bundesverfassungsgericht* di tornare ad intervenire sulla materia, valutando se, effettivamente, le problematiche rilevate nella sentenza avessero incontrato un'adeguata risoluzione. Il Tribunale Costituzionale Tedesco, a tal proposito, rigettava però la questione, affermando come, acquisite queste nuove informazioni, si poteva accettare la valutazione che il Governo ed il *Bundestag* avevano effettuato in merito all'adeguata proporzionalità del PSPP.

Una presa di posizione che indubbiamente ha dato tranquillità ai rapporti fra Karlsruhe e l'Unione Europea ma che, altrettanto indubbiamente, ha sollevato alcune perplessità. Invero, i casi a questo punto sono due: o la BCE ha fornito elementi sorprendenti ed inediti che hanno davvero stravolto le valutazioni del *BVerfG* o, in alternativa, il Tribunale Costituzionale Tedesco ha tacitamente ammesso di non volere, e potere, attivare l'opzione "nucleare" rappresentata dal ritiro della *Bundesbank* dal programma, accettando per sufficienti le poche (e non sconvolgenti) informazioni ricevute da Francoforte.

Secondo il punto di vista dello scrivente, verrebbe da optare per la seconda ipotesi.

4. L'avvio della procedura d'infrazione da parte della Commissione: le ragioni alla base della doverosità della decisione

Alla luce della reazione della politica tedesca alla sentenza del 5 maggio 2020, e tenuto conto di quanto appena detto in merito al "riposizionamento" dello stesso *BVerfG* sul tema, ha inevitabilmente cominciato a prendere piede all'interno dell'UE l'idea che la vicenda, in fin dei conti, potesse risolversi in un nulla di fatto e che il pronunciamento di Karlsruhe finisse per essere derubricato come un'estemporanea presa di posizione che privilegiava l'etica delle intenzioni piuttosto che quella delle responsabilità²². Contrariamente a queste aspettative, la Commissione Europea ha invece deciso di non archiviare l'inedita sentenza del Tribunale Costituzionale Tedesco e, con l'invio della lettera di costituzione in mora alla Germania in merito ad una presunta violazione dei principi fondamentali del diritto euro-unitario, Bruxelles ha avvalorato quanto era stato correttamente sostenuto in parte della dottrina²³: invero, nelle settimane successive al 5 maggio era stata prospettata da più parti l'ipotesi che la

²¹ Le due personalità di riferimento per questi ricorsi sono infatti Bernd Lucke, fondatore del partito *Alternative für Deutschland* (ora membro di un altro movimento politico), ed il già citato Peter Gauweiler. In tal senso N. J. KURMAIER, *German top court rejects complaint against ECB's bond buying scheme*, in *Euractiv.com*, 18 maggio 2021.

²² Il naturale riferimento non può che essere la weberiana distinzione fra *gesinnungsethik* e *verantwortungsethik*. Si veda M. WEBER, *La politica come professione*, Mondadori, Milano, 2017.

²³ In tal senso D.U. GALETTA - J. ZILLER, *Karlsruhe über alles? Riflessioni a margine di una pronunzia «assolutamente non comprensibile» e «arbitraria»*. *Commento a BVerfG 05.05.2020, 2 BvR 859/15, Weiss*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 3-4/2020, pp. 301-347. Sulla stessa linea, a livello di istituzioni europee, va considerato il punto di vista espresso da un gruppo di esperti interpellato sul tema da parte della Commissione Affari Costituzionali dell'Unione Europea; si veda quindi N. PETERSEN – K. CHATZIA THANASIOU, *Primacy's Twilight. On the Legal Consequences of*

Commissione potesse (e dovesse) avviare una procedura d'infrazione ai sensi dell'articolo 258 del TFUE, certificando come lo Stato teutonico non si fosse correttamente conformato a quanto previsto dai giudici del Lussemburgo²⁴. Pertanto, in questa circostanza, successivamente alle già inusuali dichiarazioni delle istituzioni euro-unitarie nelle quali si stigmatizzava la sentenza²⁵, l'Unione Europea ha deciso di rispondere con fermezza a quella che da alcuni è stata definita la "arroganza" di Karlsruhe²⁶, imboccando una strada che prima d'ora non era stata ancora battuta. Adesso, infatti, si apre la possibilità di vedere impugnato un pronunciamento di una Corte Costituzionale dinnanzi alla CGUE, pronunciamento che ha come oggetto il rifiuto di una precedente sentenza della stessa Corte di Giustizia dell'Unione Europea in merito all'operato di un'istituzione euro-unitaria.

Una circostanza, come detto, senza precedenti²⁷, che potrebbe avere ricadute di differente natura.

A livello strettamente giuridico, si può sostenere come la Commissione Europea possa presentare diversi argomenti a supporto della decisione di avviare una procedura d'infrazione nei confronti della Germania: 1) il non rispetto dell'indipendenza della Banca Centrale Europea e, di rimando, degli articoli 130 e 282.3 del TFUE²⁸. Invero, è stato affermato in dottrina²⁹ come, con questo pronunciamento, il *BVerfG* abbia effettuato un'indebita ingerenza nel funzionamento della BCE, ledendo pertanto un elemento che sta alla base del modello di *central banking* strutturato nell'Eurozona;

the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of the EU Law, pp. 54-67, (testo consultabile sul sito www.euoparl.europa.eu/thinktank).

²⁴ La possibilità per la Commissione Europea di aprire una procedura d'infrazione nei confronti di un Paese membro alla luce di una violazione riconducibile ad un pronunciamento giurisprudenziale è stata esplicitata per la prima volta dalla CGUE con la vicenda *Commissione vs Italia* (Commissione v. Italia, Causa C-129/00). Sul tema, si vedano S. POLI - R. CISOTTA, *The German Federal Constitutional Court's Exercise of Ultra Vires Review and the Possibility to Open an Infringement Action for the Commission*, in *German Law Journal*, 2020, pp. 1078-1089 e L. S. ROSSI - G. DI FEDERICO, *Annotation Case C-129/00, Commission v. Repubblica italiana*, in *Common Market Law Review*, n.42, 2005, pp. 829 - 849.

²⁵ A tal proposito S. POLI, *The German Federal Court and its first ultra vires review: a critique and a preliminary assessment of its consequences*, in *Eurojus*, n.2, 2020, pp. 236-238.

²⁶ Si veda B. CARAVITA - M. CONDINANZI - A. MORRONE - A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe richiesto maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it*, n.14, 2020.

²⁷ Invero, ci sono stati casi in cui la CGUE ha aperto procedure d'infrazione con riferimento a pronunciamenti di giudici di ultima istanza, situazione avvenuta in Francia (Corte di Giustizia, Causa C-416/17 Commissione v. Repubblica Francese) ed in Spagna (Corte di Giustizia, Causa C-154/08, Commissione v. Regno di Spagna), ma non è mai successo invece che l'*iter* fosse avviato sulla base dell'attivazione di controlimiti da parte di una Corte Costituzionale nazionale dopo che questa aveva effettuato un rinvio pregiudiziale agli stessi giudici del Lussemburgo. In due recenti circostanze in cui i giudici nazionali hanno rifiutato la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Repubblica Ceca (Corte di Giustizia, Causa C-399/09, Marie Landtová) e Danimarca (Corte di Giustizia, Causa C-441/14, Dansk Industri v. Successione Karsten Eigil Rasmussen), la Commissione ha infatti deciso di non avviare la procedura d'infrazione, preferendo evitare una "escalation" della vicenda. Sul tema, S. POLI - R. CISOTTA, *The German, cit.*, pp. 1080-1083.

²⁸ Unitamente all'articolo 7 dello Statuto della Banca Centrale Europea.

²⁹ Si vedano, ex plurimis 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?*, in *Federalismi.it*, n.16/2020, pp. 44-46 e T. NGUYEN - M. CHAMON, *The ultra-vires decision of the German Constitutional Court. Time to fight fire with fire?*, in *Policy Papers. Jacques Delors Centre - Hertie School*, 28 maggio 2020.

- 2) la violazione del principio di attribuzione enucleato dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea. In tal senso, si potrebbe infatti sostenere che il Tribunale Costituzionale Tedesco abbia sconfinato in una materia attribuita all'Unione Europea, cioè la politica monetaria, trasgredendo pertanto questo principio cardine della struttura euro-unitaria e compiendo, paradossalmente, esso stesso un atto *ultra-vires*;
- 3) la mancanza della leale collaborazione stabilita dall'articolo 4.3 del TUE, elemento chiave per poter seguire efficacemente l'appena citato principio di attribuzione;
- 4) la non osservanza di quanto previsto dall'articolo 267 TFUE e, in particolare, dalla giurisprudenza relativa alla sua interpretazione³⁰. Invero, è stato sostenuto come un pronunciamento della CGUE in seguito ad un rinvio pregiudiziale risulti vincolante, obbligando lo Stato membro che ha adito la Corte a conformarsi al parere espresso dai giudici del Lussemburgo;
- 5) la violazione dell'articolo 19.1 del TUE, secondo cui la CGUE “assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati”. Il *Bundesverfassungsgericht*, con il pronunciamento del 5 maggio 2020, avrebbe in tal senso privato la Corte di Giustizia dell'Unione Europea di questa sua prerogativa e, conseguentemente, non avrebbe rispettato quanto disposto dalle norme euro-unitarie;
- 6) l'aver disatteso, infine, quanto previsto dall'articolo 344 del TFUE, secondo cui gli “Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dal trattato stesso”.

A queste ragioni in punto di stretto diritto, ben se ne potrebbero aggiungere altre di carattere più ampio, le quali avvalorano la decisione della Commissione Europea di far partire l'*iter* della procedura di cui andiamo trattando. Secondo il punto di vista dello scrivente, infatti, per Bruxelles è in questa circostanza fondamentale tutelare il ruolo della CGUE e difendere l'efficacia dei suoi pronunciamenti, preservando, conseguentemente, la valenza degli atti adottati dalle istituzioni euro-unitarie.

Dopo la sentenza del 5 maggio 2020 è risultato naturale interrogarsi sulle possibili conseguenze che il pronunciamento avrebbe potuto sortire sull'autorità, e l'autorevolezza, della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Invero, se, da un lato, il *BVerfG* sanzionava il programma della Banca Centrale Europea ed il suo difetto di proporzionalità, dall'altro, accusava la CGUE di non avere effettuato una ponderazione adeguata dello strumento oggetto di analisi e, di rimando, di non aver adempiuto ai compiti

³⁰ “[...]la sentenza con la quale la Corte si pronuncia in via pregiudiziale sull'interpretazione o sulla validità di un atto adottato da un'istituzione della Comunità risolve, con la forza del giudicato, una o più questioni di diritto comunitario e vincola il giudice nazionale per la definizione della lite principale”, cfr. Corte di Giustizia, Causa 69/85, Wünsche, 1986. Il fatto, inoltre, che i giudici nazionali non siano titolati a sancire l'invalidità degli atti delle istituzioni europee, e che questo sindacato sia riservato alla CGUE, è stato considerato doveroso dai giudici del Lussemburgo al fine di dare “[...] uniformità nell'applicazione del diritto comunitario. Divergenze fra i giudici degli Stati Membri circa la validità degli atti comunitari potrebbero infatti compromettere la stessa unità dell'ordinamento giuridico comunitario e ledere il principio fondamentale della certezza del diritto”, cfr. Corte di Giustizia, Causa 314/85, Foto-Frost, 1987. In tal senso S. POLI - R. CISOTTA, *The German, cit.*, pp. 1083-1084.

di controllo che le sarebbero propri. Quello che Karlsruhe lasciava dunque intendere, in maniera neanche troppo velata, era che i giudici del Lussemburgo avessero rinunciato ad esercitare la propria funzione, obbligando il Tribunale Costituzionale Tedesco ad agire con il fine di tutelare quanto previsto dai Trattati euro-unitari. A questo punto, inevitabilmente, si è tornato a porre l'interrogativo in merito a chi sia l'effettivo "guardiano dei Trattati" e se sia possibile che l'attivazione dei cd. controlimiti³¹ possa operare in maniera tanto ampia. Affermiamo ciò alla luce del fatto che, come sostenuto condivisibilmente in dottrina³², in questa circostanza l'oggetto del contendere fosse l'operato di un'istituzione europea e, in tal senso, era logico pensare che la valutazione della sua compatibilità con le norme euro-unitarie fosse attribuita alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Inoltre, in questo caso, si ragionava di politica monetaria, una materia che ha, ovviamente, dirette ricadute sulla politica fiscale: alla luce di questa considerazione, determinare la proporzionalità del PSPP è un qualcosa di estremamente complesso su cui anche gli economisti faticerebbero a trovare un accordo³³, mentre il *BVerfG* si è calato nella questione con notevole disinvoltura e, conseguentemente, ha sconfessato il suo stesso principio di *Europarechtsfreundlich*³⁴. Il rischio dato da una silente accettazione del pronunciamento del *Bundesverfassungsgericht* è dunque rappresentato da quello che proprio il Tribunale Costituzionale Tedesco

³¹ Con l'espressione "controlimiti", come noto, si fa riferimento ad un concetto cardine di quel dialogo fra Corti che si è instaurato in Europa sin dai primi anni '60. Invero, partendo da una logica dualista, i giudici nazionali hanno man mano accettato la primazia del diritto euro-unitario su quell'interno ma, pur contraendo il proprio raggio d'azione in favore di quello europeo, hanno stabilito dei confini che le norme euro-unitarie non possono superare; queste demarcazioni, definite per l'appunto "controlimiti", sono poste in prossimità del nucleo essenziale delle carte costituzionali ed hanno assunto forme differenti nei diversi Paesi facenti parte dell'UE. Nello specifico, va detto che il concetto di "controlimiti" viene abitualmente fatto risalire alla cd. sentenza *Frontini* (n.183/1973) della Corte Costituzionale italiana. Per un'introduzione sul tema, si veda, *ex plurimis*, R. BIN - P. CARETTI - G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione Europea*, il Mulino, 2015.

³² Lo scrivente concorda infatti con il punto di vista espresso da G. SCACCIA, *Nazionalismo*, cit., p. 2866, secondo cui, anche in questa circostanza, sarebbe stato logico per il Tribunale Costituzionale Tedesco seguire il principio "*rex in regno suo est imperator*". D'altronde, questo è quello che prevedono anche i già citati articoli 267 TFUE e 19.3 TUE, norme giuridiche che riservano alla CGUE l'esclusività nel giudicare gli atti delle istituzioni dell'UE e la corretta interpretazione del diritto dell'Unione.

³³ La necessità di aumentare il tasso d'inflazione, e la difficoltà nell'ottenere questo risultato, è stato un elemento caratterizzante le economie più sviluppate al mondo negli ultimi decenni, portando le Banche Centrali Nazionali ad adottare politiche monetarie senza precedenti; il rischio principale che si è voluto, e tuttora si vuole, evitare è quello riconducibile alla cd. *japanification*, un fenomeno che ha interessato il Paese nipponico negli ultimi vent'anni e che si caratterizza per un'inflazione prossima allo zero, un livello di crescita economica e della produttività molto basso ed una sostanziale inefficacia della politica monetaria. Si veda, sul tema, P. L. SIKLOS, *Looking into the Rear-View Mirror: Lessons from Japan for the Eurozone and the U.S.?*, in *IMES discussion paper series*, 2020.

³⁴ L'espressione "*Europarechtsfreundlich*" (traducibile in un approccio amichevole verso l'Unione Europea) è stata coniata dal *BVerfG* con la sentenza *Mangold/Honeywell* (2 BvR 2661/06, 6 luglio 2010). In quel pronunciamento, considerato di "apertura" nei confronti del diritto euro-unitario, i giudici di Karlsruhe hanno affermato come, nel loro dialogo con quelli del Lussemburgo, avrebbero agito con euro-deferenza e non avrebbero attivato il controllo sugli atti *ultra-vires* se non in circostanze in cui si fosse ravvisata una evidente violazione del principio di attribuzione ad opera di un'istituzione dell'Unione; ciò veniva affermato alla luce del principio di apertura verso l'UE che è enucleato dal *Grundgesetz*, riconoscendo quindi una primazia del diritto euro-unitario su quello interno. A tal proposito P. FARAGUNA, *Il "sospettoso" cammino europeo del Bundesverfassungsgericht da Solange a Gauweiler*, in *Cittadinanza Europea*, suppl.1, 2016, pp. 211-237.

aveva stigmatizzato nella sentenza *Mangold/Honeywell*: con una così ampia azione delle Corti nazionali “il primato del diritto dell’Unione potrebbe venire praticamente vanificato, e l’uniforme applicazione di esso sarebbe posta in pericolo”³⁵. Da ciò, deriverebbe la possibile configurazione di una Europa *à la carte*, una struttura ancor più asimmetrica dell’attuale che, con tutta evidenza, rappresenterebbe un netto passo indietro nel processo di integrazione euro-unitaria; in tal senso, è facile immaginarsi quello che alcuni Paesi del cd. blocco di Visegrad³⁶ potrebbero fare una volta ravvisata una violazione dei diritti fondamentali da parte della CGUE e, sfortunatamente, il precedente del *BVerfG* sul PSPP potrebbe rappresentare un punto a loro favore³⁷.

Altro importante elemento da considerare è quello riconducibile all’esigenza di mantenere un controllore centrale sulla BCE, onde evitare di assoggettare l’istituto di emissione europeo al giudizio di, potenzialmente, diciannove Corti nazionali. Invero, pensare che Francoforte possa essere “vigilato” da una così ampia platea di soggetti mina inevitabilmente l’indipendenza della Banca Centrale e la sua capacità di agire utilizzando tutti gli strumenti propri del *central banking*. Se si vuole rafforzare l’Eurozona, la funzione di controllo sulla BCE deve quindi essere riservata unicamente alla CGUE e, con l’avvio della procedura d’infrazione, la Commissione Europea dimostra di essere determinata ad operare a tutela di questo principio.

³⁵ La citazione è stata tradotta da P. FARAGUNA, *Il “sospettoso”, op.cit.*, p. 223.

³⁶ Gli Stati a cui abitualmente si fa riferimento sono Polonia ed Ungheria, Paesi che hanno adottato alcuni provvedimenti che suscitano molti dubbi (per usare un eufemismo) in merito alla loro compatibilità con i principi giuridici che stanno alla base dell’ordinamento europeo. Significativo in tal senso è quanto affermato dal Primo Ministro polacco, Mateusz Morawiecki, in seguito alla sentenza del *BVerfG*: “Uno dei più importanti pronunciamenti nella storia della UE [...] Questa è forse la prima volta in cui un così rilevante principio viene affermato con chiarezza: i Trattati sono creati dagli Stati membri e questi ultimi determinano dove siano collocati i limiti per le istituzioni europee”. Questa dichiarazione è stata resa al giornale *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, si veda quindi T. GUTSCHKER - K. SCHULLER - G. GNAUCK, *EU droht Deutschland mit Verfahren*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9 maggio 2020. In tal senso, risulta interessante l’analisi effettuata da S. BIERNAT, *How Far Is It from Warsaw to Luxembourg and Karlsruhe: The Impact of the PSPP judgement on Poland*, in *German Law Journal*, vol. 5, 2020, pp. 1104-1115. Va detto che, in dottrina, è stato però anche affermato il contrario di quanto appena sostenuto: invero, B. RIEDL (*Ultra Vires Control and European Democracy*, in *VerfBlog*, 18 giugno 2021) ha scritto che la sentenza del *BVerfG* non può essere considerata un esempio negativo che potrebbe essere seguito da Ungheria e Polonia, per via del fatto che Karlsruhe rivendica una maggior legittimazione democratica delle istituzioni europee ed un rafforzamento dello Stato di diritto, e che un ragionamento come quello sopra avanzato sarebbe dettato da interessi di parte, privi di una effettiva rilevanza giuridico-politologica. Lo scrivente, per quanto riconosca l’assoluta diversità fra il “caso tedesco” e le vicende che riguardano i due Paesi dell’est Europa, rimane tuttavia convinto di quanto affermato nel testo e reputa che le parole del Primo Ministro polacco siano la miglior conferma possibile della tesi da noi perorata.

³⁷ Questa riflessione è condivisa ufficialmente anche dagli euro-parlamentari appartenenti al gruppo politico tedesco dei Verdi. Sven Giegold, portavoce presso l’Europarlamento dei *Grünen*, ha infatti salutato favorevolmente l’avvio della procedura d’infrazione nei confronti della Germania in merito alla vicenda PSPP ed ha sostenuto come questa decisione sia doverosa al fine di tutelare la struttura giuridica europea (testo consultabile sul sito dei Verdi tedeschi). Se, da un lato, questo posizionamento può risultare sorprendente alla luce della nazionalità di questa formazione politica, dall’altro, ci fornisce invece una chiara idea di come questo partito abbia una visione dell’Unione Europea ben diversa rispetto a quella che contraddistingue ancora oggi buona parte della CDU e, conseguentemente, del Governo di Berlino.

5. I rischi derivanti da un prosieguo della procedura

Detto delle ragioni per le quali, secondo il punto di vista di chi scrive, era necessario che Bruxelles avviasse la procedura d'infrazione, risulta ora doveroso esaminare i rischi derivanti da questa scelta. Le criticità date da una “escalation” della vicenda sono diverse e possono incidere direttamente su alcune importanti questioni che sono tuttora oggetto di discussione all'interno dell'UE. Di seguito, si propongono i due argomenti che, sempre secondo il nostro punto di vista, risultano in tal senso più rilevanti:

- a) Le possibili ricadute politiche sull'implementazione di strumenti comuni per il superamento della pandemia;
- b) La probabile deflagrazione dello storico dibattito fra visione monista e dualista in merito al rapporto fra diritto interno e diritto dell'Unione Europea.

Con riferimento alla prima tematica (a) assumono centralità, come anticipato poco sopra, questioni di natura primariamente politica: si prospetta infatti il rischio che la procedura d'infrazione possa contribuire ad un danneggiamento del rapporto intercorrente fra Bruxelles e Berlino, ponendo a repentaglio la possibilità di addivenire ad una discussione costruttiva in merito ad una, probabilmente necessaria, riforma della *governance* economica europea³⁸.

Invero, l'avvio di una procedura d'infrazione nei confronti della Germania in merito alla vicenda PSPP potrebbe, potenzialmente, ravvivare un euroscetticismo pur sempre presente nello Stato teutonico³⁹, ponendo a repentaglio alcune decisioni future che hanno grande importanza in chiave economica e di

³⁸ Va detto che il timore riguardante le ricadute politiche della controversia fra il Tribunale Costituzionale Tedesco e la CGUE era già stato palesato dopo la sentenza del 5 maggio 2020, anche se, in quella circostanza, si ponevano in rilievo elementi differenti che poi, fortunatamente, sono passati in secondo piano. Invero, dopo il sopramenzionato pronunciamento, era stato sostenuto in dottrina come le parole del *BVerfG* potessero incidere sulla gestazione del *Next Generation EU*, portando la Cancelleria tedesca a trincerarsi dietro la sentenza di Karlsruhe con il fine di bloccare un progetto che avrebbe richiesto alla Germania di effettuare una prima forma di mutualizzazione dei debiti pubblici europei. Allo stesso modo si era temuto che la vicenda PSPP potesse incidere sul *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) della BCE, programma che affiancava il cd. QE nel tentativo di sostenere gli Stati dell'Eurozona nel fronteggiare gli effetti negativi derivanti dalla pandemia. Ambedue queste previsioni si sono rivelate inesatte e buona parte della politica tedesca si è dimostrata favorevole a quanto implementato su base europea, adottando una linea che fino a pochi mesi prima sarebbe stata, probabilmente, impensabile. A tal proposito F. SALMONI, *Nota a prima lettura della sentenza del Tribunale Costituzionale federale tedesco sul Quantitative easing: una decisione che chiude la strada alle misure di mutualizzazione del debito e la apre al MES*, in *Consulta Online*, n.2, 2020, pp. 289-292.

³⁹ Al netto del partito dichiaratamente euro-scettico *Alternative für Deutschland* (e della sua “derivazione” guidata da Bernd Lucke) va infatti tenuto presente come, al congresso della CDU del 16 gennaio 2021 in cui si doveva indicare il successore di Angela Merkel, l'ala più conservatrice dei cristiano-democratici sia stata sconfitta per poche decine di voti. Invero, Friedrich Merz, candidato che si era posto in aperta contrapposizione con il *Next Generation EU*, è stato battuto al ballottaggio da Armin Laschet con solo 55 preferenze di scarto (521 voti dei delegati contro 466), evidenziando come la linea adottata dalla Cancelleria negli ultimi anni non abbia riscontrato un consenso molto ampio all'interno del suo stesso partito. Va inoltre sottolineato come Merz rimanga oggi uno dei principali consiglieri economici di Laschet e che, nelle riflessioni giornalistiche precedenti alle elezioni politiche del 26 settembre, sia stata avanzata l'ipotesi che il suo nome possa rientrare fra i papabili a ricoprire l'incarico di ministro delle finanze in caso di governo guidato dalla CDU, con il probabile avallo dei liberali/liberisti dell'FDP. Su quest'ultimo tema, si veda J. TREECK, *German conservatives bang the drum on inflation – and voters shrug*, in *Politico.eu*, 23 settembre 2021.

complessiva integrazione euro-unitaria (su tutte, la revisione del Patto di Stabilità e Crescita). Qualunque sia la composizione e l'orientamento politico del prossimo Governo di Berlino⁴⁰, non è illogico dunque pensare che l'assemblea legislativa tedesca ed il ramo esecutivo possano, a fronte di un'eventuale procedura d'infrazione, orientarsi in favore di posizioni di "chiusura" dettate dal timore (più o meno fondato) che Bruxelles voglia ridimensionare il ruolo del *Bundesverfassungsgericht*, istituzione che gode storicamente di un ampio consenso popolare⁴¹.

Con riferimento invece alla seconda tematica (b), quella cioè riconducibile al dibattito fra visione monista e dualista, si presentano probabilmente le criticità maggiori. Invero, la questione della primazia del diritto europeo su quello interno torna in questo caso a presentarsi in tutta la sua rilevanza, richiamando un pluridecennale dibattito che ha avuto inizio nei primi anni '60⁴². Il Tribunale Costituzionale Tedesco si è storicamente dimostrato uno degli attori più attivi su questo tema, giungendo ad emettere sentenze con cui sono state definite tre direttrici atte a preservare il nucleo principale del *Grundgesetz*: la tutela dei diritti fondamentali, il controllo sugli atti *ultra-vires* e quello di identità costituzionale⁴³. In questa circostanza, il

⁴⁰ Il 26 settembre 2021 si sono tenute in Germania le elezioni politiche, appuntamento elettorale che ha visto la maggioranza relativa dei voti andare all'SPD (25,7%), con l'alleanza CDU/CSU che ha raggiunto il 24,1%, i Verdi il 14,8%, il partito liberale FDP l'11,5%, AfD il 10,3%, ed il partito di sinistra *Die Linke* il 4,9%. Le coalizioni di governo possono a questo punto essere diverse, partendo da una nuova *Grosse Koalition*, passando per un'intesa a tre che interesserebbe, oltre che socialdemocratici e CDU, anche i *Grünen*, giungendo quindi ad esecutivi che andrebbero a coinvolgere il *Freie Demokratische Partei* (coalizzato con almeno due dei partiti fra SPD, cristiano-democratici e Verdi). Sul tema M. KARNITSCHNIG, *Election leaves Germany in limbo*, in *Politico.eu*, 27 settembre 2021.

⁴¹ Dopo la diffusione della notizia riguardante l'avvio della procedura d'infrazione, non hanno tardato a palesarsi reazioni politiche critiche rispetto alla decisione assunta da parte della Commissione Europea. Fra queste, sono emerse quelle dei già citati Lucke e Gauweiler ma anche quella di Markus Ferber, euro-deputato della CSU, e di Daniel Caspary. Quest'ultimo, capogruppo degli euro-parlamentari di CDU e CSU presso Bruxelles, ha affermato come non avrebbe preso questa strada, ritenendo la scelta non saggia. Si veda, sul tema C. BUDRAS - W. MUSSLER, *Die Kommission stellt die ultimative Machtfrage*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9 giugno 2021; e M. KARNITSCHNIG - H. VON DER BURCHARD, *European Commission declares war on German arrogance*, in *Politico.eu*, 9 giugno 2021. Il consenso popolare del *BVerfG* ha una "lunga storia alle spalle". La ragione, probabilmente, va ricercata negli ampi poteri che gli sono stati concessi nella stesura del *Grundgesetz*, poteri pervasivi che hanno permesso alla popolazione, attraverso strumenti come i ricorsi individuali diretti, di far sentire la propria voce su ogni provvedimento che veniva approvato dal *Bundestag* e dal *Bundesrat*. Inoltre, con le sentenze relative all'integrazione europea, il Tribunale Costituzionale si è posto, agli occhi di buona parte dell'opinione pubblica, come il più attento garante dei valori alla base della Legge Fondamentale e, conseguentemente, di quel modello di società che ha permesso alla Germania di creare la propria prosperità nel secondo dopoguerra. Non va infine trascurata una considerazione di rilievo: il *BVerfG*, su determinate tematiche (come il diritto di famiglia o il diritto penale), è riuscito ad intercettare tempestivamente le dinamiche presenti nella società, anticipando sovente con i suoi pronunciamenti l'azione del ramo legislativo. Sul tema, M. STOLLEIS, *Introduzione alla storia del diritto pubblico in Germania (XVI – XXI sec.)*, EUM, Macerata, 2017, pp. 154-157.

⁴² Abitualmente, vengono considerate centrali nella materia in questione la vicenda *Van Gend & Loos* del 1963 (Corte di Giustizia della Comunità Economica Europea, Causa 26-62) e quella *Costa-Enel* del 1964 (Corte di Giustizia della Comunità Economica Europea, Causa 6-64). Negli anni '70 si consolidò poi il "confronto" riguardante i cd. controlimiti; in tal senso risultano fondamentali la già menzionata sentenza *Frontini* (sentenza Corte Costituzionale 183/1973) e quella *Solange* (BVerfG, BVerfGE 37, 271). Si vedano, *ex plurimis* R. COSIO – R. FOGLIA (a cura di), *Il diritto, cit.*; e G. TESAURO, *Il dialogo tra giudice italiano e corti europee*, in C. BALDUCCI – M. L. SERRANO (a cura di), *Nuovi Assetti delle Fonti del Diritto del Lavoro: Atti del Convegno Nazionale: Otranto*, 10-11 giugno 2011, Roma, 2011, p. 11 ss.

⁴³ Per una ricostruzione sul tema, si veda P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.2, 2016, pp. 431-464.



BVerfG ha dunque applicato uno dei tre criteri messi a punto negli ultimi decenni, quello cioè relativo al controllo sugli atti *ultra-vires*, ed ha rivendicato una prerogativa che l'Unione Europea, per com'è stata configurata con il Trattato di Maastricht⁴⁴ e con il successivo Trattato di Lisbona⁴⁵, non sarebbe (secondo la visione dello stesso *Bundesverfassungsgericht*) legittimata a revocargli. L'avvio della procedura d'infrazione comporta, pertanto, una chiara delegittimazione del modello teorico formulato dal Tribunale Costituzionale Tedesco durante gli scorsi decenni e, di rimando, mette in discussione il complessivo concetto di “controlimiti”, sortendo quindi un effetto che va ben oltre il semplice rapporto fra Karlsruhe ed il Lussemburgo.

6. La risposta del Governo tedesco ed i possibili sviluppi della vicenda

A questo punto la questione è passata nelle mani del Governo tedesco il quale, dal momento della ricezione della missiva con cui si è avviato l'*iter* relativo alla procedura d'infrazione, aveva a disposizione due mesi per poter rispondere a quanto rilevato da parte della Commissione Europea. A tal proposito risulta doveroso affermare fin da subito come, su questo tema, la posizione dell'esecutivo guidato da Angela Merkel fosse decisamente scomoda. E la ragione è presto detta: il Governo tedesco non aveva infatti la possibilità di incidere in maniera sostanziale ed autonoma su questa vicenda e la sua risposta, a meno di ipotesi estreme che si analizzeranno successivamente, non poteva che seguire semplicemente la direzione già indicata nel paragrafo 3 della presente trattazione. Invero, per il fondamentale principio della separazione dei poteri, l'esecutivo non ha, come ovvio, alcuna possibilità di agire in senso difforme ad una sentenza del *Bundesverfassungsgericht* e, pertanto, il suo margine di manovra è pressoché nullo. Oltretutto, la celerità con cui la politica tedesca ha archiviato le richieste avanzate dal *BVerfG* rende ben chiaro come la Cancelleria non si trovi su questo tema “in sintonia” con il Tribunale Costituzionale Tedesco e, dunque, come in questa vicenda abbia una posizione maggiormente vicina a quella del Lussemburgo piuttosto che a quella espressa da Karlsruhe. Alla luce di quanto appena sostenuto, non è dunque sorprendente il fatto che Berlino abbia risposto a Bruxelles con una lettera dai toni concilianti, un documento di quattro pagine nel quale si sottolinea la natura europeista della Germania e con cui si rimarca l'importanza di consolidare l'integrazione continentale attraverso un costruttivo dialogo fra i

⁴⁴ In tal senso, è doveroso fare riferimento a quanto sostenuto dal Tribunale Costituzionale Tedesco nella sentenza *Maastricht* (BVerfGE 89, 155). Si veda J. H. H. WEILER, *The State “über alles”. Demos, Telos and the German Maastricht decision*, in *EUI Working Paper*, n.19, 1995.

⁴⁵ Come per il Trattato di Maastricht, anche con quello di Lisbona il *BVerfG* ha emesso un pronunciamento teso a chiarire la natura, ed i limiti, dell'adesione tedesca all'Unione Europea (BVerfG, 2 BvR 2/2008). A tal proposito S. CASSESE, *L'Unione Europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n.9, 2009.

diversi giudici facenti parte dell'UE⁴⁶. Invero, nella missiva inviata in data 3 agosto 2021, l'esecutivo tedesco respinge la "tesi" secondo cui il *Bundesverfassungsgericht* non riconoscerebbe la primazia del diritto europeo su quello interno e, al contempo, si impegna ad avviare un dialogo con Karlsruhe su questa materia, nel rispetto del fondamentale principio della separazione dei poteri. Una replica con la quale, quindi, la Cancelleria cerca di portare serenità ai rapporti fra *BVerfG* ed Unione Europea, nel tentativo di evitare un'*escalation* senza precedenti.

A questo punto si pone dunque il quesito in merito a quella che potrebbe essere la contromossa della Commissione Europea a questa replica conciliatoria, notando come si vadano ora ad aprire due differenti strade di fronte a Bruxelles: da un lato, quella che porta al prosieguo della procedura d'infrazione e, conseguentemente, al rinvio della materia alla CGUE; dall'altro, quella che conduce invece all'archiviazione della materia senza un nuovo coinvolgimento dei giudici del Lussemburgo.

Ebbene, secondo il punto di vista di chi scrive, la Commissione opererà per la seconda delle due ipotesi. Invero, i rischi rappresentati da un nuovo inoltro della questione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sono rilevanti e, per quella che è la nostra analisi, condurrebbero alle già evidenziate possibili ricadute politiche sul rapporto fra Berlino e Bruxelles ed alla deflagrazione dello scontro fra visione monista e dualista. Quest'ultima questione risulta per lo scrivente la più rilevante ed interessa l'intera Unione Europea, andando potenzialmente ad innescare un "effetto domino" che fino ad ora si è voluto evitare. Sanzionare infatti la sentenza di una Corte Costituzionale significherebbe risolvere in maniera muscolare un dibattito pluridecennale che ha sempre invece richiesto collaborazione, ben consapevoli tutti gli attori coinvolti del fatto che la peculiare, ed incerta, configurazione dell'Unione Europea (e, prima ancora, già della Comunità Europea) richiedesse grande cautela per mantenere (e, possibilmente, far progredire) il sistema. Invero, l'eventuale ritorno della materia alla CGUE, con un conseguente pronunciamento dei giudici del Lussemburgo sull'operato di Karlsruhe, scatenerrebbe senza dubbio la reazione del *Bundesverfassungsgericht* che rivendicherebbe il proprio diritto di vigilare sul rispetto del principio di attribuzione, richiamando sentenze pronunciate anche da altre Corti Costituzionali negli anni passati. In quest'ottica, è inoltre sempre necessario ricordare che la giurisprudenza euro-unitaria presenta ancora oggi, nonostante la particolare struttura dell'UE a confronto con quella delle altre organizzazioni sovranazionali, alcune delle tradizionali problematiche che riguardano il diritto internazionale⁴⁷; in tal senso, risulta infatti doveroso considerare come, alla luce della natura non federale dell'Unione Europea, non esistano strumenti che permettano di sanzionare efficacemente una, supposta, violazione di quanto

⁴⁶ La lettera non è stata resa pubblica né dal Governo di Berlino, né dalla Commissione Europea. Il contenuto della missiva, però, è stato descritto, ad inizio agosto, da alcuni quotidiani tedeschi che hanno avuto modo di consultarla; sul tema W. MUSSLER, *Bloß keine Eskalation*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8 agosto 2021.

⁴⁷ Cfr. T. GUARNIER, *Interpretazione costituzionale e diritto giurisprudenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 262-267.

enucleato dai Trattati da parte degli Stati membri⁴⁸ e che ogni visione monista volta a riconoscere una supremazia della CGUE sui giudici nazionali non possa che basarsi su di un diffuso e dialogico rapporto con questi ultimi⁴⁹.

Qualcuno, giustamente, potrebbe ora far notare come il soggetto che ha portato la discussione su di un piano “muscolare” sia stato proprio il *BVerfG* ed ora la Corte di Giustizia dell’Unione Europea e la Commissione non farebbero altro che rispondere nella stessa maniera. La considerazione è indubbiamente corretta ma, in tal senso, bisogna sottolineare come il Tribunale Costituzionale Tedesco abbia tacitamente riveduto la propria posizione, certificando come il supplemento di controllo in merito alla proporzionalità del PSPP abbia dato esiti adeguati alle richieste avanzate nel pronunciamento del 5 maggio 2020. Secondo il punto di vista dello scrivente, dunque, l’avvio dell’*iter* relativo alla procedura d’infrazione risulta condivisibile, mentre il suo prosieguo rappresenterebbe, per le ragioni sopra esposte, una reazione sproporzionata e dalle conseguenze difficilmente calcolabili. L’invio della missiva dev’essere infatti interpretato come un monito per il futuro, un segnale che lascia intendere come, a fronte di un allargamento del raggio d’azione delle Corti nazionali, Bruxelles sia pronta a rispondere con fermezza, agendo a tutela dell’autorità, e dell’autorevolezza, della Corte di Giustizia dell’Unione Europea. Un messaggio inviato a Karlsruhe e, di rimando, a tutti gli altri giudici costituzionale dell’UE⁵⁰.

All’inizio del presente paragrafo, abbiamo sostenuto come il Governo tedesco non detenga poteri sostanziali ed autonomi con riferimento alla gestione di questa controversia, a meno del ricorso ad ipotesi estreme. Con l’espressione “ipotesi estreme” ci riferiamo ad un’opzione che è stata avanzata in dottrina⁵¹

⁴⁸ Con riferimento alla situazione in oggetto si potrebbe infatti immaginare, al massimo, l’infliggimento di una sanzione pecuniaria da parte dei giudici del Lussemburgo nei confronti dello Stato tedesco il quale però, come risposta a questa ipotesi, avrebbe la possibilità di “minacciare”, per esempio, una riduzione dei contributi tedeschi al bilancio pluriennale dell’Unione Europea e ad altri progetti implementati durante la pandemia (come il *Next Generation EU* od il fondo SURE); in quest’ottica, ragionando in particolare di Stati che sono contributori netti dell’UE (come quello teutonico), è infatti evidente come il potere negoziale delle istituzioni euro-unitarie possa sovente risultare ben inferiore rispetto a quello di alcuni Governi nazionali.

⁴⁹ Dello stesso parere è Guarnier (T. GUARNIER, *Interpretazione, op. cit.*, p. 263), la quale sostiene come “A pochissimo varrebbero i trattati istitutivi ed il diritto comunitario derivato, nonostante le asserzioni di applicabilità diretta e di *primauté* (anch’esse, è bene ricordarlo, giudiziali) se non fossero assicurate giorno per giorno, nel diritto vivente, da parte dei giudici: non esistono infatti sanzioni che garantiscano il ripristino della primazia violata (come accade nel caso delle organizzazione compiutamente federali) che non si fondino sulla collaborazione dei giudici interni”.

⁵⁰ Sul fatto che la procedura d’infrazione debba essere interpretata primariamente come un segnale con cui la Commissione Europea intende tutelare il ruolo della CGUE, ed il diritto euro-unitario, pare essere d’accordo anche T. NGUYEN (*A Matter of Principle: The Commission’s Decision to Bring an Infringement Procedure against Germany*, in *VerfBlog*, 11 giugno 2021), la quale, lasciando intendere l’improbabilità di un prosieguo della procedura d’infrazione, sostiene come Bruxelles voglia in questa circostanza dimostrare a tutti gli Stati membri che non è più disposta a tollerare violazioni dei Trattati, anche se commesse dal “potente” (“*powerful*”, termine usato dall’Autrice) Tribunale Costituzionale Tedesco.

⁵¹ Questa possibilità è stata prospettata da W. STREECK, *Staatsbildung durch die Hintertür?*, in *Makroskop.eu*, 26 maggio 2020. L’ipotesi nasce da una considerazione di fondo: gli ampi poteri di cui gode il *BVerfG* rappresentano, con riferimento all’Unione Europea e ad altre rilevanti questioni (come la difesa), un limite rilevante all’azione della politica tedesca la quale, sovente, si trova a dover fare i conti con una sorta di terza camera non assoggettata a logiche elettorali. I dubbi in merito alla pervasività dell’operato del *Bundesverfassungsgericht* non sono certamente una novità di questo

e che, secondo il parere di chi scrive, non può in questa circostanza essere attivata: ovvero, una riforma costituzionale tesa a rimodulare i poteri del *Bundesverfassungsgericht*. L'idea in questione richiederebbe una maggioranza dei due terzi sia nel *Bundestag* che nel *Bundesrat* e, nell'attuale scenario politico tedesco, ottenere questo largo voto su di una materia così rilevante è impensabile. Oltretutto, come già affermato in precedenza, il Tribunale Costituzionale gode di un consenso molto ampio all'interno della popolazione e, in tal senso, ogni coalizione di governo presente o futura deve tenere ben presente i rischi riconducibili ad un ridimensionamento delle funzioni di Karlsruhe: in particolare, una modificazione dettata dalla diatriba fra CGUE e *BVerfG* verrebbe probabilmente etichettata da alcune forze politiche e da parte del mondo accademico come un'indebita ingerenza di Bruxelles nelle dinamiche interne alla Germania, un'intromissione che potrebbe sortire effetti negativi con riferimento al rapporto fra cittadini e democrazia.

7. Conclusioni: la necessità di una soluzione politica

Il 26 settembre di quest'anno si sono tenute in Germania le elezioni politiche federali, circostanza in cui, per la prima volta dopo più di quindici anni, Angela Merkel non si è presentata come candidata alla Cancelleria. Il quadro politico che si va ad aprire risulta ancora piuttosto incerto e, in quest'ottica, si pone un "euro-dilemma": da un lato, si prospetta infatti la possibilità che la linea solidaristica adottata dalla Germania con la pandemia possa essere rafforzata mentre, dall'altro, torna ad aleggiare l'ipotesi di un ritorno al modello mostrato nel corso della crisi dei debiti sovrani, con uno Stato tedesco che si arrocca nuovamente a tutela dello storico principio "*Wachstum und Stabilität*"⁵². In tal senso, l'appuntamento

periodo storico ma, anzi, hanno accompagnato l'operato del *BVerfG* sin dai primi anni successivi alla fine della Seconda Guerra Mondiale; si veda, in tal senso P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 165-169.

⁵² A tal fine risulta rilevante quanto esposto dall'alleanza CDU-CSU nel proprio manifesto elettorale di quest'anno: fra gli elementi centrali del programma vi è infatti l'imminente ritorno ad una politica di bilancio equilibrata che riporti l'attenzione, sia in Germania che nel resto d'Europa, sulla necessità di convergere verso un deficit prossimo allo zero; al contempo, nel manifesto in questione, si sostiene come il *Next Generation EU* debba essere interpretato come un'esperienza *una tantum* che non deve portare verso alcun tipo di unione fiscale o nella direzione di una strutturale mutualizzazione del debito (testo consultabile sul sito della CDU). Allo stesso modo, è importante sottolineare l'affine posizione assunta dal partito liberale (e liberista) FDP, il quale, per bocca del suo *leader*, ha sostenuto come si debba tornare rapidamente al Patto di Stabilità e Crescita pre-Covid, rafforzando gli sforzi al fine di ridurre il debito nei Paesi non in linea con i parametri di bilancio fissati nei Trattati. Al contempo, l'FDP ha etichettato il cd. *Recovery Fund* come strumento non ripetibile ed ha posto la necessità di "normalizzare" la politica monetaria della Banca Centrale Europea. Sul tema B. JENNEN – P. DONAHUE, *Germany's kingmaker demands high price to crown Scholz*, in *Bloomberg*, 2 settembre 2021. Detto dei "falchi", si deve ora parlare delle "colombe". I *Grünen* sono considerabili indubbiamente come il partito tedesco avente maggior vocazione europeista e la loro reazione all'avvio della procedura d'infrazione ne è una dimostrazione (si veda la nota 37); su di una linea non troppo dissimile si pone però anche la SPD, formazione politica che ha raccolto la maggioranza relativa dei suffragi alle elezioni del 26 settembre e che, per quanto affermato dal suo *leader* (il probabile nuovo cancelliere, Olaf Scholz), reputa il *Next Generation EU* un fondamentale primo passo (da cui non si può tornare indietro) per un rafforzamento del bilancio UE. Si veda *Germany's Scholz sees "no way back" from EU joint debt*, in *Euractiv.com*, 24 agosto 2021. Detto di questi posizionamenti, secondo il punto di vista di chi scrive, un coinvolgimento nel futuro esecutivo tedesco dell'FDP rappresenterebbe probabilmente il freno più importante ad una

elettorale in questione assume assoluta rilevanza per tutta l'Unione Europea, considerando come un maggior orientamento europeista del Governo tedesco potrebbe agevolare la discussione in merito ad una possibile riforma dei Trattati; un elemento centrale se si vuole rafforzare l'Eurozona ma, allo stesso modo, fondamentale per superare la “diatriba” fra Corte di Giustizia dell'Unione Europea e *BVerfG*: invero, le contraddizioni della struttura euro-unitaria sono alla base dell'interventismo del Tribunale Costituzionale Tedesco, il quale, seguendo la linea adottata con la sentenza *Maastricht*, vaglia con attenzione ogni nuovo strumento che può ledere la sovranità del *Bundestag* e non conformarsi all'ideologia sottostante lo statuto della BCE. Una modificazione dei Trattati significherebbe, pertanto, risolvere le ambiguità date da una base giuridica non conforme alle esigenze di un'area monetaria come quella europea, fornendo conseguentemente alle istituzioni euro-unitarie una piena legittimazione politica nell'adozione di scelte adeguate alle questioni attuali⁵³.

Giungere ad una revisione dei Trattati, a tutta evidenza, non è però un obiettivo facilmente ottenibile e, in quest'ottica, risulta doveroso interrogarsi innanzitutto su quali finalità si vogliano perseguire e con quali modalità/tempistiche; d'altronde, di proposte di revisione negli anni passati ne sono state avanzate molte⁵⁴ ma, per ragioni differenti, sono state tutte accantonate o rinviate ad un futuro non ben precisato. L'elemento che presenta in tal senso più criticità è sempre lo stesso: la necessità di ottenere l'unanimità e la consapevolezza che, soprattutto con riferimento ai già menzionati Paesi del cd. blocco di Visegrad, questo risultato appaia assai arduo da raggiungere. Alla luce di quanto appena detto, potrebbe dunque

possibile riforma, in senso federale, dell'Unione Europea, mentre, situazione ben diversa, si andrebbe a configurare con una coalizione composta da SPD, Verdi e cristiano-democratici, ma anche con una “semplice” *Grosse Koalition* che interesserebbe, quindi, solo socialdemocratici e CDU. Invero, sempre secondo il nostro parere, la linea dei cristiano-democratici rimane più “moderata” rispetto a quella espressa dal *Freie Demokratische Partei* e, nel caso in cui il partito di Angela Merkel dovesse giungere al governo senza l'appoggio dei liberali, potrebbero venire accolte proposte favorevoli ad una maggiore integrazione euro-unitaria. Qualora risultasse invece impossibile giungere ad un accordo fra SPD e CDU, e divenisse quindi necessario coinvolgere l'FDP all'interno del prossimo esecutivo, sarebbe sicuramente preferibile, per chi auspica un orientamento europeista della Germania, una coalizione “semaforo” (socialdemocratici, *Grünen* e liberali) ad una intesa “Jamaica” (CDU, Verdi ed FDP): infatti, per quanto detto nelle righe precedenti, un'esclusione dell'SPD dal governo comporterebbe una predominanza della linea conservatrice nel futuro esecutivo di Berlino, favorendo posizioni di chiusura rispetto ad eventuali modificazioni dell'attuale quadro di *governance* economica dell'UE. Lo stesso ragionamento vale nel caso in cui si giungesse ad un'esclusione dei *Grünen* dal futuro governo, con la formazione di un esecutivo sostenuto da socialdemocratici, CDU e liberali.

⁵³ Sul fatto che una modificazione dei Trattati sarebbe la maniera più idonea a superare “il conflitto” pluridecennale fra *BVerfG* e *CGUE* sembra concordare anche W. STREECK, *Staatsbildung*, cit., p. 2. Secondo quest'ultimo, infatti, il pronunciamento del Tribunale Costituzionale, e le dichiarazioni rilasciate da alcuni giudici di Karlsruhe, lasciano intendere chiaramente come il problema di fondo dell'UE, che ha indotto il *Bundesverfassungsgericht* a pronunciarsi in questa maniera, sia dato dalla sua incerta configurazione. Invero, non vivendo ancora in una Federazione europea e non essendoci il richiamo a questo concetto nei Trattati, il *BVerfG* deve continuare ad operare partendo dal presupposto che l'appartenenza di uno Stato all'Unione Europea sia governata dalla legge costituzionale di quello stesso Paese. In tal senso, modificando i Trattati, si muterebbe la natura dell'adesione tedesca all'UE e, di rimando, cambierebbe anche l'approccio del Tribunale Costituzionale nei confronti della *CGUE* e delle norme euro-unitarie.

⁵⁴ Fra le varie, si pensi a quelle avanzate da S. HENNETTE – T. PIKETTY – G. SACRISTE – A. VAUCHEZ, *Democratizzare l'Europa! Per un trattato di democratizzazione dell'Europa*, La nave di Teseo, Milano, 2017; o da D. COHN-BENDIT – G. VERHOFSTADT, *Per l'Europa! Manifesto per una rivoluzione unitaria*, Edizioni Mondadori, Milano, 2012.



essere utile riprendere in mano un progetto avanzato da Valéry Giscard d'Estaing in un libro del 2014⁵⁵, testo in cui l'ex inquilino dell'Eliseo prospettava esplicitamente la possibilità di creare un'Europa a due velocità. Questa ipotesi, che trova d'accordo chi scrive, nasce dall'ormai incontrovertibile osservazione secondo cui, già allo stato attuale, esiste una frattura all'interno del Vecchio Continente che contrappone Paesi che vedono nell'UE un progetto politico ed altri che, invece, la intendono come un mero strumento con cui ottenere benefici economico-commerciali. L'idea di procedere con un'integrazione differenziata non sarebbe dunque altro che una semplice formalizzazione di una dinamica già ora in atto, un modo con cui sanare gli errori commessi in corrispondenza dei (frettolosi) allargamenti di inizio anni 2000 e permettere agli Stati che hanno adottato l'Euro di procedere verso forme di integrazione che vadano oltre il modello delle cooperazioni rafforzate. La modalità con cui ottenere questo risultato potrebbe corrispondere a quella, già utilizzata nel corso della crisi dei debiti sovrani, di affiancare un nuovo Trattato internazionale a quelli già in vigore nell'UE e di valutare la creazione di un soggetto diverso dall'Unione Europea (nelle intenzioni di Giscard d'Estaing si sarebbe dovuto chiamare "Europa") con un bilancio a sé stante ed una struttura di *governance* differente rispetto a quella attuale di Bruxelles⁵⁶. In tal senso, si potrebbero accantonare definitivamente logiche tipiche delle organizzazioni internazionali (come il sopramenzionato voto all'unanimità) e giungere a definire il concetto di "Federazione Europea"⁵⁷, risolvendo conseguentemente anche la diatriba fra visione monista e dualista attraverso il riconoscimento di una nuova natura politica al disegno euro-unitario. La proposta, ce ne rendiamo conto, può apparire a dir poco "ambiziosa" (e necessiterebbe di un ben maggiore approfondimento) ma, se la pandemia è stata definita un acceleratore di eventi, non si può che sperare che questo catastrofico incidente possa dare slancio anche al progetto europeo, avvalorando una volta in più la massima di Jean Monnet secondo cui l'Europa sarebbe stata forgiata dalle sue crisi. Peraltro, la contingenza politica presenta elementi che potrebbero volgere in senso favorevole all'ipotesi relativa ad una revisione dei Trattati: se dell'auspicabile svolta europeista del Governo tedesco si è già detto, merita ora attenzione il fatto che, ad inizio 2022, la presidenza di turno dell'Unione Europea sarà francese e che, in vista delle imminenti elezioni presidenziali, non è irragionevole immaginarsi che l'attuale amministrazione transalpina voglia lasciare la

⁵⁵ Cfr. V. GISCARD D'ESTAING, *Europa. La dernière chance de l'Europe*, XO Editions, Parigi, 2014.

⁵⁶ Stando al punto di vista di Giscard d'Estaing, "Europa" non dovrebbe sostituire l'UE ma rappresentarne invece, in un ipotetico modello concentrico, il fulcro. La proposta di creare un bilancio differente da quello dell'Unione è in tal senso fondamentale: invero, in una logica negoziale con Paesi che ricevono ingenti fondi europei ma che si oppongono a forme di integrazione in senso federalista (come quelli del cd. blocco di Visegrad), la possibilità di addivenire ad una traslazione di risorse a loro discapito potrebbe, secondo il punto di vista di chi scrive, indurli ad assumere posizioni di apertura che fino ad ora non sono state palesate.

⁵⁷ Giscard d'Estaing parla di una "Federazione di Stati-Nazione", rimarcando la peculiarità storica dell'Europa rispetto ad ogni altro soggetto federale. Si veda, V. GISCARD D'ESTAING, *Europa, op.cit.*, p. 167.



propria impronta su questa fase storica, perseguendo obiettivi che potrebbero tornare utili al progetto europeo ed alla possibile conferma elettorale dell'attuale inquilino dell'Eliseo.

Non sarà quindi una procedura d'infrazione a dare definitiva risoluzione ad una tematica che, prima ancora che giuridica, presenta una natura politica: questo compito non può infatti che spettare unicamente ad una Convenzione incaricata di ridiscutere la logica sottostante la struttura euro-unitaria ed atta a ridefinire i compiti di un'Unione Europea ben diversa rispetto a quella creata nel 1992.