LE PROSPETTIVE POST EMERGENZA DELL'UNIONE EUROPEA: TUTELA DELLA SALUTE E WELFARE STATE QUALI POSSIBILI MOTORI DI SVILUPPO DELL'ECONOMIA E DEL SISTEMA PRODUTTIVO*.

di Marta Picchi**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. Il contesto nel quale si è manifestata l'emergenza Covid-19. – 3. Le necessità dettate dall'emergenza epidemiologica. – 3.1. Le *spinte* del Bundesverfassungsgericht. – 3.2. Le soluzioni prospettate a livello europeo. – 4. Riflessioni per concludere: conferme da cui ripartire e nuove prospettive.

1

1. Introduzione.

L'emergenza determinata dall'epidemia che si è diffusa in questi mesi ha nuovamente evidenziato i limiti dell'Unione europea (UE) che si erano manifestati con prepotenza durante la crisi economica esplosa nello scorso decennio: limiti che hanno sconfessato la legittimazione funzionale-oggettiva dell'UE e indebolito il processo di integrazione sia dal punto di vista politico che da quello sociale¹.

La crisi economico-finanziaria ha dimostrato come la copertura del costo dei diritti, non soltanto quelli sociali, presupponga un'economia e un mercato che funzionino e sappiano reagire tempestivamente alle situazioni di difficoltà. Sebbene le democrazie europee – ciascuna con delle differenze nelle modalità di costituzionalizzazione dei diritti sociali e nel riconoscimento del principio di solidarietà – presentino le caratteristiche o le basi della forma di stato sociale, l'UE ha soltanto una politica monetaria comune ma non anche un piano di sviluppo economico – dal momento che le istituzioni europee devono limitarsi al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (artt. 2, 5 e 119 TFUE) – né

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Firenze.

¹ V. F. Balaguer Callejón, *Crisis económica y crisis constitucional en Europa*, in *REDC*, n. 2/2013, p. 91 ss.; J. F. Sánchez Barrilao, *Tra identità: il futuro dell'integrazione europea nel contesto globale*, in *Nomos*, n. 2/2018, p. 1 ss.

una propria politica sociale. Le ragioni dell'appartenenza all'UE, però, non possono concretizzarsi nel solo rispetto dei vincoli di bilancio e nella preservazione della governabilità istituzionale funzionale alla stabilità dei mercati concorrenziali². La crisi economica ha reso evidente la necessità di riflettere sulla realizzazione di un modello sociale europeo che combatta efficacemente l'esclusione sociale, promuova la giustizia, la coesione economia e sociale e la solidarietà, se non altro perché tutte le relative scelte politiche e soprattutto quelle in tema di disuguaglianza economica e sociale hanno delle ripercussioni sui mercati³.

In questo contesto e mentre era in atto il processo di riforma del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES), è insorta l'emergenza epidemiologica, dovuta alla diffusione del *virus* SARS-CoV-2 e dell'infezione *Covid-19*, che, per la sua portata, ha causato delle gravi ripercussioni sul piano economico-finanziario richiedendo interventi calibrati, anche da parte delle istituzioni europee, nell'immediato e nel lungo periodo.

Mentre il dibattito e i confronti (in un clima non sempre improntato alla solidarietà) erano in atto, è intervenuta la pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* dello scorso 5 maggio: sentenza attesa da tempo, riguardante il programma di acquisto di titoli pubblici degli Stati membri deciso dalla Banca Centrale Europea (BCE) nel 2015 – il *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), noto come *Quantitative Easing* (QE). La pronuncia è di grande rilievo non solo per la vicenda in sé ma per le ripercussioni che può avere sulle misure predisposte dalle istituzioni europee o che verranno assunte per far fronte alla situazione di difficoltà economico-sociale determinata dall'emergenza epidemiologica.

Il presente contributo, dopo aver brevemente illustrato lo stato nel quale è sopraggiunta l'emergenza epidemiologica, si soffermerà sulle nuove problematiche causate dalla pronuncia del Tribunale costituzionale federale tedesco per poi riflettere sulle possibili prospettive dell'Unione europea.

² Come osserva M. Luciani, *Il futuro dell'Europa. Note a margine*, in *Nomos*, 2/2018, 6, «[l']enigma di un luogo del pianeta che ha una moneta unica e debiti plurimi non è stato risolto», occorrerebbe ripensare integralmente la struttura europea.

³ V. A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei, politiche pubbliche, dimensioni dell'effettività. Per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in *RDPE*, 1/2006, 3 ss.

2. Il contesto nel quale si è manifestata l'emergenza Covid-19.

I maggiori effetti della precedente crisi economica sono stati sul versante dei diritti fondamentali: le politiche europee⁴ e nazionali di *austerity*, dovute alla scarsità di risorse, unitamente al difficile rilancio della crescita e della produttività, vista l'assenza dei necessari presupposti in ambito europeo per una politica economica comune, hanno incrementato la differente distribuzione della ricchezza e l'estensione della povertà accentuando le disuguaglianze⁵ e i fenomeni di marginalizzazione. Sono così stati toccati e messi in discussione i fondamenti dello stato costituzionale⁶, proprio perché la progressiva dissociazione dell'economia dalla politica ha inevitabili ripercussioni sui cardini dello Stato sociale⁷.

Infatti, l'impossibilità per le politiche nazionali di influire sui mercati sempre più globalizzati – dovuta all'inversione del rapporto fra Stato e mercato, di modo che sono le agenzie di *rating* a giudicare i titoli del debito pubblico emessi dagli Stati condizionando la politica finanziaria di questi ultimi e attribuendo un valore alla loro capacità di stare sul

⁴ Per una ricostruzione degli strumenti adottati a livello europeo nella recente crisi economico-finanziaria, sia consentito il rinvio a M. Picchi, *La legittimazione del processo di integrazione costituzionale europea alla luce delle recenti strategie economico-finanziarie: riflessioni sulla composizione dei principi di omogeneità e del rispetto dell'identità nazionale attraverso il dialogo fra Corti*, in *federalismi.it*, n. 19/2014. Sul tema, più di recente: A. Canepa, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Riv. AIC*, n. 1/2015; F. Fabbrini, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, 2016; L. Sica, *Procedura, tecnica, politica. La nuova governance economica: analisi di un processo costituente europeo tra ideologia e materialità*, in *DPE Rassegna on line.*, n. 1/2018, p. 1 ss.; L. Frosina, *La crisi "esistenziale" dell'Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos*, n. 2/2018, p. 1 ss.; M. T. Stile, *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale*, in *Riv. AIC*, n. 2/2020, p. 23 ss.

⁵ Le conseguenze prodottesi sulla tutela dei diritti fondamentali hanno portato C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Riv. AIC*, n. 4/2014, a parlare di diritti finanziariamente condizionati. Al riguardo, si veda anche L. Di Majo, *Quo vadis Europa? Spunti di riflessione in tema di deficit democratico delle istituzioni, politica economica e tutela dei diritti fondamentali*, in *DPE Rassegna on line*, n. 6/2015; G. Ciaffi, M. Deleidi E.S. Levrero, *I costi economici e sociali del Fiscal Compact*, in <https://www.economiaepolitica.it>, 22 maggio 2019; R. Realfonzo, *L'Europa malata e le riforme necessarie*, *ivi*, 13 aprile 2019.

⁶ Cfr. A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014, p. 79 ss., il quale conclude ritenendo, però, che non si sia mai giunti alla sospensione dei principi costituzionali e che la crisi economica sia stata la cartina di tornasole che ha evidenziato come la crisi dello stato costituzionale sia profonda e dovuta ad altre cause.

⁷ Cfr. C. Joerges, *Will the Welfare State Survive European Integration? On the Exhaustion of the Leal Conceptualisations of the Integration Project from the Foundational Period and the Search for a New Paradigm*, in *EJSL*, n. 4/2011, p. 4 ss.

mercato, alla stregua di un qualsiasi altro operatore economico⁸ – ha inevitabili conseguenze sotto il profilo della possibilità, per gli Stati, di portare avanti politiche sociali⁹.

Questa tendenza è accentuata dall'avvenuta conformazione della costruzione europea – sotto l'influenza del pensiero giuridico-economico ordoliberal elaborato nella Germania degli anni Trenta¹⁰ – come uno Stato forte provvisto di compiti di rigorosa polizia del mercato¹¹, che incorpora una pluralità di «Stati sociali condizionati, sul piano strutturale, al valore della stabilità finanziaria e, sul piano funzionale, al valore della competitività»¹²: dunque, impossibilitati a portare avanti proprie politiche di bilancio, ma soprattutto costretti ad attenuare la tutela dei diritti sociali¹³. Lo stesso divieto di *bail out* non ha come sua finalità principale il contenimento dell'indebitamento pubblico, quanto l'obiettivo di costringere gli Stati a reperire risorse sui mercati che possono così indirizzare i comportamenti degli Stati stessi: difatti, per evitare interessi elevati dovranno seguire le pretese dei mercati e, anzitutto, dovranno controllare la spesa rinunciando alla redistribuzione della ricchezza con modalità alternative a quelle suggerite dal mercato, ossia neutralizzando il conflitto sociale e spolicizzando il mercato¹⁴.

Il riferimento a un'«economia sociale di mercato fortemente competitiva» (art. 3, comma 3, TUE)¹⁵, introdotto dal Trattato di Lisbona, non ha condotto a una significativa evoluzione a livello europeo e a un superamento di quella visione duale che vuole affidato alla Comunità il compito di curare il “mercato” e agli Stati la responsabilità di perseguire le politiche sociali, ma ha confermato la finalità di realizzare un ordine economico incentrato pur sempre sul meccanismo concorrenziale. Le misure restrittive – determinate

⁸ Cfr. F. Galgano, *Globalizzazione dell'economia e universalità del diritto*, in *Pol. dir.*, n. 2/2009, p. 177 ss. (spec. 180).

⁹ Cfr. S. Caponetti, *Mercato economico e welfare State*, in *DE*, n. 2/2018, p. 371 ss.

¹⁰ Cfr. A. Cantaro, *Lo “Stato” europeo. La governance dell'Unione come potere economico governamentale*, in *Oss. cost. AIC*, n. 2/2016, p. 8; A. Lucarelli, *Le radici dell'Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Dir. pubbl. eur.*, spec. n. 1/2019, p. 13 ss.

¹¹ Cfr. A. Somma, *Sovranismi, Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018, 79 ss.

¹² F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016, p. 156 ss.

¹³ G. Bucci, *Dal governo democratico dell'economia alla crisi come dispositivo di Governo*, in *Riv. AIC*, n. 1/2020, p. 353 ss. (spec. p. 378 ss.).

¹⁴ Cfr. A. Somma, *Inasprire il vincolo esterno. Il Meccanismo europeo di stabilità e il mercato delle riforme*, in <https://www.economiaepolitica>, 8 gennaio 2020, il quale sottolinea come quello appena descritto sia un effetto dichiaratamente voluto e rivendicato dalla stessa Corte di giustizia nella sentenza *Pringle*.

¹⁵ Cfr. G. L. Tosato, *Appunti in tema di economia sociale di mercato*, in *Astrid Rass.*, n. 13/2013.

anche da una crisi nella capacità decisionale delle istituzioni¹⁶ e animate dalla necessità di non scontentare le attese dei *partner* europei e dei mercati finanziari per recuperare credibilità attraverso interventi puramente contenitivi, anziché di riforma del sistema – hanno prodotto non solo effetti negativi all’interno dei singoli Paesi, ma hanno anche evidenziato come, nel contesto europeo, la politica sociale continui a rappresentare una finalità di secondo piano poiché è vista come l’esito del buon funzionamento del mercato interno che dovrebbe determinare spontaneamente l’armonizzazione dei sistemi sociali (art. 151, § 3, TFUE), di modo che la giustizia sociale rimane una questione di ciascun singolo Stato, resa ardua dalla “macelleria sociale”¹⁷ della stabilità monetaria.

L’imposizione di politiche restrittive hanno innescato ulteriori effetti negativi a livello europeo e nazionale, dovendo rinunciare a una politica fiscale finalizzata ad avviare il benessere sociale e la innovazione produttiva: ciò, sebbene le economie maggiormente sviluppate necessitino di nuovi settori di crescita¹⁸ e di politiche efficienti in ambiti come la ricerca e lo sviluppo, l’istruzione, l’energia, i trasporti e la sanità¹⁹.

Le soluzioni di politica economica animate dalla convinzione che la crisi fosse di natura esclusivamente fiscale, dovuta alla dissolutezza finanziaria di alcuni Paesi, si sono proposte il solo riequilibrio della situazione finanziaria dei singoli Stati membri con tutti i limiti e le conseguenze negative che ne derivano. Inevitabilmente, le misure adottate hanno presentato sempre delle carenze per la debolezza dei risultati rispetto al sistema complessivo poiché si è cercato di risolvere delle disfunzioni partendo dagli effetti anziché dalle cause (squilibrio della bilancia dei pagamenti con *surplus* nei Paesi centrali e *deficit* in quelli periferici) che, fra l’altro, avrebbero dovuto essere misurate in un contesto globale considerando la loro radice esogena e il fatto di essere sottoposte ad effetti *spillover*.

Le politiche di austerità hanno determinato, di conseguenza, dei percorsi involutivi dei sistemi di *welfare*, di recessione economica, di disoccupazione con l’innalzamento del

¹⁶ Cfr. C.A. Schaltegger, M. Weder, *Austerity, inequality and politics*, in *EJPE*, 2014, p. 1 ss.

¹⁷ L. Canfora, «È l’Europa che ce lo chiede!». *Falso!* Roma-Bari, 2012, p. 34.

¹⁸ Cfr. E. Câmpeanu, D. Cataramă, *Is fiscal policy enhancing or retarding growth? Evidence from the european emerging*, in *EJST*, n. S1/2012, p. 37 ss.; D. Delli Gatti, M. Gallegati, B. Greenwald, A. Russo e J. Stiglitz, *Mobility constraints, productivity trends, and extended crises*, in *JEBO*, n. 3/2012, p. 375 ss.; P. De Ioanna, *Fiscal compact tra istituzioni ed economia*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 1-2/2013, p. 13 ss. (spec. p. 37 ss.); E. Valentini, *Riformare l’Europa per far ripartire gli investimenti e salvare l’Europa*, in <https://www.economiaepolitica.it>, 26 novembre, 2019; A. Iero, *L’euro e la mancata integrazione europea*, *ivi*, 22 gennaio 2020.

¹⁹ Cfr. J. L. Catrina, *Fiscal Compact between Growth and Debt Crisis Resolution*, in *EJST*, suppl. 1/2012, p. 5 ss.

rischio sociale soprattutto laddove i tagli alla spesa pubblica hanno operato orizzontalmente, di indebolimento della domanda effettiva con riduzione dei redditi e della base imponibile, di peggioramento delle condizioni di sostenibilità dei debiti sovrani. Inevitabili conseguenze si sono riversate sulla tutela dei diritti fondamentali (in particolare, quelli sociali) pregiudicandone l'effettività. Non solo, i differenti vincoli imposti ai singoli Stati hanno causato diversità sotto il profilo dei livelli di garanzia dei diritti sociali, con il conseguente effetto di accentuare ulteriormente il divario sociale²⁰, compromettendo anche la coesione sul piano economico e territoriale²¹.

La distinzione che vede il diritto europeo occuparsi del mercato e della concorrenza mentre i singoli Stati membri devono impegnarsi nell'effettiva garanzia della sicurezza sociale dei propri cittadini mostra la debolezza dell'intero sistema²², soprattutto durante i momenti di difficoltà economica perché impedisce l'elaborazione di soluzioni comuni per superare il conflitto tra diritti economici e diritti sociali²³ determinando, per un verso, l'arretramento del modello sociale europeo²⁴ e, per un altro verso, uno svilimento proprio dei diritti sociali

²⁰ Cfr. M. Pianta, *Diseguaglianze: le ragioni del loro aumento, le politiche che mancano*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2017, p. 34 ss., nonché I.D. Mortellaro, *Di regioni, nazioni e nuovi principati*, in A. Geniola, I. D. Mortellaro e D. Petrosino (a cura di), *Stati, Regioni e Nazioni nell'Unione europea*, Napoli, 2018, 338 ss., il quale sottolinea come proprio le diseguaglianze costituiscano la ragione prima dello sfascio della politica e anche della democrazia.

²¹ A questo proposito, è significativo il *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa*, della Commissione europea – COM(2017) 206, 26 aprile 2017, 8 – ove si osserva che «[l]'Europa è sempre stata sinonimo di convergenza verso un tenore di vita più elevato. In passato, questa convergenza avveniva in modo quasi automatico, attraverso il mercato interno e il sostegno dei fondi UE, al punto che la Banca mondiale ha definito l'UE una "macchina di convergenza". Negli ultimi anni, tuttavia, il processo di convergenza ha subito un forte rallentamento, per non dire una battuta d'arresto, perché i paesi più efficienti progrediscono più rapidamente. [...] Gli indicatori economici del tenore di vita evidenziano la diversità delle situazioni esistenti in Europa. Eppure, anche le medie nazionali danno un'immagine falsata, perché celano disparità ancora più accentuate all'interno degli stati membri, con sacche di relativa ricchezza nei paesi meno ricchi e viceversa. In genere le capitali sono più ricche delle altre parti del paese. Le regioni di Bratislava e Praga, ad esempio, si trovano attualmente al quinto e sesto posto nell'UE in termini di prodotto interno lordo (PIL) pro capite». S. Giubboni, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quad. fior. – Giuristi e Stato sociale*, (46), 2017, I, 553 ss. (spec. 575), parla di «annichilimento costituzionale di quella che eravamo soliti chiamare la dimensione sociale europea» e sottolinea come il diritto europeo della crisi abbia trasformato in profondità anche la costituzione economica dell'Unione europea.

²² Per una ricostruzione del processo di integrazione europea prestando attenzione alla differenza fra centro e periferia, si veda G. Celi, A. Ginzburg, D. Guarascio e A. Simonazzi, *Un'Unione divisiva. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, Bologna, 2020.

²³ Cfr. A. Morrone, *Crisi economica e diritti*, cit., p. 96 ss., il quale osserva che la formula introdotta dal Trattato di Lisbona «economia sociale di mercato» (art. 3, § 3, TUE) non sembra in grado di sfociare in un radicale cambiamento poiché esprime un mero «compromesso dilatorio». In merito, di recente: P. Chiarella, *Società e solidarietà limitata. Lo stato sociale in Europa*, in *Pol. dir.*, n. 4/2017, p. 689 ss.; M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, in *Riv. AIC*, n. 3/2018, p. 252 ss. (spec. p. 278 ss.).

²⁴ Cfr. J.-P. Laborde, *Cosa resta del modello sociale europeo?*, in *Lav. Dir.*, n. 3/2013, p. 325 ss. (spec. p. 332 ss.); A. M. Nico e G. Luchena, *Lo Stato sociale sub condizione quale esito delle politiche finanziarie: le "raccomandazioni" europee per l'inclusione*, in *St. int. eur.*, n. 1/2018, p. 249 ss.

riconosciuti nei singoli Stati membri, vista anche la loro diminuita discrezionalità nelle scelte politiche di bilancio.

Dalla seconda metà degli anni Ottanta, la Comunità ha iniziato a porsi come obiettivo la coesione economico-sociale, allo scopo di controbilanciare gli squilibri del mercato all'interno degli Stati membri meno sviluppati e ridurre, così, il divario fra le diverse regioni europee²⁵. In particolare, questo mutamento è maturato a partire dall'adozione dell'Atto unico del 1986 – al cui interno era richiamata la *Carta sociale europea*²⁶, alla quale era riconosciuta la medesima importanza della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* nella promozione della democrazia tramite i diritti fondamentali – e, successivamente, della *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori* del 1989. La coesione economica e sociale è stata istituzionalizzata come politica della comunità soltanto col *Trattato di Maastricht*, con il quale vi è stata un'ulteriore estensione delle competenze in materia sociale senza, però, giungere al riconoscimento dei diritti sociali. Questi sono stati riconosciuti soltanto con la *Carta di Nizza* del 2000, alla quale è stata attribuita la medesima efficacia giuridica dei Trattati solamente con il *Trattato di Lisbona*. Tuttavia, a livello europeo, questa lenta e graduale emersione dei diritti sociali ha sicuramente accusato un ripiegamento durante il periodo della crisi²⁷.

Né il *Pilastro europeo dei diritti sociali* del 2017 sembra aver dato nuova linfa al tema della tutela dei diritti sociali: questo documento è un atto con valore politico e simbolico per il futuro dell'UE – e in ciò sta la sua importanza – però in sé non ha un significato concreto²⁸ perché necessita di interventi che vadano a ridefinire l'equilibrio tra le istanze del mercato della concorrenza e quelle di un comune livello di tutela dei diritti sociali²⁹.

²⁵ Cfr. A. Ciancio, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *federalismi.it*, spec. n. 4/2018, p. 20 ss.

²⁶ Cfr. G. Guiglia, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *Jus*, n. 3/2010, p. 505 ss.

²⁷ In particolare, sulla giurisprudenza eurounitaria in tema di diritti sociali, si rinvia a: P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, spec. n. 4/2018, p. 3 ss.; S. Gambino, *I diritti fondamentali fra Unione europea e Costituzioni nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, spec. 2019, p. 269 ss.; F. Salmoni, *Le politiche di austerità e i diritti sociali nel processo di integrazione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, p. 153 ss.

²⁸ Anzi, secondo una parte della dottrina, questo documento avrebbe finito con l'indebolire i diritti sociali contenuti nella Carta europea dei diritti fondamentali: cfr. S. Giubboni, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. dir.*, n. 4/2018, p. 557 ss.; A.O. Cozzi, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, n. 2/2018, p. 516 ss.; C. Ventimiglia, *Diritti sociali, istituzioni, risorse e la sfida dell'effettività*, in *Rag. prat.*, n. 1/2019, p. 107 ss.

²⁹ Cfr. A. Patroni Griffi, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *federalismi.it*, spec. n. 4/2018, p. 33 ss. Nello stesso senso sono anche M. Ferrera, *Si può*

In questo contesto, la scarsa reattività politica degli Stati non può essere compensata dall'azione – spesso contraddittoria, mutevole e intempestiva³⁰ – delle corti costituzionali nazionali. Non dobbiamo dimenticare, però, che le fratture insanabili, all'interno di una comunità, nascono proprio dalle disuguaglianze e dalle discriminazioni che le misure di *austerity* possono incrementare accentuando la spaccatura fra Paesi in grado di salvaguardare i propri modelli sociali e Paesi più deboli, dove la povertà finisce con l'acutizzarsi³¹.

La crisi economica, perciò, ha reso evidente la necessità di superare il modello binario che vede la politica monetaria nelle mani dell'Unione e quella di bilancio e fiscale affidata alla cooperazione intergovernativa, ma anche il fatto che è maturata l'occasione per affrontare il problema del modello sociale europeo. L'assenza di raccordi efficaci fra l'Unione economica monetaria e la dimensione sociale, nel contesto di un'Europa che è tornata ad essere altamente *tecnocratica*, richiede che venga combattuta efficacemente l'esclusione

costruire una Unione sociale europea?, in *Quad. cost.*, n. 3/2018, p. 567 ss., e P. Vesan e F. Corti, *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e la strategia sociale di Juncker: un'agenda per la ricerca*, in *Pol. soc.*, n. 1/2018, p. 125 ss. Secondo J. Luther, *Il futuro dei diritti sociali dopo il "social summit" di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in *federalismi.it*, spec. n. 4/2018, p. 49 ss., questo documento, pur avendo la valenza di *soft law*, può produrre un auto-vincolo per le istituzioni europee nell'interpretazione del diritto dell'UE in virtù dei principi di leale collaborazione e di certezza giuridica.

³⁰ Questa considerazione è riferibile anche alla nostra Corte costituzionale: della sua giurisprudenza non è possibile tracciare una ricostruzione lineare. In un primo momento, la giurisprudenza costituzionale del periodo dell'emergenza economico-finanziaria si è caratterizzata per il sostegno rivolto alle rigorose politiche di spesa pubblica assunte dal Governo, sebbene siano state mostrate sensibilità per particolari situazioni legate alla debolezza del titolare del diritto (cfr. sentt. nn. 80/2010 e 2/2013). Peraltro, la Corte ha avuto modo di affermare che l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato doveva affrontare consentiva al legislatore di ricorrere a strumenti eccezionali per contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e garantire i servizi e la protezione di cui i cittadini necessitano, dovendo però salvaguardare anche i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma non può comunque consentire deroghe al principio di uguaglianza, quale base fondante proprio dell'ordinamento costituzionale (cfr. sent. n. 223/2012). La giurisprudenza costituzionale della prima fase della crisi si è così caratterizzata anche perché un intervento marginale da parte del Giudice costituzionale avrebbe potuto incidere sensibilmente sul complesso quadro di misure emergenziali definite dal legislatore, sugli interessi in gioco e gli impegni assunti in ambito europeo. La cosiddetta giurisprudenza della crisi ha poi intrapreso percorsi che si sono arricchiti di nuovi connotati ed è giunta a ribadire che il soddisfacimento dei diritti sociali non può essere posto sullo stesso piano dell'efficienza economica, sebbene quest'ultima sia funzionale alla tutela effettiva dei diritti stessi, precisando poi che è «la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sent. n. 275/2016, cons. dir. p.to 11). Sull'evoluzione giurisprudenziale, si vedano: M. Picchi, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al legislatore di motivare le proprie scelte*, in *Oss. fonti*, n. 3/2017; G. Guiglia, *Italian Constitutional Court and social rights in times of crisis: in search of a balance between principles and values of contemporary constitutionalism*, in *Riv. AIC*, n. 3/2018, p. 648 ss.

³¹ Cfr. G. Fontana, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *Forum Quad. Cost. – Rass.*, 27 novembre 2013; S. Gabriele, *L'austerità: un caso di eterogenesi dei fini?*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 1-2/2013, p. 66 ss.

sociale e promossa la giustizia, la coesione economica e sociale e la solidarietà³² affinché venga preservato un livello minimo di omogeneità, condizione indispensabile per l'esistenza stessa di un'entità che sia espressione di una pluralità di Paesi.

3. Le necessità dettate dall'emergenza epidemiologica.

L'emergenza epidemiologica ha causato una nuova crisi economica a carattere globale, da temere per la sua entità e per le peculiarità che presenta: inizialmente ha colpito i Paesi più industrializzati e in tempi assolutamente rapidi³³.

Le istituzioni europee hanno compiuto degli interventi per consentire ai singoli Paesi membri, soprattutto quelli più colpiti, di fronteggiare le necessità immediate risultando, però, evidente il bisogno di pensare a misure di lungo termine, viste le dimensioni dell'emergenza e la difficile quantificazione delle ripercussioni sul piano economico.

Fra i primi interventi³⁴ da parte delle istituzioni europee, vi è il riacquisto delle immobilizzazioni bancarie da parte della BCE³⁵ per un ammontare di 750 miliardi di euro per rafforzare e preservare il flusso di credito verso imprese, famiglie e cittadini, dando così vita ad un programma – il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) – di contenimento del pregiudizio economico dell'Eurozona derivante dal blocco delle attività negli Stati membri³⁶.

La Commissione europea ha previsto³⁷ la sospensione dell'applicazione dei criteri del patto

³² Cfr. J. Habermas, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in *EJIL*, n. 2/2012, p. 335 ss.; F. Zammartino, *Solidarity and Social Justice in the European Union. Seventy Years after the Universal Declaration of Human Rights: The Role of European Judges*, in *federalism.it*, n. 3/2020, p. 132 ss. (spec. p. 154).

³³ Cfr. R. Leoncini, *Verso il post emergenza Covid-19: business as usual o nuove opportunità?*, in *federalismi.it*, n. 12/2020, p. IV ss.

³⁴ Cfr. J. Ziller, *Europa, coronavirus e Italia*, in *federalismi.it*, 24 marzo 2020.

³⁵ Nella riunione del 12 marzo, la BCE aveva già deciso l'approvazione di un *Quantitative Easing* aggiuntivo da 120 miliardi, nuove aste per immettere liquidità nel sistema bancario e condizioni più favorevoli per le operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (*Targed Longer-Term Refinancing Operations – TLTRO*).

³⁶ Decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale Europea del 24 marzo 2020 *su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17)*: cfr. C. Pesce, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *AISDUE*, 5/2020, 39 ss. Il Consiglio direttivo della BCE, con decisione del 4 giugno 2020, ha incrementato il PEPP di ulteriori 600 miliardi e lo ha esteso temporalmente fino a giugno 2021.

³⁷ Cfr. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, Bruxelles, 20 marzo 2020, COM(2020) 123 final, dove si osserva che il grave *shock* economico determinato dalla pandemia Covid-19 fa ipotizzare futuri

di stabilità nell'esame dei progetti di bilancio e dei bilanci rettificati degli Stati membri per permettere a questi ultimi di intervenire con politiche fiscali adeguate a fronteggiare la situazione emergenziale, anche se destinate a incrementare, in taluni casi, il disavanzo di bilancio e il debito pubblico. Inoltre, la Commissione ha comunicato³⁸ che, nell'esame delle sovvenzioni dirette e indirette fornite dagli Stati membri e dai loro enti locali alle imprese (in particolare, quelle piccole e medie) terrà in considerazione la situazione di emergenza e, dunque, la necessità di garantire la liquidità e l'accesso ai finanziamenti per fronteggiare l'improvvisa carenza di credito e consentire loro di riprendersi dalla situazione attuale.

È stato poi adottato il Regolamento 2020/672 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*³⁹, finalizzato alla realizzazione di politiche attive in materia di lavoro per ridurre i rischi della disoccupazione, consentendo agli Stati di finanziare, ad esempio, regimi di riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe. Difatti, durante la precedente crisi finanziaria, si è visto come gli Stati che avevano adottato strumenti simili fossero stati capaci di ripartire più rapidamente, dato che le aziende non avevano dovuto licenziare i dipendenti mantenendo intatto, così, il loro potenziale produttivo.

Si aggiunga, a seguito della raccomandazione formulata il 9 aprile dall'Eurogruppo, che il Consiglio di amministrazione della Banca europea per gli investimenti (BEI) ha approvato

scenari ben più gravi di quelli paventati nella precedente Comunicazione della Commissione del 13 marzo 2020: in ragione di ciò e dell'esperienza maturata durante il periodo della crisi finanziaria, è valutata «la necessità di disposizioni specifiche, nell'ambito delle norme di bilancio dell'UE, volte a consentire uno scostamento temporaneo coordinato e ordinato dai normali requisiti per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso».

³⁸ Cfr. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione - Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, COM 2020/C 91 I/01, che segue e integra le prime indicazioni fornite dalla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo - Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, Bruxelles, 13 marzo 2020, COM(2020) 112 final. In merito, si rinvia a: L. Calzolari, *L'influenza del COVID-19 sulla politica di concorrenza: difese immunitarie o anche altro?*, in *SIDIBlog*; A. Corra, *COVID-19: la Commissione UE annuncia il "whatever it takes", ma non troppo*, in *AISDUE*, n. 1/2020, p. 3 ss.; S. Dominelli, *COVID-19: riflessioni di diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 5 maggio 2020. Il quadro degli aiuti di Stato ammissibili è stato esteso e integrato con la *Comunicazione della Commissione - Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, Bruxelles, 3 aprile 2020, C(2020) 2215 final, e ulteriormente modificato ed esteso con la *Comunicazione della Commissione - Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, Bruxelles, 8 maggio 2020, C(2020) 3156 final.

³⁹ V. A. Pitrone, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *AISDUE*, n. 8/2020, p. 1 ss.

la creazione di un fondo di garanzia europeo COVID-19 da 25 miliardi di euro per potenziare il sostegno alle imprese europee (soprattutto piccole e medie).

È però evidente come, a fronte di questi interventi più immediati, siano indispensabili degli strumenti che consentano di garantire il finanziamento necessario per la ripresa e uno sviluppo economico europeo di lungo periodo che non proceda in ordine sparso⁴⁰, ma soprattutto occorre abbandonare le tesi dell'austerità espansiva e attuare programmi di spesa pubblica finanziati in *deficit*⁴¹.

L'emergenza insorta ha in ogni caso portato a sospendere l'*iter* di revisione del Trattato istitutivo del MES, le cui trattative erano in corso oramai da mesi⁴²; inoltre, sul fronte dei possibili strumenti da utilizzare, si è riproposta la contrapposizione fra Paesi mediterranei che hanno richiesto maggiore flessibilità e mutualizzazione dei rischi non apparendo sufficienti le linee di credito del MES, viste le caratteristiche e condizioni, e i Paesi del Nord che, invece, si sono opposti.

In questo contesto, è sopraggiunta la pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* in risposta alla pronuncia *Weiss* della Corte di giustizia⁴³.

3.1. Le *spinte* del *Bundesverfassungsgericht*. – 3.2. Le soluzioni prospettate a livello europeo.

La decisione adottata dalla Banca Centrale Europea nel marzo 2015 – riguardante il programma di acquisto di titoli pubblici degli Stati membri volto a sostenere la propria politica monetaria finalizzata a innalzare l'inflazione al 2% – è stata oggetto di un rinvio pregiudiziale da parte del *Bundesverfassungsgericht* innanzi alla Corte di giustizia, nell'estate del 2017. Secondo il Tribunale costituzionale di Karlsruhe, il QE sarebbe un

⁴⁰ V. F. Capriglione, *La finanza UE al tempo del coronavirus*, in *ApertaContrada*, 31 marzo 2020; S. Lucarelli, *Gli eurobond fra logica economica, sofismi e difficili mediazioni*, <https://www.economiaepolitica.it>, 6 aprile 2020.

⁴¹ A questo proposito, è significativo il titolo del contributo di V. Daniele, U. Marani, *Siamo tutti (nuovamente) keynesiani?*, in <https://www.economiaepolitica.it>, 20 aprile 2020. Sul tema si rinvia anche a M. Amato, *L'eurozona fra il pericolo della dissoluzione e l'occasione di un ripensamento*, *ivi*, e G. Bertocco, A. Kalajzic, *Alcune osservazioni sulle conseguenze economiche del coronavirus*, *ivi*, 16 aprile 2020.

⁴² Per un'illustrazione dell'*iter* di riforma del Trattato MES, si rinvia a: M. T. Stile, *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee*, *cit.*; M. Megliani, *From the European Stability Mechanism to the European Monetary Fund: There and Back Again*, in *GLJ*, n. 4/2020, p. 674 ss.

⁴³ Cfr. Corte di giustizia, grande sez., sentenza 11 dicembre 2018, causa C-493/17 (*Weiss et al.*).

modo per aggirare il divieto di finanziare direttamente gli Stati dell'Unione (art. 123 TFUE): di conseguenza, la BCE avrebbe agito oltre i limiti delle proprie competenze incidendo su quelle di politica economica spettanti ai singoli Stati membri.

I programmi di QE consentono alla BCE di acquistare titoli di stato sul mercato secondario, cioè quelli già emessi dagli Stati e in possesso delle banche, in maniera tale da fornire liquidità agli istituti di credito per permettere loro di ampliare la concessione di finanziamenti stimolando le attività economiche e favorendo l'incremento dell'inflazione. I programmi di acquisto sono sempre stati sottoposti a regole precise: le banche centrali di ciascun Stato membro possono acquistare titoli – che abbiano un *rating* di buon livello – emessi dal Paese di appartenenza, in proporzione alla propria quota nel capitale della BCE e, comunque, non oltre il 33% dei titoli in circolazione.

La Corte di giustizia si è pronunciata nel dicembre del 2018⁴⁴ giudicando il PSPP conforme ai Trattati e rispettoso del divieto di finanziamento monetario degli Stati membri e dei principi di attribuzione delle competenze e di proporzionalità, ex art. 5 TUE. In particolare, secondo la Corte di giustizia, gli effetti del QE sono limitati a quanto è necessario al mantenimento della stabilità dei prezzi e, dunque, proporzionati agli obiettivi della politica monetaria⁴⁵. Inoltre, relativamente alla compatibilità con l'art. 123 TFUE, la Corte ha evidenziato che la BCE, nell'ambito del QE, non acquista titoli direttamente presso le autorità e gli organismi pubblici degli Stati membri, bensì soltanto sui mercati secondari: perciò, il suddetto programma non può essere equiparato a una misura di assistenza finanziaria a uno Stato membro⁴⁶. Difatti, le garanzie che accompagnano il PSPP assicurano che i soggetti privati non possano essere certi, al momento dell'acquisto dei titoli emessi da un determinato Stato membro, che questi ultimi verranno effettivamente riacquistati, sui mercati secondari, in un futuro prevedibile⁴⁷. In questa maniera, è assicurato che il QE si ponga in linea col divieto di finanziamento monetario e, di conseguenza, che gli Stati membri attuino una politica di bilancio sana e responsabile⁴⁸.

Il *Bundesverfassungsgericht* – con una decisione⁴⁹ che era attesa ma che è intervenuta in

⁴⁴ Peraltro, la sentenza *Weiss* si è posta nel solco delle precedenti pronunce del 27 novembre 2012, causa C-370/12 (*Pringle*), e del 16 giugno 2015, causa C-62/14 (*Gauweiler*).

⁴⁵ Cfr. Corte di giustizia, causa C-493/17, §§ 71-100.

⁴⁶ Cfr. § 104.

⁴⁷ Cfr. §§ 109-128.

⁴⁸ Cfr. §§ 129-144.

⁴⁹ *BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020* (2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16): in particolare, i ricorsi proposti sostenevano che il Governo federale, il *Bundestag* e anche la

questo particolare momento, quasi nell'intento di indirizzare il dibattito sulle misure che le istituzioni europee possono adottare nell'attuale situazione di emergenza – ha preso posizione a fronte della sentenza della Corte di giustizia, continuando così in quei suoi interventi, costanti e continuativi⁵⁰, di valutazione delle singole fasi del processo di integrazione europea, funzionali ad esprimere ricostruzioni che superano il singolo caso per proiettarsi nel futuro perché animate dalla preoccupazione di evitare la nascita di rapporti non graditi fra l'ordinamento nazionale e quello dell'UE.

I Giudici costituzionali tedeschi, sebbene riconoscano che la BCE può adottare misure nell'ambito della propria politica monetaria senza per questo violare il divieto di finanziamento monetario dell'art. 123 TFUE, ritengono però che la pronuncia della Corte di giustizia sia una decisione *ultra vires*⁵¹ perché, in questo caso, la delimitazione delle competenze che è stata compiuta non è assolutamente sostenibile⁵². Difatti, la Corte UE avrebbe autolimitato il proprio controllo e verificato soltanto se vi fosse un errore evidente di valutazione da parte della BCE, se una misura andasse manifestamente oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo o se i suoi svantaggi fossero palesemente sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti, senza però occuparsi della questione della competenza della BCE che deve limitarsi alla sola politica monetaria.

L'autolimitazione compiuta dalla Corte di giustizia costituisce, per il *Bundesverfassungsgericht*, una palese violazione dell'art. 19 TUE⁵³, poiché non avrebbe appurato se gli svantaggi del QE sono manifestamente sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti: in questa maniera, sarebbe stata compiuta un'interpretazione restrittiva del principio di proporzionalità impedendo così a questo di assolvere la sua funzione correttiva anche ai fini della salvaguardia del riparto di competenze degli Stati membri, *ex art. 5*

Bundesbank avessero leso i diritti dei ricorrenti avendo ommesso qualsiasi azione a fronte delle decisioni della BCE sul PSPP.

⁵⁰ Cfr. F. Curcuruto, *L'integrazione europea tra Bundesverfassungsgericht e Corte di giustizia*, in R. Cosio e R. Foglia (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo delle Corti*, Milano, 2013, p. 11 ss.

⁵¹ Come sottolinea P. Faraguna, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara ultra vires il Quantitative easing (con uno sguardo al Pandemic Emergency Purchase Programme)*, in *Forum Quad. Cost. – Rass.*, n. 2/2020, p. 306 ss., per la prima volta il *Bundesverfassungsgericht* ha dichiarato l'ultrattività di atti di istituzioni europee ritenendoli, in quanto tali, non vincolanti per la Germania. L'Autore sottolinea ancora come questa pronuncia si discosti dalla precedente giurisprudenza sul controllo degli atti *ultra vires* poiché fuoriesce dagli schemi di un controllo *europarechtsfreundlich*.

⁵² Cfr. § 117: «*Die Handhabung der Kompetenzabgrenzung durch den Gerichtshof ist jedoch schlechterdings nicht mehr vertretbar*».

⁵³ Cfr. § 154 ss.

TUE⁵⁴.

Il Tribunale costituzionale tedesco giunge alla conclusione che la Corte di giustizia abbia adottato un atto *ultra vires* che non è vincolante nei suoi confronti⁵⁵ e non può produrre effetti in Germania⁵⁶. Il *Bundesverfassungsgericht* ritiene perciò necessario assumere il compito di verificare se le decisioni della BCE in merito al PSPP rientrino nell'ambito delle competenze conferitele dal diritto primario dell'UE.

In particolare, osserva come un programma finalizzato all'acquisto di titoli di Stato, poiché produce un impatto significativo sulla politica economica, necessita che l'obiettivo di politica monetaria e l'impatto di politica economica vengano identificati, ponderati e bilanciati tra loro. Ecco perché il perseguimento incondizionato dell'obiettivo di politica monetaria del PSPP, finalizzato al raggiungimento di un tasso di inflazione prossimo al 2%, disconosce manifestamente il principio di proporzionalità perché non tiene conto delle implicazioni di politica economica: dunque, le decisioni in questione violano l'art. 5 TUE ed eccedono le competenze di politica monetaria spettanti alla BCE⁵⁷.

L'articolata argomentazione porta il Tribunale di Karlsruhe ad affermare, in linea teorica, la legittimità costituzionale dei PSPP. Nondimeno, non sarebbe possibile stabilire con certezza se il *Bundesregierung* e il *Bundestag* abbiano violato la loro responsabilità in materia di integrazione europea omettendo di adottare le misure volte a garantire che la BCE operi nel rispetto del principio di proporzionalità, bilanciando gli effetti attesi per il

⁵⁴ Cfr. §§ 123 e 133. J. Ziller, *L'insopportabile pesantezza del Giudice costituzionale tedesco*, in *AISDUE*, n. 1/2020, p. 7, evidenzia l'errore di fondo della sentenza del *Bundesverfassungsgericht* nel riferire il principio di proporzionalità alla delimitazione delle competenze quando però l'art. 5 TUE è di tutt'altro tenore perché tale principio non va riferito al riparto ma all'esercizio delle competenze.

⁵⁵ Cfr. § 154.

⁵⁶ Cfr. § 163.

⁵⁷ Cfr. §§ 165-178: in particolare, il *Bundesverfassungsgericht* precisa che le decisioni in questione si limitano ad asserire che l'obiettivo di inflazione non è stato ancora raggiunto e che non vi è la disponibilità di mezzi meno invasivi, senza però esprimere prognosi sugli effetti di politica economica, né valutazioni in merito alla proporzionalità di detti effetti rispetto ai vantaggi previsti nell'ambito della politica monetaria. In alcun modo è possibile verificare se il Consiglio direttivo della BCE abbia individuato e calibrato le conseguenze connesse al PSPP in ragione del suo volume e della durata e, dunque, se gli effetti conformi al diritto primario diventino sproporzionati. Il Tribunale costituzionale aggiunge che il PSPP, oltre ad avere i medesimi effetti degli strumenti di assistenza finanziaria previsti dagli artt. 12 ss. del Trattato istitutivo del MES, ha un impatto anche sul settore bancario poiché trasferisce grandi quantità di titoli di Stato ad alto rischio nei bilanci dell'Eurosistema migliorando la situazione economica delle banche e aumentando la valutazione della qualità creditizia di questa. Non solo, il PSPP ha ripercussioni economico-sociali sui cittadini che sono interessati in qualità di azionisti, affittuari, proprietari di immobili, risparmiatori e titolari di polizze assicurative. Infine, l'aumento della durata del programma e del volume complessivo fa sì che l'Eurosistema sia più dipendente dalle politiche degli Stati membri poiché porre termine al programma diviene rischioso per la stabilità dell'unione monetaria.

raggiungimento degli obiettivi di politica monetaria con quelli che ricadono al di fuori di questo perimetro.

Di conseguenza, il *Bundesverfassungsgericht* si ritiene ancora vincolato al parere della Corte di giustizia – quello appena definito *ultra vires* – poiché è possibile che le garanzie riconosciute da questa siano state effettivamente rispettate dalla BCE non potendosi ancora stabilire una violazione manifesta dell'art. 123 TFUE⁵⁸. Perciò, si rende necessario verificare le motivazioni delle decisioni adottate dalla BCE: quest'ultima deve dimostrare che gli interventi sono stati compiuti nel rispetto del principio di proporzionalità attraverso un bilanciamento tra le ragioni di politica monetaria dell'UE e quelle della politica di bilancio degli Stati membri⁵⁹. In caso contrario, sarebbe palese la violazione dell'art. 123 TFUE.

Al Consiglio direttivo della BCE sono concessi tre mesi per dimostrare in una nuova decisione, in modo comprensibile e motivato, che gli obiettivi di politica monetaria perseguiti dal PSPP non sono sproporzionati rispetto agli effetti di politica economica e fiscale risultanti dal programma, altrimenti alla *Bundesbank* è vietato partecipare all'attuazione e all'esecuzione delle decisioni della BCE. Alle medesime condizioni, la *Bundesbank* deve garantire che le obbligazioni già acquistate nell'ambito del PSPP e detenute nel suo *portfolio* siano vendute sulla base di una strategia, possibilmente di lungo termine, coordinata con l'Eurosistema⁶⁰.

La pronuncia non termina qui: il *Bundesverfassungsgericht* coglie l'occasione per fare delle affermazioni che sembrano rivolte all'attuale discussione sulle misure da adottare per fronteggiare le difficoltà economiche dovute all'emergenza sanitaria. Infatti, osserva che,

⁵⁸ Cfr. § 216. In particolare, P. Faraguna, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara ultra vires*, cit. 309, osserva come questa parte della pronuncia, che sembrerebbe meno problematica poiché contiene l'enunciazione di una serie di parametri che consentono di sostenere la mancata violazione del divieto di finanziamento monetario, è in realtà insidiosa perché vengono stilate delle condizioni da ritenere valide anche per i recenti programmi di acquisto varati dalla BCE e per quelli futuri. In termini analoghi si era già espresso M. Poiars Maduro, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020.

⁵⁹ Nell'argomentazione del Tribunale costituzionale federale tedesco emergono dei paradossi: a parte la pretesa distinzione fra misure di politica monetaria e quelle di politica economica, posto che le prime producono sempre (come illustrato nella stessa pronuncia) delle ripercussioni economiche, nondimeno il *Bundesverfassungsgericht*, dopo avere precisato diffusamente che la BCE ha competenza solo per le misure di politica monetaria, chiede a questa di esprimersi sulle conseguenze economiche (negative) degli interventi compiuti. Al riguardo, si vedano le riflessioni di M. Poiars Maduro, *Some Preliminary*, cit., e O. Chessa, *Perché il tribunale costituzionale tedesco sbaglia nel censurare gli «effetti di politica economica» della BCE?*, in *laCostituzione.info*, 8 maggio 2020.

⁶⁰ Cfr. § 235.

al momento, non è contemplata la redistribuzione tra le banche centrali delle perdite subite da una di esse in seguito al *default* del relativo Stato membro e, dunque, non è violata la responsabilità di bilancio del *Bundestag*⁶¹. Nondimeno, anche in ragione del volume attuale degli acquisti di obbligazioni nell'ambito del PSPP (oltre 2 trilioni di euro), se venissero introdotte modifiche (soprattutto retroattive) tali da determinare un siffatto regime di condivisione del rischio in relazione alle obbligazioni degli Stati membri acquistate dalle banche centrali nazionali, vi sarebbe una violazione della sovranità fiscale della Germania e una palese incompatibilità con l'art. 79 della *Grundgesetz* perché ciò potrebbe determinare una ricapitalizzazione della *Bundesbank* e, dunque, l'assunzione di responsabilità per decisioni, con conseguenze potenzialmente imprevedibili, prese da terzi: un'eventualità del tutto inammissibile secondo la Legge fondamentale⁶².

Il Tribunale costituzionale di Karlsruhe sembrerebbe aver stabilito delle soglie invalicabili, quasi a voler anticipare la propria posizione a fronte dell'ipotesi di un'eventuale mutualizzazione del debito, avanzata da parte di alcuni Stati membri attraverso la proposta di attivazione dei cosiddetti *Coronabond*: titoli di stato emessi dall'UE e garantiti da tutti gli Stati membri, di modo che i debiti sostenuti in seguito alla nuova crisi che stiamo vivendo siano ripartiti tra tutti i Paesi dell'Unione.

Sembra evidente la volontà del *Bundesverfassungsgericht* di prospettare come unica soluzione percorribile l'accesso all'assistenza finanziaria del MES, sotto la velata minaccia che la Germania, altrimenti, debba ritirarsi dai programmi di interventi della BCE e non possa partecipare ad alcun altro programma di mutualizzazione del debito, neppure *pro futuro*⁶³. Difatti, la precisazione espressa nel comunicato stampa n. 32/2020 del 5 maggio 2020 – secondo la quale le attuali misure di aiuto finanziario dell'UE o della BCE in

⁶¹ Cfr. §§ 222 e 228. Il *Bundesverfassungsgericht* ritiene cioè che, al momento, il PSPP non incida, in generale, sull'identità costituzionale tedesca (art. 23 GG in combinato disposto con gli artt. 29 e 20 GG) e, in particolare, sulla responsabilità di bilancio del *Bundestag*.

⁶² Cfr. § 227.

⁶³ Cfr. F. Salmoni, *Nota a prima lettura della sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul Quantitative easing: una decisione politica che chiude la strada alle misure di mutualizzazione del debito e la apre al MES*, in *Consulta online*, n. 2/2020, p. 289 ss. (spec. p. 292), la quale evidenzia le conseguenze negative per le politiche economico-finanziarie degli Stati che ne usufruissero, ma anche il fatto che tale soluzione sarebbe la più rassicurante e remunerativa per la Germania. In particolare, A. Lang, "Keine leichte Kost", in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020, 5, osserva come il *Bundesverfassungsgericht* «lässt wenig Raum für eine europäische Solidarität, die aus der Corona-Krise erwachsen kann, vielleicht erwachsen muss» e B. Caravita, M. Condinanzi, A. Morrone e A. M. Poggi, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, in *federalismi.it*, n. 14/2020, p. IV ss. (spec. p. X), aggiungono che, così, viene disintegrato "con le armi del diritto [...] quel cruciale tentativo politico di contenimento del populismo sovranista nazionale".

relazione all'attuale crisi da *coronavirus* non costituiscono oggetto della decisione – deve essere intesa nel senso che i ricorsi proposti e oggetto della pronuncia si riferiscono alla precedente decisione della BCE. Tuttavia, di fronte a possibili nuovi ricorsi sugli ultimi interventi della BCE – il riferimento è soprattutto alla possibilità di *collateral* a basso *rating* nelle operazioni di finanziamento alle banche (decisione del 22 aprile 2020) e agli acquisti non proporzionati fra i titoli dei diversi Stati membri nell'ambito del *Pandemic Emergency Purchase Programme* – come si comporteranno i Giudici tedeschi?

Non solo, come è stato osservato⁶⁴, la Commissione europea ha sospeso i limiti di spesa del patto di stabilità e crescita, di modo che gli Stati membri possono indebitarsi: tuttavia, l'aumento del *deficit*, per un verso, aggraverà il problema della sostenibilità del debito pubblico e, per un altro verso, potrà determinare un incremento degli interessi. Di conseguenza, insorgerà la questione della legittimità degli interventi di acquisto sul mercato monetario da parte della BCE nell'ambito del PSPP e del PEPP, prospettandosi il mancato rispetto del divieto di cui all'art. 123 TFUE⁶⁵.

La reazione della BCE non ha tardato⁶⁶, confermando il proprio impegno a fare quanto necessario nell'ambito del proprio mandato al fine di garantire che l'inflazione raggiunga livelli coerenti con l'obiettivo a medio termine e di perseguire la stabilità dei prezzi. La BCE ha dichiarato perciò di non essere preoccupata per il programma di acquisti lanciato nel 2015 e ha ricordato che nel dicembre del 2018 la Corte di giustizia si è già espressa sulla piena legittimità del suo operato⁶⁷.

Sebbene il *Bundesverfassungsgericht* abbia costantemente rivendicato le proprie competenze a valutare l'ultrattività degli atti UE, le conseguenze delle decisioni di politica monetaria richiedono sufficienti conoscenze e competenze in materia che i Giudici

⁶⁴ Cfr. S. Lombardo, *Quantitative Easing: la sentenza della Corte costituzionale tedesca*, in www.dirittobancario.it, 6 maggio 2020; M. Poiars Maduro, *Some Preliminary Remarks*, cit.

⁶⁵ Cfr. A. Somma, *Democrazia e mercato ai tempi del coronavirus. La Corte di Karlsruhe e la difesa a senso unico dell'ortodossia neoliberale*, in *DPCE Online*, n. 2/2020.

⁶⁶ Non ha tardato neppure la reazione della Corte di giustizia che, in un comunicato dell'8 maggio 2020, ha chiarito di non avere alcuna intenzione di commentare la sentenza del Tribunale di Karlsruhe ricordando però che, per garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, soltanto alla Corte di giustizia spetta giudicare della contrarietà di un atto di un'istituzione dell'Unione al diritto UE. Ha fatto seguito l'annuncio della Commissione europea di volere accertare la sussistenza dei presupposti per intraprendere un procedimento di infrazione, ex art. 258 TFUE, nei confronti della Germania.

⁶⁷ Parte della stampa tedesca si è espressa in maniera critica verso la pronuncia del *Bundesverfassungsgericht*: M. Schieritz, *Konfus, euroskeptisch, ökonomisch fragwürdig*, in *Zeit online*, 5. Mai 2020, si è chiesto se «[g]ibt es in Karlsruhe kein Internet?» poiché la politica monetaria si basa proprio su una costante valutazione di vantaggi e svantaggi, come si può ben comprendere consultando la copiosa documentazione sul QE postata sul sito della BCE.

costituzionali non hanno⁶⁸ e, in ogni caso, non possono essere stimate in modo assolutamente certo. Nondimeno, sembra che i Giudici tedeschi, dopo aver reputato inadeguata – con toni sprezzanti⁶⁹ – la pronuncia della Corte di giustizia, vogliano riservare a sé il controllo sulla legittimità delle decisioni della BCE⁷⁰.

Questa sentenza è potenzialmente destinata a produrre effetti dirompenti⁷¹; è senz'altro un precedente pericoloso e insidioso per il principio del primato del diritto UE anche perché le altre corti costituzionali nazionali potranno voler seguire l'esempio di Karlsruhe⁷². A ben guardare, una risposta da parte della BCE⁷³, per un verso, consentirebbe un'apertura a

⁶⁸ Né possono scegliere di documentare il rischio di bassi tassi di rendimento per i risparmiatori affidandosi a uno studio dell'associazione delle banche tedesche, particolarmente arrabbiate per la politica dei tassi a zero della BCE perché sarebbe come se i Giudici costituzionali si fossero pronunciati sullo scandalo delle emissioni dei motori *diesel* facendo riferimento a una dichiarazione della *Daimler*: così M. Schieritz, *Konfus, euroskeptisch*, cit.

⁶⁹ In particolare, il *Bundesverfassungsgericht* afferma che l'interpretazione del principio di proporzionalità, data dalla Corte di giustizia, rende privo di senso il principio stesso (§ 127), non è sostenibile dal punto di vista metodologico (§ 141); in ultimo, è semplicemente incomprensibile e, perciò, oggettivamente arbitraria (§ 118). T. Marzal, *Is the BVerfG decision "simply non comprehensible"?*, in *Verfassungsblog*, 9 maggio 2020, si esprime in toni estremamente critici verso la pronuncia, osservando peraltro come affermazioni così dure presuppongano argomentazioni irreprensibile che, però, i Giudici costituzionali tedeschi non sono riusciti ad articolare. Il tono usato dipende, probabilmente, anche dal fatto che la pronuncia, per la prima volta, riconosce l'ultrattività di alcuni atti delle istituzioni europee e, anzi, proprio della Corte di giustizia, peraltro in un caso in cui la posizione assunta presenta, nel merito, un'estrema debolezza poiché, in realtà, nella pronuncia *Weiss* è stata prestata molta attenzione nel riscontrare il rispetto del principio di proporzionalità: cfr. Corte di giustizia, grande sez., sentenza 11 dicembre 2018, causa C-493/17 (*Weiss et al.*), §§ 71-100. In particolare, D.U. Galetta, *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronuncia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, in *federalismi.it*, 14/2020, 166 ss., sottolinea l'errore di fondo della pronuncia dei Giudici costituzionali tedeschi nell'aver voluto leggere la sentenza *Weiss* alla luce del principio di proporzionalità come ricostruito nella giurisprudenza costituzionale di Karlsruhe anziché nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale deve avere punti di riferimento e prospettive ben diversi. Secondo F. C. Mayer, *Auf dem Weg zum Richterfaustrecht?*, in *Verfassungsblog*, 7 maggio 2020, la pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* è una grande delusione, mentre A. Brade, M. Gentzsch, *PSPP mit "PEPP"*, *ivi*, sostengono che, in realtà, il *Bundesverfassungsgericht* ha ecceduto le proprie competenze agendo *ultra vires*.

⁷⁰ Invece, A. Steinbach, *Ultra Schwierig*, in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020, si esprime a difesa della pronuncia ritenendo che occorrerebbe porre dei limiti all'azione della BCE. In termini analoghi è la posizione di M. Avbelj, *The Right Question about the FCC Ultra Vires Decision*, *ivi*.

⁷¹ La pronuncia suscita molte riflessioni, alcune delle quali, come abbiamo visto, sono già state espresse a caldo dalla dottrina: in questa sede, le considerazioni non possono che essere circoscritte ai profili che più incidono sui temi affrontati.

⁷² Cfr. A. Thiele, *VB vom Blatt: Das BVerfG und die Büchse der ultra-vires-Pandora*, in *Verfassungsblog*, 5 maggio 2020, il quale illustra i maggiori problemi che potrebbero derivare da Paesi come la Polonia o l'Ungheria, sentendosi autorizzati – viste certe dichiarazioni rilasciate a caldo dopo la pronuncia tedesca – a porre nel nulla alcune recenti sentenze di condanna. Nello stesso senso sono anche: M. Steinbeis, *Wir Super-Europäer*, *ivi*, 8 maggio 2020; G. Tesaurò e P. De Pasquale, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *DUE*, 11 maggio 2020; E. Venizelos, *Passive and Unequal: The Karlsruhe Vision for the Eurozone*, in *Verfassungsblog*, 27 maggio 2020.

⁷³ Secondo G. Scaccia, *Nazionalismo giudiziario e diritto dell'unione europea: prime note alla sentenza del BVerfG sui programmi di acquisto di titoli del debito della BCE*, in *DPCE Online*, 2/2020, la risposta non tarderà a venire, altrimenti vi sarebbero delle conseguenze paradossali per la Germania, dal momento che l'adempimento cui è tenuta la *Bundesbank* determinerebbe un aumento del costo del debito tedesco e una

nuove violazioni nei confronti delle pronunce della Corte di giustizia⁷⁴ e, per un altro verso, susciterebbe inevitabili ulteriori preoccupazioni sul grado di indipendenza della BCE stessa che diverrebbe soggetta al controllo delle corti costituzionali nazionali⁷⁵.

In ogni caso, la BCE, se dovesse rispondere – e da più parti si ritiene che lo farà anche per avviare un percorso di ricomposizione della vicenda –, dovrebbe spiegare che gli strumenti di politica monetaria adottati dalla stessa hanno avuto effetti fiscali e, proprio perché ispirati al criterio della proporzionalità, hanno prodotto un alleggerimento del carico fiscale dei contribuenti tedeschi specularmente al peggioramento del conto interessi di Paesi come l'Italia⁷⁶. Difatti, il nostro presente è caratterizzato da tassi di interessi sul debito pubblico costantemente più alti rispetto a quelli degli altri Paesi, alimentando i *deficit* dal 2012 ad oggi e incidendo, perciò, sulla spesa per investimenti che è, di conseguenza, bassa e, inevitabilmente, tale è anche il PIL⁷⁷.

La pronuncia ha, comunque, prodotto delle “spinte” (non volute) a un cambio di passo nel dibattito a livello europeo: difatti, subito dopo la pronuncia e in risposta a questa, sono state presentate delle proposte a livello europeo che vedono protagonista la stessa Germania. Considerato che in questo mese di luglio è iniziato proprio il semestre di presidenza di questo Paese, è da ritenere che la Germania farà tutto il possibile affinché le proprie iniziative giungano a buon fine.

riduzione dello *spread*. Anche F. L. Pace, *Il BVerfG e la sentenza sul programma PSPP: “c’è della logica in questa follia”? Il prevedibile “rientro” della “crisi istituzionale” annunciata nella sentenza (provvisoria) del 5 maggio*, in *federalismi.it*, n. 16/2020, p. 299 ss., ritiene che la questione si risolverà attraverso spiegazioni fornite dalla BCE o altro organo, che consentiranno al *Bundesverfassungsgericht* di intervenire con una nuova pronuncia volta a riconoscere la legittimità del PSPP. Secondo l’Autore, il Tribunale costituzionale tedesco ha adottato una pronuncia ad effetto soltanto per spingere la BCE ad esercitare la propria competenza di politica monetaria in maniera più restrittiva, secondo le richieste e le linee tracciate nella sentenza del 5 maggio. A me pare, che sia senz’altro verosimile che la situazione rientri, tuttavia non vi è dubbio che la pronuncia in questione abbia utilizzato toni eccessivi prospettando ricostruzioni non sempre corrette e lineari. Ma c’è di più, ha aperto varchi che possono essere pericolosi per il futuro dell’Unione. In altri termini, il fine non giustifica i mezzi ai quali il *Bundesverfassungsgericht* è ricorso.

⁷⁴ Cfr. F. Bassan, *Il primato del diritto tedesco*, in *www.dirittobancario.it.*, 7 maggio 2020.

⁷⁵ Cfr. S. Lombardo, *Quantitative Easing*, cit. Si veda anche A. Ferrari Zumbini, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sulla BCE: una decisione contraddittoria*, in *DPCE Online*, n. 2/2020.

⁷⁶ Cfr. F. Steinberg, M. Vermeiren, *Germany’s Institutional Power and the EMU Regime after the Crisis: Towards a Germanized Euro Area?*, in *JCMS*, n. 2/2016, p. 388 ss.

⁷⁷ Cfr. M. Amato, *La decisione della Corte Costituzionale tedesca come spinta verso una gestione solidale del debito europeo? Ai posteri l’ardua sentenza*, in <https://www.economiaepolitica.it>, 16 maggio 2020, il quale evidenzia come, fra l’altro, tutto ciò abbia prodotto condotte molto destabilizzanti del mercato, attraverso operazioni volte a lucrare sugli *spread*, speculando sui debiti eccessivamente sottovalutati e a rischio rifinanziamento e proteggendo i profitti con i debiti eccessivamente sopravvalutati.

3.2. Le soluzioni prospettate a livello europeo.

Dopo la pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* è intervenuta la lettera (del 7 maggio 2020) a firma del Vicepresidente della Commissione europea, Valdis Dombrovskis, e del Commissario Paolo Gentiloni, indirizzata al Presidente dell'Eurogruppo, Mário Centeno, volta a rassicurare non pochi Stati membri in merito ai principi che disciplineranno l'accesso al *Pandemic Crisis Support* (PCS), nuova linea di credito, ex artt. 13 e 14 del Trattato MES. Ha fatto seguito il via libera da parte dell'Eurogruppo stabilendo che l'unica condizione di accesso al credito da parte degli Stati appartenenti all'Eurozona – ritenuti tutti idonei perché i relativi debiti pubblici sono sostenibili, compreso quello italiano⁷⁸ – sarà l'uso dei fondi per sostenere il finanziamento interno dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta, ossia i costi relativi alla cura e alla prevenzione dovuti alla crisi Covid-19, negli anni 2020 e 2021. Il monitoraggio sarà concentrato sulle sole spese sanitarie legate al *coronavirus*, non vi saranno missioni in loco, oltre a quelle *standard* del semestre europeo, né richieste di correzioni aggiuntive dei conti. In altri termini, sembrerebbe un MES senza condizioni: nessuna *Troika* e nessun rischio di commissariamento⁷⁹.

⁷⁸ Secondo le valutazioni della Commissione europea, il debito italiano, dopo il picco del 2020, al 159% del PIL, avrà una traiettoria discendente che lo porterà intorno al 140% nel 2030. In particolare, il debito resta sostenibile nel medio termine, anche grazie a importanti fattori mitiganti, come il profilo del debito con scadenze medie a 8 anni, che smorzano i rischi dei temporanei aumenti dei tassi. Di conseguenza, anche se il debito si deteriora per la crisi dovuta al Covid-19, il rapporto debito/PIL conserva una traiettoria di discesa nel medio termine.

⁷⁹ La soluzione, ancorché salutata con favore da molti Stati membri, presenta però non pochi problemi legati agli strumenti che consentono di sospendere (derogare) temporaneamente la disciplina contenuta nell'art. 136, comma 3, TFUE – che impone una rigorosa condizionalità senza alcuna eccezione –, nel vigente Trattato MES e nel Regolamento UE n. 472/2013: la lettera di due Commissari e le conclusioni dell'Eurogruppo che, al più, possono essere considerati strumenti di *soft law*. Sarebbe dunque meglio procedere con la formalizzazione in un nuovo regolamento. Difatti, come è già stato evidenziato da M. Dani, A. J. Menéndez, *Soft-conditionality through soft-law: le insidie nascoste del Pandemic Crisis Support*, in *laCostituzione.info*, 10 maggio 2020, sussistono almeno due rischi: anzitutto, occorre che il PCS incontri il consenso di tutti i possibili soggetti interessati altrimenti non è da escludere che detta misura possa essere ostacolata o addirittura essere sottoposta all'attenzione di una corte costituzionale – lo stesso *Bundesverfassungsgericht* – e, a quel punto, gli strumenti di *soft law* difficilmente potrebbero avere un qualche rilievo. Inoltre, il termine massimo fissato dall'Eurogruppo per la scadenza dei prestiti erogati dal PCS è di 10 anni: dunque, un ampio arco temporale che potrà caratterizzarsi da numerosi eventi e anche la sensibilità dimostrata (peraltro, non da tutti gli Stati) per la vicenda emergenziale del momento è destinata ad affievolirsi gradualmente, di modo che sarà arduo esigere il rispetto degli impegni presi se non formalizzati in un regolamento. Per l'ammissibilità della deroga al principio di rigorosa condizionalità attraverso l'interpretazione sistematica degli artt. 3 TUE, 119 e 120 TFUE, si veda E. Pistoia, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES "senza condizionalità"*, in *AISDUE*, n. 6/2020, p. 55 ss. Da ultimo, sul tema, è intervenuta anche F. Salmoni, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *federalismi.it*, n. 2/2020, p. 280 ss.

C'è poi stata la proposta, avanzata non solo dai Paesi dell'area mediterranea, di creare *bonds* eurounitari che rappresenterebbero una prima forma di mutualizzazione europea delle passività nazionali.

Questa soluzione consentirebbe agli Stati membri più esposti sui mercati di evitare forti speculazioni sui propri titoli pubblici: difatti, l'emissione da parte dell'UE avrebbe il vantaggio di diluire i rischi di insolvenza – maggiori per alcuni Paesi come l'Italia e la Grecia, minori per Paesi come la Germania o l'Olanda – consentendo così di mantenere un tasso di interesse nettamente più basso rispetto a quello richiesto al singolo Paese non virtuoso. L'introduzione dei cosiddetti *Coronabonds* non incontra però il consenso dei Paesi nord-europei poiché temono i possibili rischi che ne potrebbero derivare per i propri conti pubblici dovendo farsi carico dei disavanzi degli altri Paesi⁸⁰.

In vista del Consiglio europeo del 27 maggio, il dibattito sui contenuti da dare al *Recovery Fund*, annunciato in aprile, ha portato a nuove proposte.

Il 18 maggio scorso, Germania e Francia hanno proposto un *Recovery Fund* da 500 miliardi di euro, finanziati sul bilancio europeo, rivolti ai settori e ai Paesi che maggiormente sono stati colpiti dalla crisi pandemica prescindendo dalle quote dei singoli Stati.

La mutata posizione della Germania ha destato sorpresa. A ben guardare, sembra invece maturata la consapevolezza che la gravità della situazione odierna può avere effetti pesanti anche per l'economia di quel Paese. Il modello economico tedesco⁸¹ dipende da un'elevata e salda eccedenza economica e, di conseguenza, dalle esportazioni verso i propri *partner* commerciali. Prima ancora, le catene del valore sono ormai integrate: ne consegue che, ad esempio, l'industria automobilistica tedesca si basa sulla componentistica italiana, senza la quale non vi è produzione. Fino ad oggi, la Germania ha usato la propria forza economica e politica per ostacolare le politiche economiche espansive degli Stati dell'Eurozona, suoi *partner* commerciali, costringendo l'intera area dell'euro in uno stato recessivo e deflazionistico. Adesso, il collasso economico dei Paesi più deboli può mettere a rischio proprio il modello tedesco di produzione ed esportazione.

Ha fatto immediatamente seguito, vista l'imminente riunione del Consiglio europeo, la

⁸⁰ Analoga proposta era già stata avanzata durante il periodo della crisi economico-finanziaria: cfr. M. Bursi, *L'emissione dei Coronabond alla luce dei Trattati: una possibile base per il Recovery Fund?*, in *federalismi.it*, 29 aprile 2020, il quale evidenzia i limiti giuridici per la creazione tempestiva dei *Coronabonds*.

⁸¹ S. Keil, *La riforma dell'Unione monetaria e il dibattito tedesco*, in <https://www.economiaepolitica.it>, 17 maggio 2020, parla di paradosso nella politica tedesca.

controproposta dei Paesi *frugali* (Austria, Olanda, Danimarca e Svezia) per una cifra superiore di 40 miliardi di euro, senza però incidere sul bilancio europeo poiché si tratterebbe di prestiti subordinati a radicali riforme fiscali e finanziarie da parte dei Paesi beneficiari e a forme di controllo: un chiaro intento di questi Paesi – conservatori dal punto di vista economico – di rivendicare un loro ruolo nelle imminenti trattative.

La proposta che la Commissione ha poi avanzato (tenendo conto proprio del progetto franco/tedesco) è di un *Recovery Fund* (che dovrebbe prendere il nome di *Next Generation EU*) da 750 miliardi⁸²: 2/3 in forma di trasferimenti e 1/3 come prestiti⁸³. Le risorse per il *Recovery Fund* sarebbero ottenute innalzando temporaneamente il tetto delle risorse proprie del bilancio comune al 2% del PIL UE⁸⁴ e attraverso il finanziamento dei mercati, ricorrendo all'emissione di titoli a lunga scadenza. Inoltre, è stato proposto il reperimento delle risorse anche con l'istituzione di nuove tasse (forse sulle emissioni, sulla plastica e sul digitale) per evitare di pesare eccessivamente sui bilanci nazionali.

Per quanto riguarda il funzionamento, le risorse dovrebbero essere ripartite fra gli Stati membri attraverso una serie di programmi mirati al rilancio e alla modernizzazione dell'attuale sistema economico, tanto è vero che la ripresa sarà focalizzata su due obiettivi principali: digitale e ambiente, due temi cari alla Presidente Von der Leyen e tesi a spingere, per un verso, a una transizione verso il digitale puntando su una pubblica amministrazione più efficiente e sistemi produttivi più interconnessi e, per un altro verso, a investimenti nelle energie e nelle infrastrutture pulite. Ciascun Paese dovrebbe presentare un proprio piano nazionale che Bruxelles dovrebbe valutare perché l'uso dei fondi sarebbe strettamente legato alle misure nazionali e alle raccomandazioni specifiche per Paese⁸⁵.

⁸² Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione {SWD(2020) 98 final}*, Bruxelles, 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final.

⁸³ Il pacchetto per l'Italia sembrerebbe ipotizzare, al momento, la quota più alta destinata a un singolo Paese perché ammonterebbe a oltre 170 miliardi, dei quali poco più di 80 miliardi versati come contributi e oltre 90 miliardi come prestiti: le cifre definitive dipenderanno dalle negoziazioni.

⁸⁴ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Verso una florida economia basata sui dati {SWD(2014) 214 final}*, Bruxelles, 27 maggio 2020, COM(2020) 442 final.

⁸⁵ In particolare, l'intero piano si articola in tre pilastri. Il primo comprende diversi strumenti: quello più sostanzioso (560 miliardi) è la *Recovery and Resilience Facility*, finalizzata a finanziare investimenti e riforme per la ripresa attraverso prestiti e trasferimenti. Gli Stati membri per accedere a questo fondo devono presentare dei piani nazionali di ripresa in linea con gli obiettivi del semestre europeo, con i piani energia e clima e i programmi UE. Nel primo pilastro rientrano altri strumenti: il *React-EU*, un programma per l'erogazione diretta di fondi a enti locali, ospedali e piccole-medie imprese; un fondo rurale e un fondo per la transizione ecologica. Il secondo pilastro è dedicato agli interventi finalizzati alla ricapitalizzazione delle

Ha così preso avvio la fase delle negoziazioni sul Fondo per la ripresa, nella speranza di raggiungere un compromesso per la fine di luglio: ciò che, però, va sottolineato è che nella proposta della Commissione è avvenuto un cambiamento di logica. È stata prospettata la mutualizzazione del debito⁸⁶, quindi un'emissione di titoli per raccogliere risorse da distribuire tra gli Stati membri non in base ai contributi di ciascun Paese al bilancio pluriennale europeo, bensì in ragione dell'entità dello *shock* economico subito da ognuno di essi: cioè, la creazione di un meccanismo di redistribuzione interno all'UE per ricomporre le asimmetrie prodotte da un comune evento emergenziale.

4. Riflessioni per concludere: conferme da cui ripartire e nuove prospettive.

Durante la crisi economico-finanziaria, è stato osservato come la possibile coesistenza fra Stato sociale e integrazione europea nei Paesi più esposti avrebbe richiesto una politica assolutamente impopolare perché finalizzata a una “large-scale and long-term debt mutualisation resulting in massive redistributive measures both between member states and social classes”⁸⁷.

In assenza di una politica fiscale comune e soprattutto se non si perverrà all'introduzione di strumenti quali gli *Eurobond*, spetterà sempre alla BCE giocare un ruolo fondamentale evitando la risalita degli *spread* per consentire agli Stati membri (soprattutto periferici) dei margini di manovra: tuttavia, poiché ben differente è lo spazio fiscale di ciascun Paese, progressivamente si assisterebbe all'ulteriore inasprimento delle asimmetrie fra Paesi del Nord e del Sud, unitamente alla disaffezione verso un'Europa che, ancora una volta, dimostrerebbe di non essere in grado di assicurare prospettive omogenee di sviluppo⁸⁸.

Ciò che era evidente con l'avvento della crisi economico-finanziaria del passato decennio, lo è ancora di più con la nuova crisi: la ragion d'essere dell'Unione europea chiede che

imprese in difficoltà e agli investimenti. Infine, il terzo pilastro riguarda il settore sanitario, la ricerca e la protezione civile.

⁸⁶ Tuttavia, in dottrina sono già stati avanzati dubbi sulla compatibilità delle nuove misure con il diritto primario europeo e, in particolare, con l'art. 310 TFEU: cfr. P. Leino-Sandberg, *Who is ultra vires now? The EU's legal U-turn in interpreting Article 310 TFEU*, in *Verfassungsblog*, 18 giugno 2020.

⁸⁷ C. Offe, *Europe Entrapped. Does the EU Have the Capacity to Overcome its Current Crisis?*, in *ELJ*, n. 5/2013, p. 595.

⁸⁸ Cfr. M. Lucchese, M. Pianta, *L'Europa senza rotta*, in A. Mastrandrea e D. Zola (a cura di), *L'epidemia che ferma il mondo. Economia e società al tempo del coronavirus*, www.sbilanciamoci.info, 2020, p. 258 ss.

l'ulteriore integrazione avvenga attraverso una rimodulazione dei rapporti fra politiche sociali, economico-fiscali e monetarie, che faccia perno su un principio di solidarietà europea da intendere come garanzia nei confronti di tutti gli Stati membri di partecipare a un'equa ripartizione dei costi e benefici dell'integrazione stessa⁸⁹.

Anche la pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* rende palese che il potenziale della politica di integrazione dell'attuale sistema giuridico è esaurito, nel senso che la delega delle scelte politiche a istituzioni non rappresentative (BCE, Corte di giustizia, corti costituzionali nazionali) non consente più di seguire un percorso comune: non è più possibile che la BCE si surrogi nei confronti delle altre istituzioni assistendo indirettamente gli Stati e neppure che l'obiettivo politico principale sia la difesa della moneta unica. Per avere più Europa occorre cambiare i Trattati e ricercare dei livelli minimi comuni di protezione sociale che garantiscano quella necessaria omogeneità, indispensabile per la tenuta del sistema sovranazionale.

C'è di più. L'emergenza epidemiologica ha dimostrato che la ricchezza economica individuale non consente di acquisire una protezione individuale assoluta, tale da scongiurare un possibile contagio: anzi, in questa prospettiva, ha realizzato una sorta di uguaglianza⁹⁰. Ecco che, allora, diviene necessario garantire una tutela sanitaria omogenea e diffusa perché solamente così potranno essere fronteggiate situazioni analoghe. La tutela della salute (e degli altri diritti sociali) deve diventare l'obiettivo politico e sociale prioritario non solo per motivi solidaristici – come dovrebbe essere per un'entità che deve consolidare la propria identità attorno a valori comuni – ma anche perché, nel lungo termine, l'impegno per una protezione sanitaria universale e egualitaria è in grado di ridurre i costi sanitari proteggendo lo stesso sistema economico.

Questa è l'occasione per ripensare anche materie come il lavoro, i diritti (in particolare quelli sociali) e l'ambiente non in termini di vincoli ai modelli economici: invero, l'emergenza sanitaria ha reso evidenti i costi determinati dalla mancanza di un'adeguata politica comune in tema di tutela della salute e dall'esistenza di sistemi sanitari e di *welfare* notevolmente ridimensionati⁹¹. In altre parole, occorre capire che il *welfare* non deve essere

⁸⁹ Cfr. S. Giubboni, *Stato sociale e integrazione europea*, cit., 586.

⁹⁰ V. W. Scheidel, *La grande livellatrice. Violenza e disuguaglianza dalla preistoria a oggi*, Bologna, 2019. Secondo l'Autore, proprio gli eventi come le pandemie sono in grado di incidere in maniera significativa nella trasformazione della storia umana.

⁹¹ V. M. Ferrera, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in *St. merc.*, n. 3/2007, 346 ss.; *Id.*, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?* Roma-Bari, 2016; R. Leoncini, *Efficienza economica*

inteso come un costo per il sistema economico⁹², bensì come il motore di sviluppo dell'economia e del sistema produttivo poiché è in grado di assicurare un'elevata qualità sociale e ambientale favorendo, di conseguenza, lo stesso mercato perché vi sono bisogni che necessitano di un'adeguata ed equa tutela⁹³, come quelli legati al bene comune globale della sanità⁹⁴.

Tutto ciò è strettamente correlato a un problema: il *quantum* di capacità fiscale che occorre riconoscere all'UE⁹⁵, tenuto conto che, come è già stato rilevato⁹⁶, la ripresa dopo questa crisi economica globale determinerà una mappa geopolitica e geoeconomica totalmente nuova, diversa sia per gli effetti asimmetrici della pandemia che per le deficienze presenti nelle diverse aree prima dell'esplosione della pandemia. Ne consegue che è proprio adesso che occorre porre le basi (pur sempre comuni) affinché l'Unione europea possa essere una realtà nel prossimo futuro.

e coronavirus, in <https://www.economiaepolitica.it>, 10 aprile 2020; M. Samarani, *Spesa sanitaria, austerità e "malattia dei costi" di Baumol*, *ivi*, 28 aprile 2020. In particolare, quest'ultimo Autore ha evidenziato come, nel nostro Paese, vi sia stata una contrazione della spesa sanitaria pubblica nel triennio 2011/2013 senza precedenti nella storia del Servizio Sanitario Nazionale. La Corte dei conti, *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, 15 maggio 2020, ha sottolineato come la pandemia abbia messo a nudo il risultato delle scelte economiche del Paese nella sanità poiché i risultati contabili ottenuti non hanno portato a soluzioni positive in termini di efficienza: «[I]n insufficienza delle risorse destinate al territorio ha reso più tardivo e ha fatto trovare disarmato il primo fronte che doveva potersi opporre al dilagare della malattia e che si è trovato esso stesso coinvolto nelle difficoltà della popolazione, pagando un prezzo in termini di vite molto alto. Una attenzione a questi temi si è vista nell'ultima legge di bilancio con la previsione di fondi per l'acquisto di attrezzature per gli ambulatori di medicina generale, ma essa dovrà essere comunque implementata superata la crisi, così come risorse saranno necessarie per gli investimenti diretti a riportare le strutture sanitarie ad efficienza».

⁹² Cfr. L. Ferrajoli, *Effettività primaria ed effettività secondaria. Prospettive per un costituzionalismo globale*, in A. Catania (a cura di), *Dimensioni dell'effettività. Tra teoria generale e politica del diritto*, Milano, 2005, p. 155 ss.

⁹³ Cfr. S. Ercolano, *La salute pubblica tra global commons e merit wants*, in <https://www.economiaepolitica.it>, 11 maggio 2020; S. Di Bucchianico e G. Resce, *Fallimenti di mercato a prezzo di mercato, il paradosso della spesa sanitaria e del debito pubblico in Europa*, *ivi*, 20 maggio 2020. Nello stesso senso è anche M.R. Pierleoni, *Il capitalismo dopo il coronavirus: beni pubblici sostenibilità e ruolo dello Stato*, *ivi*, 31 maggio 2020: l'Autrice sottolinea soprattutto la necessità di un mutamento nell'attuale sistema capitalistico, attraverso la riaffermazione di principi etici e morali, come quello solidaristico e quello di uguaglianza, e del ruolo dello stato e delle organizzazioni sovranazionali nella fornitura di beni pubblici anche globali.

⁹⁴ Cfr. M. Lucchese e M. Pianta, *The Coming Coronavirus Crisis: What Can We Learn?*, in R. Smith, R. Beaglehole, D. Woodward e N. Drager (a cura di), *Intereconomics*, n. 2/2020, p. 98 ss.; *Global Public Goods for Health: Health economics and public health perspectives*, Oxford, 2003; F. Stein, D. Sridhar, *Health as a "global public good": creating a market for pandemic risk*, in *BMJ*, 2017, p. 358 ss.

⁹⁵ N. Kaldor, *The Dynamic Effects of the Common Market*, in *New Statesman*, 12 marzo 1971, (ripubblicato come XII capitolo in *Further essays on applied economics*, London, 1978, 187 ss.) aveva preventivato, quasi cinquanta anni fa, che la creazione di una unione monetaria e il controllo sui bilanci nazionali avrebbero generato pressioni tali da poter condurre a una rottura dell'intero sistema: l'obiettivo di una piena unione monetaria ed economica non può essere raggiunto senza un'unione politica, la quale presuppone non già la sola armonizzazione bensì l'integrazione delle politiche fiscali.

⁹⁶ Cfr. M. Baldassarri, *Il recovery fund, la cancelliera e il futuro della UE*, in *Il Sole 24 ore*, 27 maggio 2020.

Abstract: L'emergenza epidemiologica rende manifesti, ancora una volta, i limiti dell'Unione europea, emersi già in maniera evidente durante la crisi economico-finanziaria. Questo contributo, dopo aver ricostruito il contesto nel quale l'emergenza sanitaria è esplosa e le misure adottate fino ad oggi dalle istituzioni europee per farvi fronte, si sofferma sulle problematiche emerse in seguito alla recente pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* per poi riflettere sulle prospettive dell'Unione europea.

Abstract The epidemiological emergency once again shows the limits of the European Union, which emerged clearly during the economic and financial crisis. This essay, after reconstructing the context in which the health emergency has exploded and the measures taken so far by the European Institutions to deal with it, focuses on the issues that emerged following the recent ruling of the *Bundesverfassungsgericht* and reflects on the perspectives of the European Union.

Parole chiave: emergenza epidemiologica – crisi economica – politica monetaria – politica economica – diritti sociali.

Key words: epidemiological emergency – economic crisis – monetary policy – economic policy – social rights.