

queste istituzioni

L'integrazione monetaria europea
attraverso (o nonostante) le Corti.
Tra prese di posizione di Karlsruhe
e silenzi di Roma

Andrea Conzutti

Numero 3/2022
30 settembre 2022

L'integrazione monetaria europea attraverso

(o nonostante) le Corti.

Tra prese di posizione di Karlsruhe e silenzi di Roma

di Andrea Conzutti*

Sommario

1. Premessa. – 2. Il “cammino monetario” del *Bundesverfassungsgericht*. – 3. L’assenza del ricorso individuale diretto e il silenzio della Corte costituzionale italiana. – 4. Tra *Verfassungsbeschwerde* e azione di accertamento. – 5. L’art. 88 *Grundgesetz*: la cristallizzazione di una precisa dottrina economica. – 6. L’art. 47 della Costituzione italiana: la “virtù della flessibilità”. – 7. Osservazioni conclusive.

Sintesi

Il contributo si propone di provare a leggere alcune caratteristiche peculiari dell’integrazione monetaria europea attraverso (o nonostante) le Corti, che risaltano in maniera più evidente attraverso la comparazione tra l’esperienza del Tribunale costituzionale federale tedesco e quella della Corte costituzionale italiana. Nel dettaglio, se la Corte di Karlsruhe ha espressamente preso posizione, per ben due volte, sulla compatibilità con il *Grundgesetz* (GG) delle *Unconventional Monetary Policies* adottate dalla Banca centrale europea per far fronte alla crisi dell’Eurozona, la Corte di Roma, dal canto suo, è rimasta del tutto silente rispetto al nuovo ruolo assunto dall’Autorità di emissione, anche quando questa è sembrata travalicare gli stringenti limiti posti dai Trattati. Muovendosi entro queste coordinate, il contributo intende indagare le effettive ragioni alla base del differente approccio seguito dai due organi di giustizia costituzionale di fronte all’avanzare delle politiche monetarie comuni.

Abstract

The paper aims at trying to read some peculiar features of European monetary integration through (and in spite of) the Courts, which stand out most clearly through the comparison between the experience of the German Federal Constitutional Court and that of the Italian Constitutional Court. In detail, if the Court of Karlsruhe has explicitly taken a position, on two occasions, on the compatibility with the *Grundgesetz* (GG) of the *Unconventional Monetary Policies* adopted by the European Central Bank (ECB) to tackle the Eurozone crisis, the Court

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione, con aggiornamento, arricchimento dei contenuti e del corredo di note, della relazione svolta dall’Autore nel corso del Panel dal titolo “*Integrazione europea attraverso (o nonostante) le Corti*”, tenutosi presso l’Università degli Studi di Bologna il 16 settembre 2022, nell’ambito della terza Conferenza annuale della sezione italiana dell’*International Society of Public Law* (ICON-S) sul tema “*Il futuro dello Stato*”.

* Dottorando di ricerca e cultore della materia in Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Trieste, sede convenzionata dell’Università degli Studi di Udine.

of Rome, for its part, has remained completely silent with respect to the new role assumed by the ECB, even when the latter seemed to go beyond the narrow limits set by the Treaties. Moving within these frameworks, the paper intends to investigate the actual reasons behind the different approaches followed by the two bodies of constitutional justice in the face of the advancement of common monetary policies.

Parole chiave

Integrazione monetaria europea; *Bundesverfassungsgericht*; Corte costituzionale italiana; “cammino europeo”; *Verfassungsbeschwerde*

1. Premessa.

Le somiglianze che accomunano il “cammino europeo”¹ del *Bundesverfassungsgericht* (*BVerfG*) e della Corte costituzionale italiana sono senza dubbio numerose: dalla giurisprudenza sul rispetto dei controllimiti al nuovo regime dei rapporti tra diritti fondamentali interni e diritto dell’Unione europea, passando per i primi rinvii pregiudiziali alla Corte di Giustizia².

Eppure, nonostante questa tendenziale convergenza di orizzonti interpretativi legati all’*European integration process*, i due organi di giustizia costituzionale, come si avrà modo di vedere, hanno seguito un approccio che esibisce differenze significative in materia di politiche monetarie comuni.

In una simile prospettiva, il presente contributo si propone di leggere alcune caratteristiche peculiari dell’integrazione monetaria europea attraverso (o nonostante) le Corti, che risaltano in maniera ancora più evidente attraverso la comparazione tra l’esperienza del Tribunale costituzionale federale tedesco e quella della Corte costituzionale italiana, provando, in particolare, a indagare le effettive ragioni alla base dei diversi orientamenti assunti da tali attori costituzionali di fronte al processo di *enlargement of functions* della Banca centrale europea (BCE)³.

2. Il “cammino monetario” del *Bundesverfassungsgericht*.

Partendo dall’analisi di quello che, con espressione semplificante ma evocativa, potremmo definire il “cammino monetario” del *BVerfG*, occorre rimarcare come, in tempi recenti,

¹ Si mutua, qui, la fortunata espressione di P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, pp. 2406 ss., il quale l’aveva coniata con riferimento al “percorso europeo” della Corte costituzionale italiana.

² Per un’analisi di questi aspetti si rinvia, tra gli altri, a G. REPETTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l’Europa: nuovi equilibri? La violazione congiunta dei diritti nazionali e della Carta Ue*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 329 ss.

³ Cfr. A. VON BOGDANDY, D. PARIS, *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2020, pp. 9 ss.

l'attenzione di questo attore costituzionale si sia rivolta in maniera significativa nei confronti dell'inedito ruolo assunto dalla BCE durante l'eurocrisi⁴.

Anzitutto, la Corte di Karlsruhe veniva sollecitata, sia mediante un conflitto tra poteri (*Organstreit*) che, soprattutto, tramite la via del ricorso individuale diretto (*Verfassungsbeschwerde*), a valutare la compatibilità con la Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz* o GG) del programma di acquisti straordinari c.d. “*Outright Monetary Transactions*” (noto con l'acronimo OMT), annunciato dal Consiglio direttivo della BCE nel corso del celebre discorso sul “*whatever it takes*” del 26 luglio 2012⁵. Prendeva così l'avvio la saga giurisprudenziale Gauweiler/OMT⁶.

Nel dettaglio, i ricorrenti dei giudizi da cui traeva le mosse la complessa vicenda giurisdizionale, che si ritenevano lesi nel loro diritto fondamentale alla democrazia (*Grundrecht auf Demokratie*), contestavano la legittimità del programma in questione sia perché esorbitante dalle attribuzioni della BCE, qualificandosi quale misura non già di politica monetaria, bensì economica (artt. 119, 123(1), 127(1) e (2) TFUE, nonché artt. 17 e 24 del Protocollo sullo Statuto del Sistema europeo delle banche centrali, SEBC), sia perché elusivo del divieto di finanziamento monetario del bilancio degli Stati membri (art. 123 TFUE).

Il *BVerfG* decideva, così, di sottoporre la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE), la quale, posta di fronte al non facile dilemma tra la scelta di delegittimare la BCE o quella di scatenare una dura reazione della Corte tedesca, riconosceva come il piano di acquisti straordinari rientrasse nel novero delle azioni di politica monetaria. I giudici di Lussemburgo precisavano, però, concedendo molto alle ragioni del rimettente, che le OMT avrebbero consentito esclusivamente acquisti di titoli di Stati membri aventi accesso al mercato e solamente per il tempo e la misura strettamente necessari a preservare il meccanismo della trasmissione della politica monetaria e l'unicità della stessa. In questo modo la CGUE, dimostrandosi disponibile a riconoscere che il programma censurato avrebbe dovuto rispettare

⁴ Per un quadro generale sull'evoluzione del ruolo della BCE durante l'eurocrisi, v. E. MOSTACCI, *Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in *DPCE*, n. 1/2015, pp. 221 ss.; F. BASSAN, *Il parametro di legittimità delle misure non convenzionali della BCE*, in *Banca impresa società*, n. 2/2015, pp. 173 ss.; 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 *Rivista AIC*, n. 1/2015, spec. pp. 10 ss. Sul punto, recentemente, anche T. FAVARO, *Gli interventi delle banche centrali sul mercato. Dalla regolazione al governo dell'economia*, in *Ianus diritto e finanza*, 2020, pp. 1 ss.

⁵ In merito al valore del linguaggio nella politica monetaria, si rinvia, per tutti, ad A. ORIOLI, *Gli oracoli della moneta. L'arte della parola nel linguaggio dei banchieri centrali*, Bologna, Il Mulino, 2016.

⁶ Cfr. P. FARAGUNA, *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di giustizia e tribunali costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2017, pp. 567 ss., che mette in adeguata luce il “diritto all'ultima parola”, spesso rivendicato dal Tribunale di Karlsruhe, soprattutto rispetto alla Corte di Giustizia.

La saga si compone, specificamente, di tre pronunce: la decisione del *BVerfG* di promuovere il rinvio pregiudiziale alla CGUE: *BVerfG*, 2 BvR 2728/13, 14 gennaio 2014; la decisione della CGUE sul rinvio pregiudiziale: CGUE, 16 giugno 2015, *Peter Gauweiler ed altri c. Deutscher Bundestag*, in causa C-62/14; e infine la decisione definitiva del *BVerfG*: *BVerfG*, 2BvR 2728/13, 21 giugno 2016.

le stringenti condizioni evocate dal *BVerfG* nel suo rinvio pregiudiziale, riusciva abilmente a minimizzare il rischio di innescare un possibile conflitto con il rimettente, evitando di offrire a Karlsruhe il destro per dichiarare *ultra vires* il piano di acquisti europeo⁷. Di tal che il Tribunale costituzionale, nel momento in cui tornava a pronunciarsi in via definitiva sulla questione, con decisione del 21 giugno 2016, ritenendo sufficienti le rassicurazioni puntualmente fornite dalla CGUE, si limitava ad adottare una sentenza mista di inammissibilità e rigetto dei ricorsi sollevati con *Verfassungsbeschwerde* e conflitto tra poteri⁸.

Chiusa la saga Gauweiler/OMT con una decisione tutto sommato “conciliante” della Corte tedesca, un nuovo capitolo prendeva l’avvio con il varo, ad opera della BCE, del “*Public Sector Purchase Programme*” (PSPP), meglio noto come “*Quantitative Easing*” (QE). Detto programma straordinario, posto in essere da Francoforte per fronteggiare la crisi economica europea, prevedeva massicci acquisti di titoli di Stato nonché di obbligazioni, da parte del SEBC, motivati dall’intento di stimolare l’inflazione per riportarla all’obiettivo del 2%⁹. Diversi ricorsi diretti venivano, però, sollevati dinanzi al Tribunale costituzionale federale per far dichiarare, da un lato, la non applicabilità del PSPP da parte della *Bundesbank*, e, dall’altro, l’obbligo per i pubblici poteri tedeschi di farsi parte attiva nell’impedirne l’applicazione in Germania. Ad avviso dei ricorrenti, infatti, il programma censurato violava il divieto di finanziamento monetario (art. 123 TFUE), eccedendo gli stringenti limiti del mandato conferito

⁷ Le opposte esigenze sottese alla pronuncia della CGUE sono evidenziate da L.F. PACE, *The OMT case, the “intergovernmental drift” of the Eurozone crisis and the (inevitable) rectification of the BVerfG jurisprudence in light of the ECJ’s Gauweiler judgment*, in *Diritto dell’Unione europea*, n. 1/2017, pp. 155 ss.

⁸ La letteratura su questa saga giurisprudenziale è ormai sterminata. Per limitarsi ad alcuni riferimenti: A. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVerfG*, in *Federalismi.it*, n. 4/2014, pp. 1 ss.; J. LUTHER, *Il rinvio pregiudiziale di Karlsruhe sui poteri della BCE*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2014, pp. 422 ss.; M. BONINI, *Dichiarare ammissibili i ricorsi diretti di costituzionalità e sul conflitto tra poteri dello Stato per ottenere la revisione dei Trattati sovranazionali? Dal Meccanismo europeo di Stabilità alle Outright Monetary Transactions, attraverso una imprevedibile giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2014, pp. 1 ss.; A. CARDONE, *L’obliterazione dello stato di crisi: la Corte Ue ri(con)duce le misure “non convenzionali” della Bce al diritto “ordinario” dei Trattati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2015, pp. 1533 ss.; D. ROSSANO, *Legittimo il programma OMT: la Corte di Giustizia dà ragione alla BCE*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, n. 2/2015, pp. 52 ss.; F. MONTANARO, *“Whatever it takes”: le Outright Monetary Transactions al vaglio della Corte di Giustizia*, in *DPCE Online*, n. 3/2015, pp. 251 ss.; P. FARAGUNA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti comparati*, n. 1/2016, pp. 1 ss.; F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l’Europa: istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, n. 3/2016, pp. 23 ss.; A. DE PETRIS, *Un compromesso responsabile: la risposta del Tribunale costituzionale federale tedesco alla sentenza della Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale di Karlsruhe*, in *Federalismi.it*, n. 13/2016, pp. 2 ss.; R. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *Federalismi.it*, n. 5/2017, pp. 2 ss.

⁹ In merito alla garanzia di stabilità dei prezzi quale fine istituzionale della BCE, cfr. G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell’era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005, p. 299. Ma sul punto già C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, p. 60, il quale osservava come l’obiettivo della stabilità, certamente destinato a prevalere nel breve periodo, si sarebbe, nel lungo periodo, rivelato servente rispetto alle finalità contemplate dall’(allora) art. 2 TCE.

alla BCE e al SEBC (artt. 119 e 127 TFUE, nonché artt. 17 e 24 del Protocollo n. 4 allegato allo Statuto della BCE)¹⁰. Da qui, ancora una volta, come già nell'ipotesi delle OMT, la lesione del diritto individuale alla democrazia dell'elettore tedesco e dunque il pregiudizio per l'identità costituzionale della Repubblica federale.

In questa cornice, il *BVerfG* chiamava nuovamente in causa la CGUE, la quale rispondeva riconoscendo una sostanziale patente di legittimità all'operato della BCE ed escludendo che quel programma violasse il diritto dell'Unione europea. Senonché, a seguito della riassunzione del giudizio all'esito del rinvio pregiudiziale, con sentenza del 5 maggio 2020, i giudici tedeschi, opinando in senso opposto a quanto accertato dal giudice dell'Unione, sorprendentemente ritenevano che tanto il piano PSPP quanto la stessa sentenza *Weiss* della Corte di Giustizia, che lo aveva ritenuto compatibile con i Trattati, travalicassero in maniera grave e manifesta i poteri degli organi che li avevano adottati¹¹.

Questa decisione dalla portata dirompente, definendo, per la prima volta nella storia della giurisprudenza costituzionale tedesca, atti di istituzioni europee *ultra vires*, e come tali non vincolanti per gli organi pubblici della Repubblica federale, segnava un momento di forte tensione – se non di vera e propria rottura – nei rapporti tra la Corte di Karlsruhe e l'ordinamento europeo, sebbene gli sviluppi successivi abbiano, per la verità, progressivamente

¹⁰ Anche qui la saga si compone di tre pronunce: la decisione del *BVerfG* di promuovere il rinvio pregiudiziale alla CGUE: *BVerfG*, 2 BvR 859/15, 18 luglio 2017; la risposta della CGUE sul rinvio pregiudiziale: CGUE, 11 dicembre 2018, *Weiss e a.*, in causa C-493/17; ed infine la decisione del *BVerfG* che ha definito la questione: *BVerfG*, 2 BvR 859/15 – 2 BvR 1651/15 – 2 BvR 2006/15 – 2 BvR 980/16, 5 maggio 2020.

¹¹ La vicenda culminata nella sentenza del 5 maggio 2020 è stata ampiamente commentata, sia qui sufficiente rinviare ad A. CIANCIO, *The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht's Decision on the ECB's Public Sector Purchase Programme: An Attempt to "Break the Toy" or a New Starting for the Eurozone?*, in *Federalismi.it*, n. 16/2020, pp. 44 ss.; A. DI MARTINO, *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2020, pp. 1 ss.; J. ZILLER, *L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco*, in *AISDUE*, n. 1/2020, pp. 1 ss.; O. CHESSA, *Il paradosso di Karlsruhe. Primato del diritto costituzionale nazionale e separazione tra politica monetaria e politica economica*, in *Consulta Online, Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 7 luglio 2020, pp. 1 ss.; 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*, n. 2/2020, pp. 2857 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Cose molto cattive sulla ribellione del Tribunale costituzionale tedesco al Quantitative easing della BCE*, in *laCostituzione.info*, 10 maggio 2020; P. FARAGUNA, *Bundesverfassungsgericht contro tutti: Quantitative Easing incostituzionale per difetto di motivazione della proporzionalità*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, pp. 429 ss.; M. PICCHI, *La pronuncia del Bundesverfassungsgericht sul Public Sector Purchase Programme: quando da una "prova di forza" possono scaturire le premesse per un necessario "cambio di passo"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, pp. 796 ss.; 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, pp. 289 ss.; 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, pp. 2869 ss.; 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*, n. 14/2020, pp. 166 ss.; L.F. PACE, *Il BVerfG e la sentenza sul programma PSPP: "c'è della logica in questa follia"? Il prevedibile "rientro" della "crisi istituzionale" annunciata nella sentenza (provvisoria) del 5 maggio 2020*, in *Federalismi.it*, n. 16/2020, pp. 299 ss.

condotto, anche grazie ad un determinante contributo della politica, ad un certo raffreddamento della temperatura di un conflitto senza precedenti¹².

3. L'assenza del ricorso individuale diretto e il silenzio della Corte costituzionale italiana.

A fronte di questo marcato attivismo del *BVerfG*, non a caso indicato come un vero e proprio «egemone non riluttante»¹³, la Corte costituzionale italiana, dal canto suo, è rimasta del tutto silente rispetto alle decisioni di politica monetaria adottate dalla BCE, anche quando essa è sembrata travalicare gli stringenti limiti posti dai Trattati.

Occorre, a questo punto, provare a chiedersi quali siano le ragioni giustificatrici del differente approccio seguito dalle due Corti costituzionali e, soprattutto, i motivi alla base del silenzio del giudice delle leggi italiano.

A una simile differenza di atteggiamento è certamente collegato un primo aspetto differenziale decisivo, vale a dire il rilievo centrale assunto dalle *forme di accesso* al sindacato

¹² Il *BVerfG*, in particolare, contestava, sia alla BCE che alla CGUE, un grave difetto di motivazione che impediva un sindacato giurisdizionale sul rispetto del principio di proporzionalità, assegnando un periodo transitorio di tre mesi entro il quale porre rimedio al vizio rilevato. Di tal che, entro il termine fissato dalla Corte di Karlsruhe, la BCE provvedeva, attraverso l'invio confidenziale di appositi documenti, a fornire ulteriori motivazioni sulla proporzionalità delle misure adottate. Motivazioni, queste, che venivano ritenute sufficienti dal *Bundestag*, il quale, pronunciandosi in tal senso con una mozione approvata a larga maggioranza, aveva contribuito a disinnescare il conflitto costituzionale. Eppure, il 9 giugno 2021, a più di un anno di distanza dalla summenzionata decisione del Tribunale costituzionale, la Commissione europea – dopo che già precedentemente aveva reso noto l'intendimento di considerare l'avvio di una procedura d'infrazione a carico della Repubblica federale tedesca – decideva di inviare una lettera di costituzione in mora alla Germania per violazione dei principi fondamentali del diritto dell'Unione e, segnatamente, dei principi di autonomia, primato, effettività e applicazione uniforme del diritto dell'Unione, nonché del rispetto della giurisdizione della Corte di giustizia. Il 2 dicembre 2021, la Commissione europea decideva, infine, di chiudere la procedura di infrazione contro la Germania, a fronte dell'impegno formale della Repubblica federale a riconoscere il primato del diritto dell'Unione nonché l'autorità della Corte di giustizia. Per la decisione in questione si rinvia a Commissione europea, *Pacchetto infrazioni di giugno*, consultabile all'indirizzo <https://bit.ly/3FFziFZ>; per dei primissimi approfondimenti in merito cfr. F. FABBRINI, *Salvare la Corte costituzionale tedesca da sé stessa*, in *Centro Studi sul Federalismo*, Commento n. 223, 14 giugno 2021; D.U. GALETTA, J. ZILLER, *C'était la moindre des choses... A propos de la procédure d'infraction contre l'Allemagne en relation avec la décision de la Cour constitutionnelle fédérale dans l'affaire Weiss-PSPP*, in *Blogdroiteuropéen*, 15 giugno 2021; P. FARAGUNA, *C'è un giudice per Berlino? La Commissione mette in mora la Germania per la sentenza Weiss*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, pp. 708 ss. Quanto agli aspetti legati all'apertura di un simile scenario v. 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*, 21(5), 2020, pp. 1078 ss.

¹³ Cfr. P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht di fronte all'Unione europea: l'egemone non riluttante*, in G. REPETTO, F. SAITTO (a cura di), *Temi e problemi della giustizia costituzionale in Germania. Una prospettiva comparativa alla luce del caso italiano*, Napoli, Jovene, 2020, p. 191, il quale sottolinea che, se alla Repubblica federale tedesca è stata, con efficacia, attribuita l'etichetta della riluttanza nell'esercizio della sua egemonia all'interno dell'Unione europea, lo stesso non può dirsi per il *BVerfG* che ha, quantomeno in parte, riempito il vuoto di *leadership*, che le istituzioni politiche tedesche non hanno voluto o saputo esercitare. Per un analogo ordine di idee si vedano, già, W. STREECK, *L'egemonia tedesca che la Germania non vuole*, in *Il Mulino*, n. 4/2015, pp. 601 ss.; G.E. RUSCONI, *Egemonia vulnerabile. La Germania e la sindrome Bismarck*, Bologna, Il Mulino, 2016.

delle rispettive Corti costituzionali¹⁴. In Germania, la presenza del ricorso diretto di costituzionalità ha consentito al *BVerfG* un notevole potere di conformazione delle dinamiche collegate all'avanzare delle politiche monetarie comuni; in Italia, al contrario, la limitazione dell'accesso alla giustizia costituzionale al solo giudizio incidentale ha fortemente condizionato gli spazi di manovra del giudice delle leggi, al quale non si è mai presentata l'occasione di prendere espressamente posizione sugli specifici problemi connessi all'avanzare del processo di integrazione monetaria europea¹⁵.

4. Tra *Verfassungsbeschwerde* e azione di accertamento.

Se, come visto, nella Repubblica federale tedesca, il ricorso individuale diretto ha svolto un ruolo imprescindibile nel portare questioni europee al sindacato del *BVerfG*, non si può non evidenziare come, a ben vedere, ciò sia avvenuto con l'interessata complicità del *BVerfG* stesso¹⁶.

In linea di principio, infatti, le porte di accesso per la *Verfassungsbeschwerde* sono assai anguste, richiedendo, al ricorrente, di affermare una violazione immediata (*unmittelbar*) e attuale (*gegenwärtig*) del diritto fondamentale in questione¹⁷. Ciononostante, il Tribunale costituzionale federale tedesco, pur di esprimere la sua influente voce nel contesto europeo, non ha esitato a forzare lo strumento del ricorso individuale diretto fino alle sue massime potenzialità¹⁸: si pensi, ad esempio, al caso delle OMT, avente ad oggetto un programma meramente annunciato e mai effettivamente messo in atto¹⁹.

¹⁴ A. VON BOGDANDY, D. PARIS, *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, cit., pp. 9 ss.

¹⁵ Cfr., in questo senso, G. REPETTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: nuovi equilibri? La violazione congiunta dei diritti nazionali e della Carta Ue*, cit., spec. pp. 349 ss.

¹⁶ Sul punto, v. A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee"*, in *Costituzionalismo.it*, pp. 21 ss.; F. SAITTO, *L'accesso diretto alla giustizia costituzionale nella dinamica dei conflitti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2019, p. 785.

¹⁷ P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht di fronte all'Unione europea: l'egemone non riluttante*, cit., p. 196. Vedi anche K. SCHLAICH, S. KORIOTH, *Das Bundesverfassungsgericht, Stellung, Verfahren, Entscheidungen*, München, C.H. Beck Verlag, 2018.

¹⁸ In merito alla torsione dello strumento della *Verfassungsbeschwerde*, cfr., ad esempio, G. DELLEDONNE, *Il controllo formale sul trasferimento di diritti sovrani: un ulteriore arricchimento dello strumentario del Bundesverfassungsgericht*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 442 ss.

¹⁹ Sul vaglio di ammissibilità particolarmente rilassato che il Tribunale costituzionale federale tedesco ha concesso in relazione al diritto europeo, si soffermano anche R. LEHNER, *Die "Integrationsverfassungsbeschwerde" nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG: prozessuale und materiell-rechtliche Folgefragen zu einer objektiven Verfassungswahrungsbeschwerde*, in *Der Staat*, n. 4/2013, pp. 535 ss.; F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, cit., pp. 46 ss. Si veda, altresì, la ricostruzione contenuta in *BVerfG*, 2BvR 2728/13, 21 giugno 2016, par. 165 ss.

Più nel dettaglio, la Corte di Karlsruhe ha ammesso, sin dal *Maastricht Urteil*²⁰, attraverso una costruzione interpretativa assai lontana dai predetti requisiti di immediatezza e attualità, che il cittadino elettore possa lamentare una violazione del suo diritto di voto di cui all'art. 38(1) GG, dal quale si estrae un vero e proprio diritto individuale alla democrazia, inteso come diritto a eleggere un *Bundestag* che disponga di uno spazio di determinazione politica sufficiente quale legislatore di bilancio²¹.

Tenendo presente questa giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco, e volgendo lo sguardo al contesto italiano, non può non venire immediatamente in mente, pur con i dovuti distinguo del caso, il tentativo di allargare le maglie del giudizio incidentale, in materia elettorale, operato dalla Corte costituzionale italiana con le sentt. nn. 1/2014, 35/2017, 48/2021 e 240/2021. Si tratta di decisioni in cui il giudice delle leggi italiano ha dichiarato ammissibili questioni di costituzionalità sollevate nel corso di giudizi di mero accertamento del diritto di voto, di cui ha valorizzato la peculiarità e la difficile sindacabilità, facendo, altresì, riferimento al criterio, seppur oscillante, della c.d. "zona franca" dal sindacato di costituzionalità²².

Il che dimostra come la Corte costituzionale italiana, quando ha effettivamente inteso percorrere questa direzione, è stata capace, attraverso un'attenta modulazione dei criteri di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, di colmare i più evidenti vuoti di tutela che l'assenza di ricorso diretto individuale può comportare nel nostro ordinamento. E questo proprio con riferimento a quel diritto di voto che, nella costruzione interpretativa del Tribunale costituzionale federale tedesco, funge da ponte tra ordinamento costituzionale nazionale e ordinamento europeo, contribuendo, di fatto, a fondare la posizione processuale del singolo davanti al Tribunale costituzionale stesso²³.

²⁰ *BVerfG*, 2 BvR 2134, 2159/92, 12 ottobre 1993. Cfr. A. ANZON, J. LUTHER, *Il Trattato di Maastricht e l'ordinamento tedesco nella sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale costituzionale federale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, pp. 677 ss.; G.U. RESCIGNO, *Il Tribunale costituzionale federale tedesco e i nodi costituzionali del processo di unificazione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, pp. 3113 ss.

²¹ P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht di fronte all'Unione europea: l'egemone non riluttante*, cit., p. 198.

²² Cfr., per tutti, le ricostruzioni di G. D'AMICO, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; C. PADULA, *La tutela diretta dei diritti fondamentali. Il preenforcement constitutional challenge contro le leggi negli Stati Uniti e le questioni incidentali "astratte" in Italia*, Torino, Giappichelli, 2018. Per un'analisi critica di questa giurisprudenza della Corte costituzionale, si rinvia anche a R. BIN, *La Corte Costituzionale può introdurre con una sentenza il ricorso diretto di costituzionalità delle leggi?*, in *laCostituzione.info*, 13 gennaio 2017.

²³ Cfr. F. SAITTO, *Il ricorso individuale diretto. Assetti del sistema di giustizia costituzionale e rapporti tra giurisdizioni in Germania*, in G. REPETTO, F. SAITTO (a cura di), *Temi e problemi della giustizia costituzionale in Germania*, cit., pp. 43 ss.

5. L'art. 88 *Grundgesetz*: la cristallizzazione di una precisa dottrina economica.

Alla luce di quanto sin qui detto, appare evidente come la diversità di approccio seguito dal Tribunale costituzionale federale tedesco e dalla Corte costituzionale italiana non possa spiegarsi esclusivamente sulla base della diversità dei canali di accesso ai rispettivi giudizi di costituzionalità, quantomeno nella misura in cui quest'ultima potrebbe, almeno astrattamente, essere superata seguendo il percorso dell'azione di accertamento.

Pertanto, muovendo lo sguardo dalle specifiche modalità di ricorso ai giudici costituzionali al contesto, più generale, in cui essi si trovano a operare, un ulteriore elemento differenziale emerge con chiarezza nel confronto tra le due Carte fondamentali, sul cui rispetto i primi sono tenuti a vigilare.

Nel dettaglio, la legge fondamentale tedesca dedica un'apposita disposizione in tema di Banca centrale. L'art. 88 GG stabilisce, infatti, che:

«Il *Bund* istituisce una banca valutaria e di emissione come Banca federale».

A questo primo periodo della disposizione è stato aggiunto, al momento della ratifica del Trattato di Maastricht da parte della Repubblica federale tedesca, un ulteriore periodo, secondo cui:

«Le sue funzioni e competenze possono essere trasferite, nel quadro dell'Unione europea, alla Banca centrale europea, che è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della sicurezza e della stabilità dei prezzi»²⁴.

Come si può notare, in questo modo, si è cristallizzata, a livello costituzionale tedesco, una precisa dottrina economica (quella di stampo ordoliberal e monetarista), attribuendo alla BCE un mandato rigido, espressamente basato su due postulati macroeconomici: la *central bank independence* (CBI) e il connesso principio della *price stability*²⁵. Il che ha prodotto l'inevitabile conseguenza per cui qualsiasi mutamento della posizione della Banca a livello europeo

²⁴ M. HERDEGEN, *Art. 88*, in TH. MAUNZ, G. DÜRIG, *Grundgesetz Kommentar*, Band VI, Art. 86-106 b, München, C.H. Beck Verlag, 2012, pp. 3 ss.

²⁵ Cfr., al riguardo, quanto argomentato da S. BARONCELLI, *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello della Federal Reserve*, Firenze, European Press Academy Publishing, 2000, pp. 168 ss.; O. ROSELLI (a cura di), *Europa e Banche centrali*, Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo, Napoli, ESI, 2004; C. ZILIOLO, M. SELMAYR, *La Banca Centrale Europea*, Milano, Giuffrè, 2007; S. ANTONIAZZI, *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, Giappichelli, 2013, spec. pp. 23 ss.; A. GUZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, FrancoAngeli, 2016; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016; M. BONINI, *La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia "à la UE" e "costituzionalismi intrecciati"*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, ora in C. BUZZACCHI, (a cura di), *La Banca Centrale Europea. Il custode della costituzione economica*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 61 ss.

richiederebbe non solo la modifica dei Trattati, e dunque il consenso in tal senso di tutti gli Stati membri, ma, perfino, una revisione della Costituzione tedesca²⁶.

6. L'art. 47 della Costituzione italiana: la "virtù della flessibilità".

In Italia, invece, la disposizione di riferimento è l'art. 47(1) Cost., il quale dispone semplicemente che:

«La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito».

Manca, dunque, nella Costituzione italiana una chiara disposizione, come quella posta dalla Legge fondamentale tedesca, sull'indipendenza della Banca centrale e sulla stabilità della moneta²⁷. Ebbene, proprio questa mancanza di una previsione costituzionale rigida ha prodotto, nel nostro Paese, un sistema caratterizzato da una forte elasticità, con notevoli possibilità di mutamento²⁸.

Difatti, quanto al primo postulato macroeconomico summenzionato, l'art. 47 Cost. non solo non parla di *indipendenza* della Banca centrale, ma non parla nemmeno di Banca centrale. Eppure, la presenza del termine «Repubblica» nell'art. 47, è stato detto, sembra legittimare qualunque soluzione²⁹:

- sia quella di una Banca centrale indipendente dal potere politico, dunque, libera nell'acquisto dei titoli di Stato, poiché, se Repubblica significa Stato-ordinamento, qualsiasi soggetto pubblico, anche autonomo³⁰, come la Banca d'Italia, a seguito del c.d. "divorzio" con il

²⁶ Così A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, p. 293, che richiama l'opinione di G. MAJONE, *Europe's Democratic Deficit: The Questions of Standards*, in *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, 1998, pp. 5 ss., spec. p. 15.

²⁷ Si vedano, tra gli altri, A. CERRI, A. BALDASSARRE, *Interpretazione dell'ordinanza di remissione, tutela del risparmio, decreti legislativi vincolati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, spec. pp. 824 ss.; G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1978, pp. 77 ss.; F. MERUSI, *Art. 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. III, Bologna, Zanichelli, 1980, pp. 153 ss.; G.M. SALERNO, *Art. 47*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, pp. 318 ss.; P.F. LOTITO, *Banca d'Italia e potere monetario. Profili istituzionali*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 123 ss.; S. BARONCELLI, *Art. 47*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, Utet, 2006, pp. 946 ss.; M. SARCINELLI, *La Costituzione italiana e la moneta: un incontro mancato*, in *Rivista di Politica Economica*, 2006, pp. 88 ss.; M. GIAMPIERETTI, *Art. 47*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 474 ss.; F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica: il caso della Banca centrale europea*, Pisa, ETS, 2014, pp. 105 ss.; C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della Banca centrale europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento della Repubblica e ordinamento dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, pp. 39 ss.; R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2017, spec. pp. 67 ss.

²⁸ Lo rimarca A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale: isola o modello?*, Firenze, Passigli, 1996, spec. p. 39. Sulla medesima lunghezza d'onda, vedi anche S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa, Pacini editore, 1979, p. 157 ss.

²⁹ Così G.M. SALERNO, *Art. 47*, cit., p. 320.

³⁰ F. MERUSI, *Art. 47*, cit., p. 166.

Ministero del Tesoro, e la BCE, secondo quanto disposto dal Trattato di Maastricht, può essere collocato al vertice dell'ordinamento monetario;

- sia quella di una Banca centrale che, per quanto formalmente indipendente, finisce, di fatto, per monetizzare i fabbisogni di bilancio degli Stati, come avvenuto con le decisioni monetarie non convenzionali della BCE durante la crisi dell'Eurozona e come avveniva con la Banca d'Italia, nel modello pre-Maastricht e, soprattutto, pre-“divorzio” con il Ministero del Tesoro, quando quest'ultima era tenuta ad acquistare i titoli di Stato rimasti invenduti alle aste pubbliche.

Quanto, poi, al secondo postulato macroeconomico, l'art. 47, come visto, non solo non parla di stabilità dei prezzi, ma non parla nemmeno di moneta. Tuttavia, si tratta, a ben vedere, di una disposizione talmente elastica da consentire:

- sia di essere interpretata in maniera restrittiva, ricavando il fine primario della stabilità nel tempo del valore del metro monetario – posto che, altrimenti, non avrebbe alcun senso stabilire il principio della tutela del risparmio, se, contemporaneamente, non si tutelasse anche il valore di quella moneta sulla quale il primo necessariamente si fonda – e conferendo, in questo modo, una patente di legittimità a politiche monetarie convenzionali, restrittive, di stampo ordoliberal e anti-inflazionistiche, in linea con il tenore testuale dei Trattati;

- sia di essere interpretata in maniera estensiva, ricavando un principio di tutela della stabilità dei prezzi non rigidamente inteso, capace, cioè, di essere temperato con altre finalità di politica monetaria, legittimando, in questo modo, anche politiche monetarie non convenzionali, espansive, di stampo keynesiano e anti-speculative, in linea con l'operato proprio della BCE durante l'eurocrisi³¹.

7. Osservazioni conclusive.

Insomma, volendo provare a trarre le fila del discorso, non pare peregrino concludere che:

1) l'assenza del ricorso individuale diretto emerge, nel confronto con il Tribunale costituzionale federale tedesco, come l'elemento di maggior debolezza del giudice costituzionale italiano, alla cui giurisdizione non si è mai offerta l'occasione per prendere espressamente posizione sulle vicende legate all'evolvere dell'integrazione monetaria europea³². Cionondimeno, si è visto che, se fosse effettivamente questa l'intenzione della Corte costituzionale, una strada, forse, ci sarebbe: quella dell'azione di accertamento dinanzi al giudice comune, alla stregua della

³¹ L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro: la nascita dell'unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2018, *passim*.

³² Cfr. A. VON BOGDANDY, D. PARIS, *La forza si manifesta pienamente nella debolezza. Una comparazione tra la Corte costituzionale e il Bundesverfassungsgericht*, cit., p. 11.

giurisprudenza tedesca che valorizza un'interpretazione estensiva e qualificata del diritto di voto come ponte tra ordinamento interno e dell'Unione europea;

2) proprio per questo motivo, l'effettiva ragione del silenzio del giudice delle leggi italiano è, probabilmente, un'altra e discende, a ben vedere, dalla “forza” della Costituzione repubblicana, *sub specie* di elasticità del suo dettato costituzionale³³. In altri termini, la nostra Corte costituzionale, nella misura in cui può far leva su una disciplina costituzionale virtuosamente modellata all'insegna della flessibilità, in quanto non conformatasi a una specifica premessa di teoria economica, a differenza del suo omologo tedesco, non si trova costretta a intervenire ogni qual volta l'Istituzione monetaria europea opera al limite delle proprie attribuzioni, mettendo sotto stress i postulati macroeconomici che le giustificano³⁴.

Per chiudere con una battuta conclusiva, possiamo plausibilmente discorrere di una vera e propria “virtù della flessibilità”, che – si badi bene – non si traduce in un'assenza di valori, bensì in valori capaci di adeguarsi al mutamento del tempo e del contesto, soprattutto in una materia ontologicamente fluida e incerta, non suscettibile di ricondursi a principi immutabili, come quella monetaria³⁵.

³³ F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011.

³⁴ Alcuni spunti, al riguardo, in M. GOLDMANN, *Adjudicating Economics? Central Bank Independence and the Appropriate Standard of Judicial Review*, in *German Law Journal*, Vol. 15, No. 2, 2014, pp. 266 ss.

³⁵ Così, espressamente, S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, cit., p. 162.