



La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sul Programma di acquisto dei titoli pubblici della BCE

26 maggio 2020

Antefatto della decisione del Tribunale costituzionale tedesco

Nel marzo 2015 la BCE ha avviato un programma di acquisto di titoli del debito sovrano sui mercati secondari (programma denominato "PSPP" mirante a rientrare in un tasso di inflazione prossimo al 2%), il quale prevede che ciascuna banca centrale nazionale acquisti titoli idonei provenienti da emittenti pubblici statali, regionali o locali del proprio Paese, in base allo schema di sottoscrizione del capitale della BCE.

Gruppi di soggetti privati hanno proposto ricorso di costituzionalità al *Bundesverfassungsgericht*, (BVG – Tribunale costituzionale federale tedesco) ritenendo che le decisioni adottate dalla BCE (decisione (UE) 2015/774, come modificata dalla decisione (UE) 2017/100) non rispettassero la ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, non rientrando nel mandato della BCE, e che violassero il divieto di finanziamento monetario.

Sulla scorta di tale rinvio pregiudiziale, la Corte di Giustizia (sentenza 11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss e altri*), interrogata in merito alla validità di tali decisioni dal giudice costituzionale tedesco, ha dichiarato la validità del programma PSPP. Ciò in quanto detto programma rientra nel settore della politica monetaria per la quale l'Unione dispone di una competenza esclusiva per gli Stati membri la cui moneta è l'euro e rispetta il principio di proporzionalità. La Corte ha accertato che il programma PSPP non viola il divieto di finanziamento monetario, il quale vieta al SEBC di concedere qualsiasi forma di credito ad uno Stato membro; che l'attuazione del programma non equivale all'acquisto di titoli sui mercati primari e non produce l'effetto di sottrarre gli Stati membri all'incitamento a condurre una sana politica di bilancio.

La sentenza del BVG del 5 maggio

Secondo il Tribunale Costituzionale tedesco, in questa pronuncia, la **Corte di Giustizia ha ecceduto il suo mandato** e oltrepassato le sue competenze dal momento che la sua interpretazione è considerabile "arbitraria in una prospettiva oggettiva", per cui tali decisioni non risulterebbero coperte dall'art. 19 TUE. La BCE non ha valutato né dimostrato – secondo il giudice tedesco – che le misure previste soddisfino il principio di proporzionalità.

La sentenza può essere divisa in **tre parti**. La prima, oggetto specifico di questa nota, attiene al ruolo della Corte di giustizia ed ai rapporti tra UE e ordinamenti nazionali; la seconda alle competenze della BCE; la terza alle prescrizioni che vengono imposte alla BCE.

La **prima parte** è demolitoria di uno dei principi su cui si basa l'Unione europea, ossia l'articolo 19 TUE secondo cui la Corte di Giustizia assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati e ha il mandato di interpretare e applicare i trattati e garantire l'uniformità e la coerenza del diritto dell'UE. A parere del Tribunale Costituzionale tedesco, invece, è il giudice nazionale ad avere l'ultima parola sui problemi dell'Unione, sostenendo una lettura del processo di integrazione europea nel prisma della Costituzione tedesca. In questo quadro, alla luce dell'art. 119 e art. 127 e seguenti del TFUE e art. 17 e seguenti dello statuto del SEBC, la decisione del Consiglio direttivo della BCE del 4 marzo 2015 (UE) 2015/774, le successive decisioni (UE) 2015/2101, (UE) 2015/2464, (UE) 2016/702 e (UE) 2017/100 devono essere qualificate come atti *ultra vires*, nonostante il giudizio contrario della Corte di Giustizia.

Nell'orientamento tradizionale, se uno Stato membro potesse invocare prontamente l'autorità di decidere, attraverso i propri tribunali, sulla validità degli atti dell'UE, ciò potrebbe minare la precedenza dell'applicazione accordata al diritto dell'UE e comprometterne l'applicazione uniforme.

Secondo il Tribunale costituzionale tedesco, se gli Stati membri dovessero astenersi completamente dal condurre qualsiasi tipo di giudizio *ultra vires*, concederebbero agli organi dell'UE un'autorità esclusiva sui trattati anche nei casi in cui l'UE adotti *un'interpretazione giuridica che equivarrebbe essenzialmente a una modifica del trattato o a un'espansione delle sue competenze*.

Sebbene i casi in cui le istituzioni dell'UE superino le loro competenze siano eccezionalmente possibili, è prevedibile che questi casi rimangano rari a causa delle garanzie istituzionali e procedurali sancite dal diritto dell'UE. Laddove esondazioni delle competenze si verificano, l'impianto costituzionale tedesco potrebbe non

corrispondere alla prospettiva del diritto dell'UE dato che, anche ai sensi del trattato di Lisbona, gli *Stati membri restano i "padroni dei trattati" e l'UE non si è evoluta in uno Stato federale.*

Se alcune tensioni sono intrinseche al progetto dell'Unione europea, esse devono essere risolte in modo *cooperativo*, in linea con lo spirito dell'integrazione europea e mitigate attraverso il rispetto e la comprensione reciproci. Ciò riflette la natura dell'Unione europea, che si basa sulla cooperazione multilivello di Stati sovrani, costituzioni, amministrazioni e tribunali.

Il Tribunale ricorda che l'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'UE, compresa la determinazione delle norme metodologiche applicabili, spetta principalmente alla CGUE, che nell'art. 19, paragrafo 1, seconda frase del TUE è invitata a garantire il rispetto della legge nell'interpretazione e applicazione dei trattati. Ma al contempo sottolinea che gli **standard metodologici** riconosciuti dalla CGUE per lo sviluppo giudiziario della legge si basano sulle tradizioni giuridiche (costituzionali) comuni agli Stati membri (cfr. Anche articolo 6, paragrafo 3, TUE, articolo 340, paragrafo 2, TFUE), che si riflettono in particolare nella **giurisprudenza dei tribunali costituzionali** e sulle **giurisdizioni superiori degli Stati membri** e della **Corte europea dei diritti dell'uomo**.

Ai sensi dell'articolo art. 6 par. 3 TUE, "I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali"

L'art. 340, par. 2, TFUE, recita: "In materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni".

L'applicazione di questi metodi e principi da parte della CGUE non può e non deve necessariamente corrispondere completamente alla prassi dei tribunali nazionali; tuttavia, anche la CGUE non può semplicemente ignorare tale prassi. Le particolarità del diritto dell'UE generano notevoli differenze per quanto riguarda l'importanza e il peso accordato ai vari strumenti di interpretazione.

Tuttavia, il mandato conferito dall'art. 19, paragrafo 1, seconda frase del TUE è superato quando i **metodi di interpretazione europei tradizionali o, più in generale, i principi giuridici generali comuni alle legislazioni degli Stati membri** sono manifestamente ignorati. In questo contesto, non spetta alla Corte costituzionale federale sostituire la propria interpretazione a quella della CGUE di fronte alle questioni interpretative del diritto dell'UE, anche se l'applicazione della metodologia accettata, entro i limiti stabiliti dal dibattito legale, consentirebbe opinioni diverse (BVerfGE 126, 286). Piuttosto, fintanto che la CGUE applica principi metodologici riconosciuti e la decisione che prende non è arbitraria da una prospettiva oggettiva, la Corte costituzionale federale deve rispettare la decisione della CGUE anche quando adotta un punto di vista avverso il quale si potrebbero formulare argomentazioni rilevanti.

Ora, secondo i giudici tedeschi la sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2018 (si v. *supra*), non considera l'importanza e la portata del **principio di proporzionalità** (articolo 5, paragrafo 1, seconda frase e articolo 5, paragrafo 4, TUE), che si applica alla divisione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri - ed è semplicemente insostenibile dal punto di vista metodologico, dato che ignora completamente i reali effetti di politica economica del programma.

Ai sensi dell'articolo 5 TUE:

1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.

3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Nel ragionamento svolto dal BVG, l'approccio della Corte di Giustizia UE di ignorare gli effetti reali del PSPP nella sua valutazione circa la proporzionalità del programma e di astenersi dal condurre una valutazione generale e una stima a tale riguardo, non soddisfa i requisiti di un giudizio comprensibile volto a stabilire se il Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) e la BCE osservano i limiti del loro mandato di politica monetaria.

Applicato in questo modo, il principio di proporzionalità (articolo 5, paragrafo 1, seconda frase e articolo 5, paragrafo 4, TUE) non può svolgere la sua funzione correttiva ai fini della **salvaguardia delle competenze degli Stati membri**, il che rende insignificante il principio di attribuzione (articolo 5, paragrafo 1, prima frase

e articolo 5, paragrafo 2, TUE). Inoltre, ignorando completamente tutti gli effetti di politica economica derivanti dal programma, la sentenza dell'11 dicembre 2018 contraddice l'approccio metodologico adottato dalla CGUE negli altri settori del diritto dell'UE. Essa non conferisce efficacia alla funzione del **principio di attribuzione** come determinante chiave nella divisione delle competenze e alle conseguenze metodologiche che ciò comporta per il controllo sul rispetto di tale principio.

Pertanto, il tribunale tedesco arriva alla conclusione che l'interpretazione del principio di proporzionalità adottata dalla CGUE e la determinazione del mandato del SEBC basato su di essa eccedono il mandato conferito alla CGUE dall'art. 19 (1) secondo periodo del TUE.

Adottando una restrizione autoimposta, la CGUE limita il proprio controllo giurisdizionale al fatto se vi sia un "manifesto" errore di valutazione da parte della BCE, se il PSPP "manifestamente" vada oltre quanto necessario per raggiungere il suo obiettivo e se i suoi svantaggi siano "manifestamente" sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti. Questo criterio di giudizio non contribuisce in alcun modo a definire la portata delle competenze conferite alla BCE, che sono limitate alla politica monetaria. Piuttosto, consente alla BCE di espandere gradualmente le sue competenze sulla propria autorità; quanto meno, esonera in gran parte o completamente tale azione da parte della BCE dal controllo giurisdizionale. Tuttavia, per salvaguardare il principio della democrazia e difendere le basi giuridiche dell'Unione europea, è indispensabile rispettare la divisione delle competenze.

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la **Corte costituzionale federale non è vincolata dalla CGUE, ma deve condurre il proprio riesame** per determinare se le decisioni dell'Eurosistema relative all'adozione e all'attuazione del PSPP rientrano nelle competenze che le sono conferite dal diritto primario dell'UE. Poiché tali decisioni mancano di sufficienti considerazioni sulla proporzionalità, equivalgono a un superamento delle competenze della BCE.

La **seconda parte** della sentenza non giunge a considerare del tutto illegittimo l'operato della BCE nel caso del QE: secondo il BVG di per sé gli acquisti dei bond governativi non violano i Trattati europei. Ma dà una lettura estremamente estensiva del principio di proporzionalità che consente, anche per questa via, di lasciare l'ultima parola al giudice nazionale. A parere del BVG, non possono essere ignorati gli effetti di politica economica del programma di acquisto dei titoli di stato, per cui il rispetto del principio di proporzionalità impone di operare un'adeguata valutazione dell'impatto delle politiche di *Quantitative Easing* sull'interesse nazionale.

La **terza parte** è un'assoluta novità. Il BVG, giudice nazionale, prescrive certi comportamenti alla BCE, istituzione sovranazionale, dando precisi termini (tre mesi) per eseguirli, affinché il programma di acquisto dei debiti sovrani non sia distortivo rispetto alle scelte dei governi o alle valutazioni dei mercati. Altrimenti la Bundesbank sarà costretta ad abbandonare il programma di acquisti dei titoli di stato.

Il comunicato stampa della Corte di giustizia

Nel comunicato rilasciato l'8 maggio, in seguito alle numerose richieste di precisazioni riguardanti la sentenza emessa dalla Corte costituzionale tedesca, la Corte di giustizia dell'Unione europea rappresenta innanzitutto che è solita non commentare mai una sentenza di un organo giurisdizionale nazionale.

In linea generale, nel comunicato si ricorda che, in base a una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, una sentenza pronunciata in via pregiudiziale da questa Corte vincola il giudice nazionale per la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente [Sentenza della Corte del 14 dicembre 2000, *Fazenda Pública* ([C-446/98](#), punto 49)] Per garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, solo la Corte di giustizia, istituita a tal fine dagli Stati membri, è competente a constatare che un atto di un'istituzione dell'Unione è contrario al diritto dell'Unione. Eventuali divergenze tra i giudici degli Stati membri in merito alla validità di atti del genere potrebbero compromettere infatti l'unità dell'ordinamento giuridico dell'Unione e pregiudicare la certezza del diritto [Sentenza della Corte del 22 ottobre 1987, *Foto-Frost* ([C-314/85](#), punti 15 e 17)].

Al pari di altre autorità degli Stati membri, i giudici nazionali sono obbligati a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione [Sentenza della Corte del 4 luglio 2006, *Adeneler e a.* ([C-212/04](#), punto 122)]. Solo in questo modo può essere garantita l'uguaglianza degli Stati membri nell'Unione da essi creata.