



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

**LA “PRIMA VOLTA” DI KARLSRUHE:
IL RINVIO PREGIUDIZIALE RELATIVO ALLE *OUTRIGHT MONETARY TRANSACTIONS***

Giacomo Delledonne *

Con l'importante ordinanza del 14 gennaio 2014 la Corte costituzionale federale tedesca ha sollevato per la prima volta un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Tale rinvio s'inserisce in un processo avente ad oggetto i ricorsi di alcuni accademici e politici “eurocritici” contro l'acquisto di titoli di Stato di alcuni membri dell'Eurozona da parte della Banca centrale europea.

La decisione dei giudici di Karlsruhe – che si sono pronunciati a maggioranza – può essere letta sia valorizzandone gli indubbi elementi di novità sia tenendo conto del vasto *corpus* giurisprudenziale concernente i rapporti fra ordinamento tedesco e ordinamento dell'Unione europea, rispetto al quale essa non dà certo luogo a una soluzione di continuità. Il rinvio pregiudiziale si articola in due domande, entrambe relative alla delibera del 6 settembre 2012 con cui il Consiglio della BCE avviò il programma OMT (*Outright Monetary Transactions*) e dispose l'acquisto, sul mercato secondario, di titoli di Stato emessi da membri dell'Eurozona. Il quesito – che si articola in due sottoquesiti – riguarda la compatibilità di tale delibera col diritto primario dell'UE e col “mandato” della BCE, definito dagli artt. 119, 123 e 127 TFUE e dal protocollo sullo statuto del Sistema europeo delle banche centrali.

Per alcuni versi, questa decisione rappresenta una naturale prosecuzione di una giurisprudenza della Corte di Karlsruhe il cui momento iniziale può essere ravvisato nella sentenza *Maastricht* del 1993. Della ricostruzione dell'Unione monetaria come “Comunità della stabilità” fanno parte, fra l'altro, l'indipendenza della BCE e il divieto di finanziamento degli Stati da parte della medesima (sentenza del 12 settembre 2012, par. 115). Nel 2012, inoltre, la Corte aveva osservato, in maniera non casuale, che “è ugualmente proibito, in quanto rappresenta un aggiramento del divieto, un acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario da parte della BCE” (ivi, par. 174).

Alla luce di questi principi, la delibera sulle OMT si configura come un'autorizzazione all'acquisto – non delimitato *ex ante* e soggetto a condizionamenti politici – dei titoli di debito di singoli Stati membri dell'Eurozona, il cui scopo principale è l'abbassamento dei tassi di rifinanziamento di tali Stati. La BCE avrebbe perciò violato il suo mandato – che si limita alla politica monetaria – e si sarebbe intromessa nella politica economica, che è invece affare degli Stati membri. Ciò sarebbe dimostrato dalla peculiare natura delle OMT: esse si prefiggono finalità direttamente correlate alla politica economica dell'UE, hanno carattere selettivo e si muovono parallelamente ai programmi di aiuto del Fondo europeo di stabilità finanziaria e del Meccanismo europeo di stabilità. A differenza di questi ultimi, però, le misure adottate dalla BCE sono prive di legittimazione (e sfuggono al controllo) delle assemblee parlamentari.

Risulterebbe violata anche la norma dell'art. 123 TFUE, che vieta alla BCE l'acquisto *diretto* di titoli di debito degli Stati membri; né a ciò si può obiettare che il programma OMT riguarda acquisti effettuati sul mercato secondario. Sulla base di un'interpretazione teleologica del diritto primario, infatti, la delibera della BCE avrebbe semplicemente dato luogo a un aggiramento del divieto di finanziamento monetario. A “salvare” le OMT, ad avviso della Corte tedesca, non potrebbe valere neppure l'invocazione di circostanze eccezionali, la cui rimozione con mezzi non ortodossi si giustificerebbe in nome di un effettivo perseguimento degli obiettivi di politica monetaria del Sistema europeo delle banche centrali: “Se si ritenesse ammissibile l'acquisto di

titoli di Stato in occasione di qualsiasi perturbazione del meccanismo di trasmissione della politica monetaria, ciò equivarrebbe ad autorizzare la BCE a superare qualsiasi peggioramento della solvibilità di uno Stato membro dell'Eurozona acquistando titoli di debito di questo Stato" (par. 97).

Alla luce di quanto si è detto fino a questo punto, il programma OMT non sembra essere in grado di passare indenne il controllo *ultra vires*. La Corte tedesca si muove qui in rigorosa continuità con la sentenza *Mangold Honeywell* del luglio 2010: un'interpretazione *europarechtsfreundlich*, che tiene conto degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia, e prende in considerazione soltanto violazioni manifeste del principio di attribuzione di competenze, e l'obbligo, in linea di principio, di sollevare il rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia (BVerfGE 126, 286, 304). Se fosse riconosciuta la natura *ultra vires* del programma OMT, si configurerebbe inoltre una responsabilità per omissione del Governo tedesco e della *Bundesbank*. Questa constatazione riflette, ancora una volta, l'atteggiamento diffidente del *Bundesverfassungsgericht* nei confronti del Governo, del Parlamento – e, in questo caso, anche della Banca centrale – tedeschi.

Giunto a questo punto, il *Bundesverfassungsgericht* ammette però la possibilità di un'interpretazione del programma OMT che ne assicuri – *de facto* ridimensionandone fortemente l'efficacia – la conformità al diritto dell'Unione. Si tratterebbe, infatti, di non assoggettarlo al vincolo di condizionalità degli analoghi meccanismi di politica economica; di attribuirgli un carattere meramente strumentale rispetto alla politica economica dell'UE; di porre, infine, precisi limiti – quantitativi e temporali – all'acquisto di titoli di debito nazionali da parte della BCE. Dalla motivazione della sentenza sembra inoltre lecito dedurre che un'interpretazione di questo tipo potrebbe scongiurare il rischio, che rimane provvisoriamente sullo sfondo, di una lesione dell'identità costituzionale tedesca attraverso uno svuotamento del "diritto al bilancio" del *Bundestag*. Il verificarsi di una simile ipotesi "dipende dal rispetto del mandato attribuito alla Banca centrale europea e dal contenuto e dall'estensione della delibera sulle OMT, interpretata in conformità al diritto primario nel rispetto di tale mandato" (par. 102).

Come si vede, la decisione dei giudici di Karlsruhe si presta a letture di vario segno: è la prima volta, infatti, in cui la Corte tedesca ha rilevato la natura *ultra vires* di un'istituzione dell'UE e, al tempo stesso, la prima volta in cui si è rivolta alla Corte di giustizia per mezzo del rinvio pregiudiziale. Se Alberto Alesina e Francesco Giavazzi vi hanno scorto "una vittoria per la Bce e un segnale di ammorbidimento di Berlino" (*Corriere della Sera* del 9 febbraio 2014), secondo il presidente dell'*Alternative für Deutschland*, Bernd Lucke, "il *Bundesverfassungsgericht* non avrebbe potuto agire in maniera più saggia – in termini contenutistici e strategici – se la sua intenzione era di ostacolare la BCE a partire dalla posizione, relativamente debole, di una corte dotata di una competenza soltanto nazionale" (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 10 febbraio 2014). L'ex giudice costituzionale Udo Di Fabio, dal canto suo, dà una lettura meno politica del giudizio, che preferisce concentrarsi sulla "saggezza" di Karlsruhe. La Corte costituzionale tedesca, organo giurisdizionale, si serberebbe allora fedele al punto di equilibrio individuato dagli organi politici degli Stati membri: "un'unione stretta di Stati che rimangono indipendenti e non vogliono oltrepassare la soglia che conduce allo Stato federale" (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* dell' 8 febbraio 2014).

* *Perfezionando presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*

(Le opinioni espresse sono dell'autore e non impegnano necessariamente il CSF)

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO
Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (TO)
Tel. +39 011.6705024 Fax +39 011.6705081
www.csfederalismo.it info@csfederalismo.it

