



Luca Lionello*

Le conseguenze dello sviluppo dell'Unione economica e monetaria sul rapporto tra ordinamento UE ed ordinamenti nazionali

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Lo sviluppo dell'ordinamento costituzionale multilivello ed i controlimiti. – 3. La riforma dell'UEM ed il difficile perseguimento della stabilità nell'area euro. – 4. L'interpretazione estensiva della base giuridica da parte delle istituzioni UE. – 5. I controlimiti in difficoltà: il caso *Gauweiler*. – 6. Diritto internazionale e tutela asimmetrica dell'identità costituzionale. – 7. Le aporie create dalla deriva intergovernativa della *governance* economica. – 8. L'impegno della Corte di giustizia per il superamento delle antinomie. – 9. Conclusioni.

1. Il processo di riforma dell'Unione economica e monetaria (UEM) innescato dalla crisi del debito sovrano ha avuto un impatto significativo sul rapporto tra ordinamento europeo ed ordinamenti nazionali. Da una parte le

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Milano.

istituzioni UE hanno cercato di usare tutti i margini di manovra offerti dai Trattati per estendere la loro capacità di intervento nella gestione della crisi e la loro supervisione sull'esercizio di alcune competenze nazionali. Allo stesso tempo, gli Stati membri hanno ribadito la loro centralità attraverso l'uso sempre più frequente di accordi internazionali ed il rafforzamento di meccanismi intergovernativi, anche di natura informale. Questi due processi, opposti ma complementari tra di loro, hanno consolidato un nuovo modo di governare la zona euro, a metà tra diritto UE e diritto internazionale. Ciò ha creato un forte attrito tra il principio del primato del diritto europeo e la tutela degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri. Prova di ciò sono state le numerose pronunce giurisprudenziali che le Corti supreme nazionali e la Corte di giustizia dell'Unione europea hanno adottato negli ultimi anni per far fronte ad alcune conseguenze prodotte dalle riforme dell'UEM.

L'articolo intende analizzare in che modo il perseguimento della stabilità della moneta unica e della zona euro abbia messo in discussione l'equilibrio tra l'ordinamento europeo e quello degli Stati membri e su quali basi esso possa essere ricomposto.

2. L'ordinamento giuridico dell'Unione europea è il risultato di un processo politico di integrazione ancora in corso. Anche se l'ordinamento europeo non è dotato degli elementi della statualità, la Corte di giustizia ha sostenuto l'esistenza di un *quid pluris* dell'Unione rispetto alle altre organizzazioni internazionali¹. Esiste infatti una sovranità europea che, seppur parziale e derivata da un atto di attribuzione, è dotata di una sua autonomia ed è in grado di vincolare i Paesi membri ed i loro cittadini. Notoriamente, i giudici di Lussemburgo hanno dato un contributo essenziale al consolidamento dell'ordinamento europeo grazie all'affermazione nella loro giurisprudenza del principio dell'efficacia diretta e del primato del diritto UE. Allo stesso tempo i Trattati hanno sancito il compito della Corte di giustizia di assicurare la corretta ed uniforme interpretazione ed attuazione delle norme europee. I giudici nazionali non possono dunque dichiararle invalide o inapplicabili², onde evitare che la nozione stessa di diritto UE venga compromessa.

Evidentemente, il trasferimento di competenze sovrane all'Unione europea ha suscitato molta attenzione da parte delle Corti costituzionali

¹ Sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. E.N.E.L.*

² L'art. 344 TFUE afferma che «[g]li Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dal trattato stesso». La stessa Corte di giustizia ha reso chiaro le sue prerogative nella sua giurisprudenza. Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 22 ottobre 1987, causa 314/85, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, punto 15.

nazionali. Nel tempo quest'ultime hanno ammesso che gli Stati membri abbiano perso una parte importante del loro potere di governo e che il diritto europeo abbia efficacia diretta negli ordinamenti interni e prevalga sul diritto nazionale. Tale accettazione, tuttavia, non è stata né assoluta, né passiva. L'Unione europea è stata infatti definita come un' «associazione di stati» (*Staatenverbund*), ovvero «un'unione stretta e duratura tra Stati che restano sovrani, un'unione che esercita un potere pubblico su base pattizia, il cui ordinamento di base è soggetto tuttavia all'esclusiva disposizione degli Stati membri»³. Il principio del primato del diritto UE sugli ordinamenti interni è dunque soggetto ad alcune riserve che i giudici interni hanno chiarito nel tempo.

È stata la Corte costituzionale italiana a partire dal caso *Frontini* del 1973 ad affermare che la limitazione di sovranità a favore dell'Unione europea non avvenga senza eccezioni. Il diritto europeo non può infatti prevalere sul diritto interno quando è contrario ai diritti inalienabili dell'uomo ed ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale⁴. Quest'ultimi consistono nei principi qualificanti e irrinunciabili dell'assetto costituzionale dello Stato ovvero negli elementi identificativi dell'ordinamento costituzionale italiano,⁵ che non possono essere modificati neanche da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali⁶. Dal momento che tali principi impediscono la limitazione di sovranità a favore dell'Unione essi vengono definiti “controlimiti”⁷. L'esistenza di tali eccezioni al principio del primato può essere desunta dallo stesso art. 11 della Costituzione italiana, secondo cui le limitazioni di sovranità a favore di un ordinamento internazionale e sovranazionale possano essere fatte valere unicamente per il conseguimento della pace e della giustizia fra le nazioni, il che non potrebbe verificarsi in caso di violazione dei diritti umani o dei principi costituzionali fondamentali⁸. La Corte costituzionale si è dunque riservata la possibilità di intervenire per garantire che un simile scenario non si verifichi in concreto.

Sulle orme del giudice italiano la Corte costituzionale federale tedesca (CCFT) ha sviluppato una giurisprudenza sofisticata al fine di garantire la conformità del diritto UE con la Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*,

³ Sentenza della Corte costituzionale Federale Tedesca del 30 giugno 2009, *Lissabon-Urteil*, punto 229. Traduzione svolta su incarico dell'Ufficio studi della Corte costituzionale dal Prof. Jörg Luther.

⁴ Sentenza della Corte costituzionale italiana n. 183 del 27 dicembre 1973, *Frontini*.

⁵ Sentenza della Corte costituzionale italiana n. 238 del 22 ottobre 2014.

⁶ Sentenza della Corte costituzionale italiana n. 1146 del 29 dicembre 1988.

⁷ U. VILLANI, Limitazioni di sovranità, “controlimiti” e diritti fondamentali della Costituzione italiana, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 489 ss., spec. p. 496.

⁸ *Ibidem*.

GG)⁹. Inizialmente i giudici di Karlsruhe hanno affermato di voler avere l'ultima parola su questioni relative alla tutela dei diritti fondamentali (caso *Solange I*, 1974)¹⁰ dal momento che la Comunità europea non possedeva ancora un sistema di garanzie paragonabile a quello della costituzione tedesca. Solo in seguito allo sviluppo del diritto europeo, i giudici tedeschi hanno ammesso che fosse la Corte di giustizia a garantire la protezione dei diritti fondamentali quando un atto delle istituzioni europee rischia di violarli (caso *Solange II*, 1986)¹¹. Un limite più rilevante al primato del diritto UE è stato quindi introdotto con la “dottrina *ultra vires*” (*Maastricht-Urteil*, 1993)¹². Questa prevede che gli Stati membri, in quanto «padroni dei trattati», debbano verificare se gli atti delle istituzioni europee rispettino il principio di attribuzione¹³. Le azioni compiute al di fuori del loro mandato, ovvero al di là del programma di integrazione a cui la Germania ha acconsentito nell'atto di ratifica dei Trattati UE, sarebbero prive di legittimità democratica e quindi invalide¹⁴. Dopo che la dottrina *ultra vires* è stata confermata nella giurisprudenza della Corte (*Lissabon-Urteil*, 2009)¹⁵ senza essere però mai attivata, i giudici di Karlsruhe hanno preferito specificare le condizioni per la sua applicazione, in ottemperanza al principio dell'*Europarechtsfreundlichkeit* (sentenza *Honeywell*, 2010)¹⁶: gli atti delle istituzioni UE possono essere dichiarati illegittimi solo quando la violazione della competenza è palese e determina un trasferimento strutturale di competenze dal livello nazionale al livello europeo; per verificare ciò, la Corte di giustizia deve poter offrire la corretta interpretazione dell'atto in questione attraverso un rinvio pregiudiziale. L'ultimo limite al principio del primato del

⁹ Sul tema cfr. F. C. MAYER, *Rebels without a Cause? A Critical Analysis of the German Constitutional Court's OMT Reference*, in *German Law Journal*, 2013, p. 111 ss., spec. pp. 116 e 117.

¹⁰ Sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 29 maggio 1974, *Solange I*.

¹¹ Sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 22 ottobre 1986, *Solange II*.

¹² Sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 12 ottobre 1993, *Maastricht-Urteil*.

¹³ Il primato del diritto europeo si applica infatti solo agli atti coperti dalla legge di ratifica dei trattati UE approvato dal *Bundestag* in conformità all'art. 23 GG. Vedi C. CALLIES, *The Future of the Eurozone and the Role of the German Federal Constitutional Court*, in *Yearbook of European Law*, 2012, p. 402 ss., spec. p. 405.

¹⁴ Cfr. N. PETERSON, *Karlsruhe Not Only Barks, But Finally Bites – Some Remarks on the OMT Decision of the German Constitutional Court*, in *German Law Journal*, 2014, p. 321 ss., spec. pp. 322-323. Questo porterebbe dunque alla creazione di un duplice standard di conformità degli atti delle istituzioni UE, i quali dovrebbero rispettare non solo i Trattati europei, ma anche con la costituzione tedesca. Vedi F. C. MAYER, *op. cit.*, spec. p. 117.

¹⁵ Sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 30 giugno 2009, *Lissabon-Urteil*, punti 240-241.

¹⁶ Le condizioni per l'attivazione della dottrina *ultra vires* non sarebbero quindi decisi in autonomia dalla corte tedesca, ma in cooperazione con la Corte di giustizia. Cfr. P. MENGGOZZI, *A European Partnership of Courts. Judicial Dialogue between the EU Courts of Justice and National Constitutional Courts*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 716.

diritto UE riguarda la tutela dell'identità costituzionale, definita agli articoli 1 – 20 GG, che l'art. 79 (3) GG afferma siano coperti dalla clausola di eternità (*Lissabourteil*, 2009)¹⁷. Lo scopo di questo controllo è assicurare che la Germania mantenga un margine sufficientemente ampio per autodeterminarsi nell'ambito della politica economica, sociale e culturale¹⁸. Di conseguenza alcune competenze relative, per esempio, alla cittadinanza, all'uso della forza militare, all'esercizio della politica fiscale, alla disciplina del diritto penale ed alla definizione di questioni culturali e sociali devono rimanere prerogative del Parlamento tedesco. Nel caso in cui l'azione delle istituzioni UE andasse ad incidere su queste competenze nazionali, il primato del diritto UE non potrebbe essere più riconosciuto. Si noti che il controllo sul rispetto dell'identità costituzionale secondo la CCFT deve essere esercitato in una prospettiva meramente nazionale, non essendo prevista alcuna forma di coordinamento con la Corte di giustizia, come invece avviene con il controllo degli atti *ultra vires*.

Il fatto che l'identità costituzionale possa rappresentare un limite al principio del primato è stato suggerito anche da altre Corti, come il *Conseil Constitutionnel* francese e la Corte costituzionale spagnola¹⁹. In generale, diverse Corti interne hanno previsto la non emendabilità di alcune norme costituzionali che sarebbero pertanto coperte dalla clausola di eternità e plausibilmente non modificabili dal processo di integrazione europea²⁰. La Corte costituzionale ceca è stata invece l'unica finora ad aver effettivamente attivato la dottrina *ultra vires* affermando che la Corte di giustizia abbia agito oltre il suo mandato con la sua pronuncia sul caso *Landtova* relativo ad una discriminazione in materia di trattamento pensionistico²¹.

¹⁷ Cfr. F. C. MAYER, *op. cit.*, pp. 128-131.

¹⁸ Cfr. C. CALLIES, *op. cit.*, pp. 404 e 405.

¹⁹ Cfr. decisione del Consiglio costituzionale francese n. 2004-496 del 10 gennaio 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*; decisione del Consiglio costituzionale francese n. 2004-497 DC dell'1 luglio 2004, *Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle*; decisione del Consiglio costituzionale francese n. 2004-498 del 29 luglio 2004, *Loi relative à la bioéthique*; decisione del Consiglio costituzionale francese n. 2004-499 DC del 29 luglio 2004, *Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel*; decisione del Consiglio costituzionale francese n. 2004-505 del 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*; decisione del Consiglio costituzionale francese n. 2006-535 del 30 marzo 2006, *Loi pour l'égalité des chances*; decisione del Consiglio costituzionale francese n. 2007-560 del 20 dicembre 2007, *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*; decisione del Tribunale costituzionale spagnolo n. 1/2004 del 13 dicembre 2004, Caso 6603/2004.

²⁰ P. M. HUBER, *The Federal Constitutional Court and European Integration*, in *European Public Law*, 2015, p. 83 ss., spec. p. 93.

²¹ Il caso riguardava il computo di prestazioni pensionistiche. La Corte di giustizia si era espressa contraddicendo una sentenza della Corte costituzionale ceca (sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2011, causa C-399/09, *Landtová*). La Corte ceca è intervenuta

Nonostante l'apposizione di controlimiti all'erosione degli ordinamenti nazionali da parte del diritto europeo, negli ultimi anni gran parte della dottrina ha fatto proprio il concetto di ordinamento costituzionale multilivello²². Quest'ultimo consisterebbe in un pluralismo che si basa su diversi ordinamenti costituzionali che si riconoscono l'un l'altro e si rispettano in forza della loro interdipendenza²³. Si verrebbe così a creare un sistema di governo condiviso: l'Unione gode di una sovranità ceduta volontariamente dagli Stati ed esercita le sue competenze senza violare le identità costituzionali dei Paesi membri²⁴; allo stesso tempo le autorità nazionali rispettano il primato del diritto UE ed interpretano le loro norme interne alla luce di quelle europee²⁵. In questa prospettiva verrebbe meno il conflitto potenziale tra ordinamento giuridico europeo e identità costituzionale degli Stati membri. Quest'ultima non dovrebbe intendersi in una prospettiva meramente interna, essendosi ormai arricchita dei valori dell'integrazione europea²⁶. Si verrebbe così a creare una sorta di identità costituzionale condivisa tra gli ordinamenti frutto di un processo incrementale tra diversi soggetti coinvolti²⁷, la cui tutela diventerebbe una competenza sia del giudice europeo che di quello nazionale²⁸.

dichiarando la sentenza dei giudici di Lussemburgo invalida, in quanto essi avrebbero agito *ultra vires* (sentenza della Corte costituzionale ceca, Pl US 5/12 del 31 gennaio 2012). Sul caso cfr. P. MENGOZZI, *A European Partnership of Courts*, cit., p. 717; P. MENGOZZI, *La Corte di giustizia dell'Unione e il diritto nazionale degli Stati membri*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 167 ss, spec. pp. 186-188.

²² La stessa Unione sarebbe un'associazione di stati fondata su una costituzione multilivello (*Staaten und Verfassungsverbund*). Vedi C. CALLIES, *op. cit.*, p. 404.

²³ Cfr. P. MENGOZZI, *A European Partnership of Courts*, cit., p. 719.

²⁴ Cfr. G. RUGGE, *Bundesverfassungsgericht e Corte di giustizia dell'UE: quale futuro per il dialogo sul rispetto dell'identità costituzionale?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 789 ss., p. 800.

²⁵ Vedi P. M. HUBER, *op. cit.*, p. 94.

²⁶ Cfr. A. TIZZANO, *Le ricadute della sentenza Costa/Enel nei rapporti tra giurisdizioni europee*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, Milano, 2015, pp. 67-77, spec. pp. 73-75.

²⁷ Nelle parole dell'avvocato generale Cruz Villalón: «L'Unione ha acquisito [...] il carattere non solo di una comunità di diritto, ma anche di una "comunità di cultura costituzionale". Tale cultura costituzionale comune fa parte dell'identità comune dell'Unione, con l'importante conseguenza, secondo me, che l'identità costituzionale di ciascuno Stato membro, certo dotata di caratteri specifici nella misura che occorra, non può – per dirla in termini prudenti – sentirsi a una distanza astronomica da detta cultura costituzionale comune. Al contrario, un ben inteso atteggiamento di apertura al diritto dell'Unione dovrebbe dare luogo, nel medio e lungo periodo, a una convergenza sostanziale, in linea di principio, tra l'identità costituzionale dell'Unione e quella di ciascuno degli Stati membri». Conclusioni del 14 gennaio 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, punto 61.

²⁸ P. MENGOZZI, *A European Partnership of Courts*, cit., p. 720. Esistono ovviamente anche molte diversità all'interno del quadro giuridico comune specialmente per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali: il diritto UE, CEDU e costituzionale hanno le stesse note, ma il modo di suonarle può essere anche molto diverso. È necessaria dunque una cooperazione tra le

Le conseguenze dello sviluppo dell'UEM sul rapporto tra UE ed ordinamenti nazionali

Il corretto funzionamento di un sistema costituzionale multilivello richiede evidentemente una collaborazione molto stretta tra le corti poste a tutela degli ordinamenti coinvolti. A tal proposito il Presidente emerito della CCFT Andreas Voßkuhe ha invocato un dialogo costante tra i giudici nazionali ed europei al fine di creare un'associazione di corti costituzionali (*europaischer Verfassungsgerichtverband*) in grado di sviluppare l'ordinamento costituzionale multilivello sulla base di un approccio cooperativo e non gerarchico²⁹. Tale sforzo si concretizzerebbe soprattutto nell'uso dello strumento del rinvio pregiudiziale al fine di dirimere i possibili contrasti tra gli ordinamenti.

3. L'Unione economica e monetaria (UEM) è stata originariamente concepita come una costruzione giuridica asimmetrica per cui il trasferimento della sovranità monetaria a livello europeo non è stato accompagnato dalla creazione di un governo economico dotato di una sua capacità fiscale. Il debole coordinamento delle politiche di bilancio nazionali ha permesso che molti Paesi membri si indebitassero in modo eccessivo e non correggessero alcuni squilibri dei loro sistemi macroeconomici. Ciò ha creato le condizioni per lo scoppio della crisi del debito sovrano nel 2009.

Davanti alle conseguenze catastrofiche di un possibile *default* di diversi Paesi membri ed istituzioni finanziarie, le istituzioni europee e i governi nazionali hanno attuato alcune misure volte a garantire non solo la stabilità della moneta di cui all'art. 127, par. 1 TFUE, ma anche il nuovo obiettivo della «stabilità della zona euro nel suo complesso». Quest'ultimo è stato formalmente introdotto nel nuovo art. 136, par. 3 TFUE relativo alla creazione di un meccanismo di assistenza finanziaria condizionata per i Paesi euro ed è stato sviluppato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia³⁰. Il perseguimento della stabilità della zona euro nel suo complesso va ormai inteso come l'impegno di garantire l'esistenza e l'integrità dell'area euro, in conformità con l'art. 3 par. 4 TUE che prevede tra gli obiettivi dell'Unione

corti al fine di far funzionare un sistema giuridico composito in modo armonico ed ordinato. A questo alludono tra l'altro gli art. 51-53 della Carta dei diritti fondamentali. A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, 9 ss., spec. pp. 21-23.

²⁹ Cfr. A. VOßKUHE, *Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts. Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*, in *European Constitutional Law Review*, 2010, p. 175 ss.

³⁰ Decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE del 25 marzo 2011 che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente ad un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro. La riforma è stata adottata sulla base della procedura di revisione semplificata del Trattato prevista dall'art. 48, par. 6 TUE. L'obiettivo della stabilità della zona euro è stato quindi sviluppato dalla Corte di giustizia a partire dal caso *Pringle*. Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*.

appunto la creazione di un'unione monetaria³¹. Il perseguimento della stabilità della moneta e della zona euro ha quindi determinato un'importante evoluzione dell'UEM secondo due principali linee di sviluppo.

Innanzitutto, le istituzioni UE hanno fatto tutto quello che era in loro potere per gestire l'emergenza ed avviare un processo di consolidamento del sistema finanziario europeo e delle economie nazionali. Tra le misure di diritto UE si ricorda in particolare: l'adozione di misure non convenzionali di politica monetaria da parte della BCE al fine di garantire la stabilità dei prezzi ed i meccanismi di trasmissione della politica monetaria, ma anche in grado di sostenere il debito dei Paesi attaccati dalla speculazione finanziaria e favorire la ripresa economica dell'area euro; la riforma del Patto di stabilità e crescita attraverso l'introduzione di nuove sanzioni semi-automatiche verso Paesi che non rispettano le regole di finanza pubblica, un meccanismo di correzione degli squilibri macroeconomici ed una procedura di adozione assistita dei bilanci nazionali sotto la supervisione della Commissione e del Consiglio; la creazione dell'Unione bancaria che ha affidato alla BCE ampi poteri di supervisione sugli istituti di credito più rilevanti della zona euro ed ha creato un meccanismo unico di risoluzione al fine di gestire la ristrutturazione delle banche in crisi³².

Allo stesso tempo, la *governance* economica ha conosciuto un'importante deriva intergovernativa, dal momento in cui gli Stati membri hanno deciso di stipulare accordi internazionali al di fuori dei Trattati UE per regolare alcune questioni specifiche poste dalla crisi. Tra le misure adottate sulla base del diritto internazionale si ricordano: l'istituzione di un Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) finanziato dai bilanci nazionali che fornisce prestiti condizionati ai Paesi bisognosi di sostegno finanziario, i quali devono negoziare con la Commissione europea un piano di riforme strutturali stabilito in un *Memorandum of Understanding* (MoU); la stipulazione di un Patto di bilancio (così detto *Fiscal Compact*) che introduce regole più rigide per il consolidamento della finanza pubblica e prevede strumenti di coordinamento macroeconomico *ad hoc* per la zona euro; il finanziamento del Fondo unico di risoluzione volto a fornire aiuto alle banche soggette ad un piano di ristrutturazione definito a livello europeo.

È possibile identificare diverse cause della deriva intergovernativa della *governance*. In alcuni casi, la scelta del diritto internazionale a discapito del

³¹ Cfr. L. LIONELLO, *The Pursuit of Stability of the euro area as a whole. The Reform of the European Economic Union and Perspectives of Fiscal Integration*, Cham (in corso di pubblicazione), pp. 46-48.

³² Per un'analisi dell'evoluzione dell'UEM durante la crisi del debito sovrano cfr. P. MENGOZZI, *La crisi dell'area euro e il perseguimento di un equilibrio tra stabilità, democrazia e diritti fondamentali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 547 ss.

diritto europeo è dipesa dalla mancanza di una base giuridica nei Trattati europei o dall'impossibilità di convincere tutti i Paesi membri, in particolare quelli non aderenti alla moneta unica, ad adottare una determinata riforma. Altre volte si è posto un problema di risorse: avendo un bilancio limitato, che non può essere alimentato autonomamente, l'Unione non ha potuto farsi carico del sostegno finanziario agli Stati in difficoltà e alle banche in fase di ristrutturazione³³. Soprattutto, i governi hanno cercato di mantenere pienamente sotto il loro controllo quegli strumenti di gestione della crisi in grado di determinare una condivisione dei rischi sulla stabilità del debito sovrano e del sistema bancario europeo. Si noti che l'Unione ha cercato di "comunitarizzare", almeno in parte, alcuni strumenti intergovernativi. Il regolamento n. 472/2013 ha previsto per esempio un coinvolgimento formale del Consiglio nella definizione delle politiche di condizionalità richieste ai Paesi destinatari del sostegno finanziario del MES.

Il risultato del processo di evoluzione dell'UEM nell'ultimo decennio è una *governance* ibrida dell'area euro, che cerca di perseguire la stabilità nelle sue varie forme, attraverso un sistema complesso di fonti eterogenee ed attingendo non solo ai poteri ancora riservati agli Stati, ma anche alla sovranità ormai trasferita a livello europeo³⁴.

4. Si analizzerà ora l'evoluzione dell'UEM basata su atti di diritto UE e l'impatto che essa ha avuto sull'ordinamento europeo e su quello degli Stati membri. Come è stato già anticipato, le istituzioni europee hanno fatto tutto ciò che era in loro potere per perseguire la stabilità della moneta e dell'area euro sviluppando degli strumenti di gestione della crisi non previsti in origine dagli estensori dei Trattati UE. Ciò è avvenuto molto spesso grazie ad un'interpretazione estensiva della base giuridica offerta dal diritto primario, il che ha permesso alle istituzioni di ampliare il loro margine d'azione e rafforzare l'efficacia dei loro interventi.

Un primo esempio di estensione della base giuridica riguarda il consolidamento della supervisione europea sulla gestione della finanza pubblica e delle politiche macroeconomiche degli Stati membri. Grazie alla riforma del Patto di stabilità e crescita, la Commissione e il Consiglio si sono

³³ Vedi A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Development in the Economic and Monetary Union during the Debt Crisis*, in *Common Market Law Review*, 2012, 1618, spec. p. 1635.

³⁴ Tale approccio è stato definito semi- intergovernativo. Cfr. F. FABBRINI, *Economic Policy in the EU after the Crisis*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 532. Altri hanno sottolineato la frammentazione del sistema dell'UE per quanto concerne il pilastro economico in una serie di sottoinsiemi normativi tra loro non coincidenti e mal coordinati. Cfr. G. M. RUOTOLO, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 433 ss., spec. p. 459.

riservati il diritto di inviare ai governi raccomandazioni molto specifiche sulla formulazione della loro legge finanziaria e di esprimere il loro assenso finale (anche se non vincolante) prima che quest'ultima venga approvata dai Parlamenti nazionali³⁵. Inoltre, l'introduzione di procedure semi-automatiche per l'adozione di alcune sanzioni, secondo cui una proposta della Commissione viene approvata se non si forma una maggioranza contraria nel Consiglio entro alcuni giorni, dovrebbe obbligare gli Stati membri a dare un'applicazione più rigida delle regole europee³⁶. Molti hanno osservato a tale proposito che l'uso dell'art. 121, par. 6 TFUE sulla sorveglianza multilaterale e dell'art. 136, par. 1 TFUE relativo al coordinamento economico rafforzato tra i Paesi della zona euro possa difficilmente giustificare l'adozione di misure in grado sia di alterare l'equilibrio istituzionale tra Commissione e Consiglio, sia di limitare in modo così intrusivo l'autonomia di bilancio degli Stati membri³⁷.

Un esempio ancora più significativo di interpretazione estensiva della base giuridica dei Trattati UE è offerto dalle misure non convenzionali di politica monetaria della BCE introdotte in ottemperanza alla promessa fatta dal Presidente Mario Draghi nel luglio 2012 alla *Global Investment Conference* di Londra: «within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough». Nel settembre 2012 è stato quindi introdotto il programma «Outright Monetary Transactions» (OMTs) volto a ripristinare il corretto funzionamento dei meccanismi di trasmissione della politica monetaria³⁸, indispensabile per perseguire l'obiettivo della stabilità dei prezzi, attraverso l'acquisto senza limiti dei titoli di stato dei Paesi sotto attacco speculativo, dopo che quest'ultimi hanno attivato il sostegno finanziario del MES. Per il momento nessun governo ha fatto una richiesta di attivazione dell'OMTs. Nel gennaio 2015, la BCE ha

³⁵ Questo è previsto in particolare dalle procedure del Semestre europeo e dalla supervisione sul semestre nazionale disciplinata dal regolamento (UE) n. 473/2013.

³⁶ Sul tema cfr. L. DANIELE, *Misure anti-crisi, riforma della governance della zona euro e assetto istituzionale della UEM*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2016, pp. 253-272, spec. pp. 267 e 268.

³⁷ Tra i critici G. L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 257 ss., spec. pp. 261 e 262; R. PALMSTORFER, *The Reverse Majority Voting under the 'Six Pack': A Bad Turn for the Union?*, in *European Law Journal*, 2014, p. 186 ss.; K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, 2014, pp. 170 e 171.

³⁸ La politica sui tassi di interesse della BCE è trasmessa ai tassi di interesse delle banche attraverso una serie di "canali". Lo scopo della BCE è stato quello di sbloccare questi canali e ristabilire l'unitarietà e l'efficacia della trasmissione della politica monetaria, il che è necessario per perseguire il suo obiettivo della stabilità dei prezzi. V. BORGER, *Outright Monetary Transactions and the stability mandate of the ECB: Gauweiler*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 139 ss., pp. 145-146.

Le conseguenze dello sviluppo dell'UEM sul rapporto tra UE ed ordinamenti nazionali

annunciato il programma di alleggerimento quantitativo o “Quantitative Easing” (QE), con cui la BCE e le Banche centrali nazionali avrebbero acquistato massicce quantità di titoli di stato di tutti i Paesi membri dell'area euro al fine di favorire la ripresa economica e quindi permettere all'inflazione di attestarsi a livelli prossimi, ma inferiori al 2%. Il QE è stato quindi attivato nel marzo 2015 ed è stato progressivamente ridotto fino ad esaurirsi nel dicembre 2017. Pur trattandosi di misure distinte, entrambe sono state giustificate sulla base dell'obiettivo della stabilità dei prezzi *ex art.* 127, par. 1 TFUE.

5. Evidentemente l'impegno delle istituzioni UE a favore della stabilità non poteva passare inosservato alle corti costituzionali degli Stati membri che si sono interrogate se le misure adottate sulla base del diritto UE fossero compatibili con i controlli posti a tutela dell'ordinamento costituzionale nazionale. La maggior fonte di preoccupazione è stata proprio la politica monetaria della BCE. Molti osservatori hanno notato che il massiccio acquisto di titoli di stato sul mercato secondario altererebbe le condizioni di finanziamento dei Paesi membri e soprattutto determinerebbe una condivisione dei rischi sul loro debito: in caso di default totale o parziale, il SEBC subirebbe infatti delle perdite che dovrebbero essere sostenute dai bilanci nazionali con delle ricapitalizzazioni delle banche centrali. Un simile scenario rappresenterebbe un'erosione della sovranità fiscale, che non solo rappresenta una competenza esclusiva degli Stati membri, ma secondo alcuni costituirebbe perfino una parte integrante della loro identità costituzionale, in quanto espressione della capacità di autodeterminazione dei parlamenti nazionali³⁹.

Non stupisce dunque che la Corte costituzionale federale tedesca, da sempre attenta a proteggere le prerogative sovrane del parlamento nazionale, abbia sollevato pesanti dubbi circa la legalità dell'azione della BCE. Ciò è avvenuto in relazione sia all'OMT nel caso *Gauweiler*⁴⁰, sia al QE nel caso *Weiss*⁴¹. In entrambe le controversie i ricorrenti nazionali lamentavano che tali programmi di politica monetaria fossero in contrasto con la costituzione tedesca nella misura in cui producono effetti sulla politica fiscale, su cui l'UE non è competente, e che rientra nel dominio riservato del Parlamento tedesco. Prendendo in considerazione specificatamente il caso *Gauweiler*, su cui la Corte ha deciso per primo e che rappresenta in gran parte un modello anche

³⁹ Cfr. sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 30 giugno 2009, *Lissabon-Urteil*, punto 252.

⁴⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*.

⁴¹ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss*.

per il caso *Weiss*, la Corte di Karlsruhe ha ritenuto i ricorsi in via di principio fondati⁴²; tuttavia, dando applicazione alla regola *Honeywell*, ha proposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per conoscere la corretta interpretazione delle norme UE, prima di eventualmente attuare la dottrina *ultra vires*. È interessante notare che, dopo aver chiesto alla Corte se l'OMTs violasse il principio di attribuzione ed il divieto di finanziamenti monetari di cui all'art. 123 TFUE, la CCFT di fatto si sia già risposta da sola, suggerendo l'adozione di un'interpretazione fortemente restrittiva del programma della BCE al fine di garantirne la conformità con la Costituzione tedesca (ed il diritto UE)⁴³. Si lasciava così intendere che, ove i giudici europei non avessero recepito tali suggerimenti, il programma OMTs non avrebbe potuto essere attuato in Germania perché in contrasto con la costituzione tedesca⁴⁴. Da ultimo, nell'ordinanza di rinvio la CCFT si riservava di valutare autonomamente se il programma di politica monetaria della BCE rispettasse l'identità costituzionale tedesca⁴⁵.

Ebbene, pur adottando un approccio cooperativo, i giudici di Lussemburgo hanno risposto al rinvio pregiudiziale della Corte di Karlsruhe in modo netto, respingendo gran parte delle sue argomentazioni. Secondo la Corte di giustizia, il programma OMTs rientra nel mandato della BCE in

⁴² La CCFT ha fondato il suo giudizio su alcune caratteristiche del programma OMTs, in particolare il suo obiettivo, la selettività nell'acquisto dei titoli di stato, il legame con la politica di condizionalità del MES e la possibilità di superare i requisiti previsti dallo stesso MES per l'acquisto di *bond*. La violazione dell'art. 123 TFUE sarebbe inoltre dimostrata dalla mancanza dello *status* di creditore privilegiato in caso di una ristrutturazione del debito, il rischio assunto nell'acquisto dei titoli di stato, la possibilità di detenere i titoli acquistati fino alla loro scadenza, la mancanza di un periodo minimo tra l'emissione del titolo e il suo acquisto sul mercato secondario, il che permetterebbe di determinare il prezzo, e l'invito della BCE agli investitori privati di acquistare titoli sul mercato secondario. Cfr. V. BORGER, *op. cit.*, p. 155; G. CONTALDI, *L'indipendenza della BCE alla luce del caso OMT*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 65 ss., spec. p. 72

⁴³ La CCFT ha richiesto in particolare che il programma non pregiudicasse la condizionalità dell'assistenza finanziaria del MES, ma si limitasse a sostenere le politiche economiche nell'Unione. A tale fine era necessario che si escludesse la possibilità di una ristrutturazione del debito acquistato, l'acquisto dei titoli non fosse illimitato e l'interferenza con la formazione del prezzo fosse il più possibile evitata. Corte costituzionale federale tedesca, Ordinanza di rinvio, *Gauweiler*, 14 gennaio 2014, punto 100. Cfr. V. BORGER, *op. cit.*, p. 155.

⁴⁴ Corte costituzionale federale tedesca, Ordinanza di rinvio, *Gauweiler*, 14 gennaio 2014, punto 44. Si è parlato dunque di "(offensive) invitation to the ECJ to restrict the implication of the OMT program by means of interpretation". R. WENDEL, *Exceeding Judicial Competence in the Name of Democracy: The German Federal Constitutional Court's OMT Reference*, *European Constitutional Law Review*, 2014, 263 ss., spec. p. 277.

⁴⁵ Il principio di democrazia sancito dalla costituzione tedesca potrebbe essere violato dalla creazione di meccanismi che determinano un'esposizione del bilancio tedesco senza un controllo diretto del *Bundestag*. Su tale questione la CCFT afferma di non dover fare un nuovo rinvio pregiudiziale dovendo questo scrutinio essere svolto solo sulla base della legge costituzionale tedesca. Corte costituzionale federale tedesca, ordinanza di rinvio, *Gauweiler*, 14 gennaio 2014, punto 27.

quanto funzionale al ripristino dei meccanismi di trasmissione della politica monetaria, necessari a garantire l'unità dell'azione dell'Eurosistema ed il perseguimento dell'obiettivo della stabilità dei prezzi⁴⁶. Il fatto che possano prodursi effetti indiretti sui bilanci degli Stati membri non rende il programma illegittimo, esistendo una normale interdipendenza tra la politica monetaria e quella fiscale⁴⁷. Fermo restando che l'azione della BCE si basa su valutazioni tecniche prese in autonomia⁴⁸, la Corte potrebbe censurare solo violazioni palesi del suo mandato come definito nei Trattati UE. Questo non sembra essere il caso secondo i giudici europei⁴⁹. In particolare, le precauzioni poste dalla BCE per l'attuazione del programma OMTs lo renderebbe proporzionato all'obiettivo di contenere solo la componente eccessiva dei tassi di interesse sui titoli di stato al fine di ripristinare la corretta trasmissione della politica monetaria⁵⁰, evitando di assumere rischi eccessivi e predeterminati a favore del debito dei Paesi membri. A queste condizioni anche la violazione del divieto di finanziamenti monetari dovrebbe essere esclusa. Nonostante il programma OMTs possa avere un'influenza sulle condizioni di finanziamento degli Stati membri, l'art. 123 TFUE non viene aggirato, anche perché la BCE ha comunque preso sufficienti precauzioni affinché i governi non rilassino la loro disciplina di bilancio e gli investimenti nei loro titoli di stato siano facilmente reversibili⁵¹.

⁴⁶ Sentenza *Gauweiler*, punto 46. Cfr. anche *Pringle*, punti 53-55.

⁴⁷ Sentenza *Gauweiler*, punto 52. Lo stesso principio è stato affermato nella sentenza *Pringle*, punto 56 e nella sentenza *Weiss*, punto 61. L'acquisto dei titoli di stato sul mercato secondario è uno strumento di politica monetaria previsto dallo Statuto della BCE. Il fatto che anche il MES acquisti titoli di stato e che l'OMT agisca in parallelo a quest'ultimo non significa che il programma sia uno strumento di politica economica dal momento che persegue obiettivi diversi da quelli del MES. Cfr. sentenza, *Gauweiler*, punti 63 e 64.

⁴⁸ A tal proposito la Corte conferma la sua giurisprudenza secondo cui gli atti delle istituzioni devono considerarsi proporzionali ove siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa su cui si basano e non eccedano i limiti di quanto sia necessario per raggiungerli. Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'8 luglio 2010, causa C-343/09, *Afton Chemical Limited*, punto 45.

⁴⁹ Sentenza *Gauweiler*, punti 74 e 75. Cfr. anche sentenza *Weiss* punti 91 e 92. Cfr. P. MENGOZZI, *Il Rispetto del Principio di legalità*, cit., p. 136.

⁵⁰ Innanzitutto l'acquisto dei titoli di stato può continuare solo finché non vengono ripristinati i meccanismi di trasmissione della politica monetaria. In secondo luogo, il piano OMTs non è stato ancora attivato. In terzo luogo la dimensione degli acquisti è limitata da alcuni criteri: il SEBC può acquistare solo i titoli degli stati che sono sottoposti a un piano di assistenza macroeconomica del MES e che sono ancora commerciabili sul mercato secondario; i bond sono acquistabili solo se hanno una maturità fino a tre anni (a queste condizioni non sarebbe necessaria una quantificazione degli acquisti di *bond ex ante*). Infine sarebbe proprio la selettività del programma a provare la proporzionalità del meccanismo volto solo al ripristino del meccanismo di trasmissione della politica monetaria. Cfr. sentenza *Gauweiler*, punti 82-92. Sul tema vedi V. BORGER, *op. cit.*, pp. 162 e 163; G. CONTALDI, *op. cit.*, pp. 73-75.

⁵¹ Più precisamente, si ricordano le seguenti precauzioni indicate dalla Corte: la BCE può decidere di iniziare, sospendere e terminare il programma in qualunque momento; deve essere atteso un periodo minimo tra l'emissione dei titoli e il loro acquisto sul mercato secondario; la

Esula dallo scopo di questo articolo studiare nel dettaglio la solidità degli argomenti della Corte⁵². Quello che più rileva è invece la reazione dei giudici tedeschi. Giunto il momento della verità, la Corte di Karlsruhe ha dovuto decidere se attivare la dottrina *ultra vires* come promesso, dal momento che le condizioni che essa aveva posto per evitarla erano state rigettate. È stata invece preferita una “retromarcia”. Nella sentenza definitiva del 21 giugno 2016, contrariamente a quanto affermato nell’ordinanza di rinvio, la CCFT ha affermato che l’OMTs non viola il mandato della BCE, né il divieto di finanziamenti monetari. Pur criticando la sentenza della Corte europea nella misura in cui ha ignorato una serie di argomenti sollevati nell’ordinanza di rinvio, i giudici di Karlsruhe hanno affermato che il programma OMTs è valido, o meglio “non manifestamente invalido”, motivo per cui la dottrina *ultra vires* non può essere applicata⁵³. Affinché ciò avvenga, tuttavia, resta necessario che la BCE attui il programma OMTs nel rispetto delle condizioni richiamate dai giudici di Lussemburgo nella loro sentenza⁵⁴. La CCFT ha richiesto che il governo e la *Bundesbank* vigilino al riguardo⁵⁵.

In conclusione la Corte tedesca è stata costretta ad abbandonare la sua visione ortodossa sulla separazione tra politica monetaria e fiscale e ad accettare che si verifichi una condivisione dei rischi sul debito tra gli stati

BCE non deve fare annunci circa i prossimi acquisti di titoli e la loro dimensione. In questo modo l’acquisto di titoli continuerà solo nella misura in cui è effettivamente necessario a ripristinare il corretto funzionamento della politica monetaria e gli stati non potranno affidarsi al fatto che la BCE acquisterà sicuramente i loro titoli. Il programma non indebolisce la disciplina di bilancio per diversi motivi tra cui il fatto che gli stati beneficiari sono comunque soggetti alla condizionalità del MES, la BCE non è tenuta ad acquistare i loro bond, ma può rivenderli in ogni momento e solo i titoli ancora commerciabili possono essere oggetto del programma. A queste condizioni i rischi di perdita sarebbero limitati e non sarebbe necessario per la BCE assumere lo *status* di creditore privilegiato. Sentenza *Gauweiler*, punti 103-127. Sul tema vedi V. BORGER, *op. cit.*, pp. 163-165.

⁵² Per un’analisi della sentenza vedi V. BORGER, *op. cit.*; 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 *il diritto dell’Unione europea*, 2017, p. 153 ss.

⁵³ Per attivare la dottrina *ultra vires* è infatti necessario che la violazione sia manifesta, come previsto nella sentenza *Honeywell*.

⁵⁴ Più precisamente secondo la Corte tedesca: gli acquisti non devono essere annunciati; il volume degli acquisti deve essere limitato all’inizio; ci deve essere un minimo periodo tra l’emissione dei bond e il loro acquisto sul mercato secondario; si possono acquistare solo i bond commerciabili; i bond possono essere tenuti fino alla loro scadenza solo eccezionalmente; i bond devono essere rimessi sul mercato non appena l’azione della BCE non è più necessaria. Cfr. sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 21 giugno 2016, *Gauweiler*, punto 199.

⁵⁵ La Corte tedesca sembra voler intendere che la Corte di giustizia avrebbe ristretto il margine d’azione della BCE accogliendo nella sostanza le condizioni poste nell’ordinanza di rinvio. In realtà non è stata adottata nessuna interpretazione restrittiva del programma OMTs da parte della Corte europea. Cfr. L. F. PACE, *op. cit.*, spec. pp. 167-170; G. CONTALDI, *op. cit.*, pp. 75 e 76.

partecipanti all'area euro tramite l'azione del SEBC. Accanto agli argomenti della Corte è plausibile immaginare che la decisione - sofferta - dei giudici tedeschi sia stata in ultima analisi presa anche alla luce dei rischi per la stabilità della moneta unica e dell'area euro, che una pronuncia di invalidità delle OMTs e la conseguente paralizzazione dell'azione della BCE avrebbero inevitabilmente determinato. Evidentemente, sta diventando sempre più difficile attivare i controlimiti nei confronti di misure che possono apparire lesive del dominio riservato degli stati, ma necessarie a garantire la stabilità della moneta unica e dell'area euro.

6. Accanto alle riforme dell'UEM sulla base del diritto europeo, la *governance* economica ha conosciuto un'importante evoluzione anche grazie alla stipulazione di accordi intergovernativi al di là dei Trattati UE. Si prenda innanzitutto in considerazione l'impatto di questo processo sugli ordinamenti interni. La fuga nel diritto internazionale (*Flucht in Völkerrecht*)⁵⁶ è stata spesso giustificata sulla base della sua supposta capacità di tutelare la sovranità degli Stati membri - e quindi la loro identità costituzionale - meglio di quanto possa fare il diritto dell'Unione europea.

Questa esigenza è emersa chiaramente in relazione alla creazione di meccanismi di salvataggio incaricati di mobilitare significative risorse per garantire la stabilità della finanza pubblica nazionale e del sistema bancario dell'area euro. Dal momento che, come è stato già ribadito, la politica fiscale rientra tradizionalmente nel dominio riservato dei parlamenti nazionali e secondo alcune Corti costituzionali definisce l'identità costituzionale di un Paese, gli Stati membri sono stati riluttanti a dotare l'Unione europea del potere di raccogliere e investire risorse significative per l'attivazione degli strumenti di stabilizzazione. L'alternativa è stata invece quella di creare un meccanismo pienamente regolato dal diritto internazionale a cui gli stati decidessero di partecipare in piena autonomia e che rispettasse le prerogative dei Parlamenti nazionali. È stato così istituito il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) sulla base di un accordo intergovernativo firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012 tra i soli Paesi dell'area euro. Al fine di verificare se il meccanismo sia in grado di tutelare la sovranità fiscale dei Paesi partecipanti, è utile guardare alla giurisprudenza di due corti costituzionali, quella tedesca e quella estone, che negli ultimi anni sono state interrogate circa la compatibilità del Trattato MES con la costituzione nazionale, ed in particolare il principio della sovranità del parlamento.

⁵⁶ See U. HÄDE, *Euro-Rettung zwischen Exekutivprimat und Parlamentsvorbehalt*, Baden-Baden, 2012, pp. 15-16.

Fra tutte le corti costituzionali, quella tedesca è stata probabilmente la più solerte nel tutelare l'autonomia di bilancio del parlamento nazionale. In una serie di pronunce adottate tra il 2011 e il 2014, la Corte di Karlsruhe ha chiarito le condizioni della partecipazione della Germania ai meccanismi di assistenza finanziaria a favore dei Paesi in crisi⁵⁷. Secondo i giudici tedeschi è innanzitutto necessario che l'esposizione verso i meccanismi europei non sia illimitata, ma venga quantificata *ex ante*. Ogni eventuale modifica del capitale versato o garantito dalla Germania dovrà dunque essere approvata dal Parlamento tedesco. In secondo luogo ogni attivazione del MES che determini degli esborsi di bilancio per la Germania deve essere approvata con un voto *ad hoc* del *Bundestag* in seduta plenaria, non potendo quest'ultimo farsi sostituire neanche dal suo comitato per le politiche di bilancio.⁵⁸ Infine, il *Bundestag* deve essere tenuto sufficientemente informato sulla gestione dell'assistenza finanziaria e del risanamento del Paese debitore il quale dovrà restituire il prestito. Le regole del trattato MES che prevedono la riservatezza di alcune riunioni e documenti non possono quindi impedire al Parlamento tedesco di avere sufficienti informazioni sull'attivazione del meccanismo nei singoli casi. Sempre in relazione alla partecipazione della Germania al MES, la Corte di Karlsruhe è intervenuta per introdurre una riserva alla norma del trattato che prevede la perdita del diritto di voto per i Paesi che non pagano la loro quota al bilancio del meccanismo. I giudici hanno avvisato che il governo ed il parlamento non devono permettere che questo scenario si verifichi perché la Germania non potrebbe partecipare all'attivazione del MES se l'assistenza finanziaria venisse attivata durante un'eventuale sospensione del suo diritto di voto. Solo a queste condizioni, nella misura in cui il *Bundestag* rimane pienamente in grado di determinare la politica fiscale e gli impegni di bilancio della Germania, il MES è compatibile con la Costituzione tedesca.

Costretta anch'essa a confrontarsi con le problematiche poste dalla partecipazione alle politiche di stabilizzazione dell'area euro, la Corte suprema estone (*Riigikohus*) non è riuscita ad affermare le stesse tutele della sovranità del parlamento nazionale, che la Corte tedesca ha definito per il *Bundestag*. Anche in questo caso un gruppo di ricorrenti sosteneva che la partecipazione della Repubblica baltica al MES determinasse una grave perdita di sovranità e una lesione del principio democratico. Ciò emergeva chiaramente in relazione alla procedura di emergenza per l'attivazione del

⁵⁷ Sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 7 settembre 2011, *Hilfe für Griechenland*; sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 12 settembre 2012 sulla richiesta di un'ingiunzione temporanea, *ESM Urteil*; sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 18 marzo 2014, *ESM Urteil*.

⁵⁸ La plenaria deve intervenire con delle decisioni formali tutte le volte in cui l'attivazione del MES determina degli obblighi di bilancio per la Germania.

meccanismo che richiede una maggioranza qualificata dell'85% del capitale sottoscritto. In tali circostanze, l'Estonia, responsabile solo per lo 0,186% delle risorse del MES, sarebbe stata costretta a contribuire all'assistenza finanziaria verso un Paese in crisi anche in caso di opposizione del suo parlamento. Dal momento che il contributo dell'Estonia nel MES, anche se ridotto in termini assoluti, è comunque considerevole per la dimensione del suo bilancio, è stato chiesto alla Corte suprema se il Parlamento nazionale potesse venire di fatto esautorato della sua competenza di bilancio. Ebbene i giudici estoni hanno respinto il ricorso sviluppando un discorso in gran parte antitetico rispetto a quello del *Bundesverfassungsgericht*. La Corte di Tallin ha infatti ritenuto che l'accesso dell'Estonia all'Unione europea abbia ormai determinato una limitazione della sovranità statale che non potrà più essere considerata come qualcosa di assoluto⁵⁹. Mentre la CCFT aveva insistito sulla necessità di mantenere pressoché intatte le prerogative del *Bundestag* sulla gestione della politica di bilancio, la Corte suprema estone ha accettato che l'autonomia del parlamento nazionale possa essere limitata nella misura in cui ciò sia necessario per proteggere altri importanti valori costituzionali, quali appunto la stabilità finanziaria del Paese e della zona euro⁶⁰. Al giudice costituzionale spetta comunque l'obbligo di verificare il rispetto del criterio di proporzionalità in questo giudizio di bilanciamento, affinché la sovranità nazionale non venga eccessivamente compromessa⁶¹.

In conclusione, l'uso del diritto internazionale per creare meccanismi di assistenza finanziaria condizionata sembra aver offerto protezione alla sovranità degli Stati membri e alle prerogative rientranti nella loro identità nazionale in modo alquanto disomogeneo. Certamente l'ordinamento

⁵⁹ «Entry into international agreements is allowed by Chapter IX of the Constitution. If sovereignty is interpreted as absolute, entry into international agreements should not be allowed, because entering into international agreements always means restricting one's sovereignty to some extent. It follows that the Constitution does not require, despite the strict wording of the sovereignty clause, observation of absolute sovereignty». Sentenza della Corte suprema estone (n. 3-4-1-6-12) del 12 luglio 2012, punto 130.

⁶⁰ «The financial instability and closely related economic instability of the Euro area also endanger the financial and economic stability of the State of Estonia, because Estonia is a part of the euro area. Economic and financial stability is necessary in order for Estonia to be able to fulfil its obligations arising from the Constitution. Consequently, the interference arising from Article 4(4) of the Treaty is justified by substantial constitutional values – the need arising from the preamble to and § 14 of the [Estonian] Constitution to guarantee the protection of fundamental rights and freedoms». Sentenza della Corte suprema estone (n. 3-4-1-6-12) del 12 luglio 2012, punto 208.

⁶¹ Sentenza della Corte suprema estone (n. 3-4-1-6-12) del 12 luglio 2012, punto 202. Cfr. R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà dell'Unione europea ai tempi della crisi*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 57 ss., spec. pp. 78 e 79; C. GINTER, *Case Note: The European Stability Mechanism in Estonia*, (2013) *European Constitutional Law Review*, p. 335 ss., spec. pp. 345-347.

costituzionale dei Paesi creditori e di quelli finanziariamente più solidi ha ricevuto le maggiori tutele, potendo essi esigere garanzie sufficienti affinché i loro parlamenti non vengano esautorati dalle scelte sostanziali di politica fiscale. È interessante notare che la Corte costituzionale federale tedesca è riuscita ad affermare in relazione al MES quelle tutele delle prerogative sovrane del Parlamento nazionale che non è invece riuscita ad esigere dalla BCE. Ben diversa la situazione dei Paesi piccoli contribuenti del MES, i quali hanno dovuto accettare una menomazione della loro sovranità fiscale a causa dell'impossibilità di esercitare un diritto di veto sull'attivazione del meccanismo (in caso di emergenza). Ancora più debole è la situazione dei Paesi in difficoltà finanziaria che hanno richiesto l'assistenza del MES. Anche se formalmente le condizioni dei prestiti non sono imposte, ma accettate dai loro Parlamenti, di fatto la situazione di grave necessità in cui essi si trovano li ha spesso obbligati a ricevere condizionamenti invasivi sullo sviluppo delle loro politiche economiche e sociali.

7. La deriva intergovernativa della *governance* ha avuto un impatto rilevante anche sull'ordinamento UE indebolendo il «complessivo tasso di coerenza del sistema» sul piano giuridico ed «i principi della *rule of law*» europea⁶². Quale garante della corretta interpretazione e attuazione del diritto UE nel processo di evoluzione della *governance* economica, la Corte di giustizia ha cercato di riparare o almeno limitare le possibili lacerazioni dell'ordinamento europeo innescate dal rapido sviluppo di strumenti ibridi di gestione della crisi.

Con la sentenza *Pringle* la Corte ha cercato innanzitutto di porre dei limiti all'uso di trattati separati da parte degli Stati membri. I giudici di Lussemburgo hanno chiarito che essi sono ammissibili, ma non devono intaccare le competenze esclusive dell'Unione e non possono mettere in discussione l'*acquis* comunitario⁶³. Circa il coinvolgimento delle istituzioni UE in questi accordi, la Corte può essere dotata di funzioni arbitrali *ad hoc ex art. 273* TFUE, mentre la Commissione e la BCE non possono compiere attività incompatibili con il loro mandato, né intaccare le competenze esclusive dell'Unione⁶⁴.

⁶² F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell'unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 723 ss., spec. p. 725.

⁶³ Sentenza *Pringle*, punti 99, 102. Sulla stipulazione di trattati internazionali tra gruppi di Stati membri vedi anche G. L. TOSATO, *L'Unione economica e monetaria: evoluzione e criticità legali*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma*, 2016, Torino, p. 223 ss., p. 234.

⁶⁴ Sentenza *Pringle*, punti 155-165; punti 170-176.

Un altro punto critico circa la compatibilità della *governance* ibrida con i Trattati è la già menzionata compressione dei diritti sociali determinata dalle politiche di austerità. La lentezza e la riluttanza con cui la corte si è mossa per garantire l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali ha creato a lungo un *vulnus* nell'ordinamento giuridico europeo⁶⁵. Nel caso *Adedji*, il Tribunale ha rigettato un ricorso *ex art.* 263 TFUE contro una decisione del Consiglio che faceva riferimento una serie di misure di austerità per la famiglie greche dal momento che tale atto non produceva effetti diretti nei confronti dei ricorrenti, i quali non potevano lamentare di essere direttamente ed individualmente interessati⁶⁶. Nella sentenza *Pringle* la Corte ha affermato che le misure di austerità non venivano imposte dall'Unione, ma da meccanismi intergovernativi, che non erano regolati dal diritto UE e ai quali non si applicava la Carta dei diritti fondamentali⁶⁷. Più recentemente, nel caso *Mallis* la Corte ha potuto facilmente respingere un ricorso contro una dichiarazione dell'eurogruppo che illustrava le condizioni del salvataggio di Cipro dal momento che quest'ultimo non è un organo dell'Unione e le sue decisioni non sono giuridicamente vincolanti⁶⁸.

Una volta superata la fase più acuta della crisi è stato possibile per la Corte ripensare il suo ruolo di garante dei diritti umani anche nel funzionamento della *governance* dove esistono situazioni ibride regolate almeno parzialmente da norme europee. Ciò è dipeso *in primis* dall'espansione del diritto europeo che a partire dal 2013 è riuscito a disciplinare parte della procedura di formazione della condizionalità dell'assistenza finanziaria del MES⁶⁹. In secondo luogo, davanti al ruolo sempre più importante della Commissione e del Consiglio nella determinazione delle politiche di condizionalità, risultava difficile per la Corte negare una responsabilità delle istituzioni UE. Si è pertanto arrivati al caso *Ledra Advertising* in cui la Corte ha riconosciuto la possibilità per l'Unione di essere considerata civilmente responsabile *ex art.* 340 TFUE in seguito alla violazione del diritto di proprietà dei ricorrenti i cui depositi presso la *Bank of Cyprus* o la *Cyprus Popular Bank* erano stati intaccati per effetto delle misure di consolidamento del sistema bancario

⁶⁵ F. MUNARI, *op. cit.*, pp. 742 e 743.

⁶⁶ Ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 27 novembre 2012, causa T-41/10, *ADEDY*.

⁶⁷ Sentenza *Pringle*, punti 178-180.

⁶⁸ «[N]on essendo l'Eurogruppo un organo decisionale, una dichiarazione di quest'ultimo non può essere considerata quale atto destinato a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi». Sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 2016, cause riunite da C-105-109/15 P, *Mallis*, punto 49.

⁶⁹ Questo vale in particolare dal regolamento (UE) n. 472/2013.

richieste nel MoU⁷⁰. Ebbene la Corte di giustizia ha finalmente ammesso che, se le istituzioni UE contribuiscono all'adozione di misure che ledono i diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta, si verifica un illecito per il quale l'Unione è civilmente responsabile⁷¹. Più recentemente, il Tribunale ha riconosciuto la responsabilità civile dell'Unione anche per gli atti dell'Eurogruppo⁷².

Per quanto lo sviluppo della giurisprudenza dell'Unione rappresenti un passo in avanti rilevante, la tutela delle posizioni individuali riconosciute dal diritto UE nel contesto dell'applicazione della *governance* ibrida conosce comunque due importanti limitazioni. Innanzitutto i giudici di Lussemburgo hanno ribadito che, pur producendo una responsabilità extracontrattuale dell'UE, gli atti lesivi dei diritti fondamentali non sono mai imputabili alla BCE e alla Commissione, ma solo al MES e quindi non possono essere annullati sulla base di un ricorso *ex art. 263 TFUE*. In secondo luogo, nel valutare l'eventuale responsabilità extracontrattuale dell'Unione, la Corte dovrà attuare un giudizio di bilanciamento e verificare se la violazione dei diritti protetti dalla Carta sia giustificabile nella misura in cui permette l'adozione di misure funzionali al perseguimento della stabilità della zona euro nel suo complesso⁷³.

⁷⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 2016, cause riunite C-8-10/15 P, *Ledra Advertising*, punto 55. Per un'analisi del caso cfr. R. CAFARI PANICO, *L'affievolimento dei diritti nella crisi economica e politica dell'Unione Europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 289 ss., spec. pp. 293-295; A. POULOU, *Financial Assistance Conditionality and Human Rights Protection: what is the role of the EU Charter of Fundamental Rights?* in *Common Market Law Review*, 2017, p. 991 ss., spec. p. 993, pp. 1008 e 1009.

⁷¹ D'altra parte, nel caso della Commissione è chiaro che essa rimanga guardiana dei trattati anche quando agisce sulla base di un accordo internazionale. Cfr. P. DE LUCA, *Les parcours à obstacles de l'intégration du MES dans le cadre institutionnel de l'Union à la lumière de la jurisprudence de la Cour*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 695 ss., spec. pp. 718-719. Evidentemente la soluzione della Corte è una soluzione di compromesso, i destinatari degli atti lesivi del diritto UE non potranno chiedere un annullamento *ex tunc* degli stessi dal momento che non rientrano nel diritto UE; questo scenario sarebbe possibile solo nel caso in cui il MES venisse incorporato nel diritto UE. *Ivi*, pp. 724-726.

⁷² «Ne consegue che l'Eurogruppo è un ente dell'Unione istituito formalmente dai Trattati e destinato a contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione. Sono pertanto imputabili all'Unione gli atti e i comportamenti dell'Eurogruppo nell'esercizio delle competenze attribuite al medesimo dal diritto dell'Unione». Sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 luglio 2018, causa T-680/13, *Chrysostomides*, punto 113. Cfr. anche sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 luglio 2018, causa T-786/14, *Bourdouvali*, punto 109.

⁷³ Sentenza *Ledra Advertising*, punto 71. Cfr. R. CAFARI PANICO, *op. cit.*, pp. 306-311. Per un bilanciamento tra stabilità fiscale degli stati e tutela dei diritti individuali cfr. M. CONDINANZI, *Unione economica e monetaria e politica sociale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2016, 241-252, pp. 249-252; F. GALLO, *Diritti socio-economici ed equilibri di bilancio*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 11 ss.

8. Si prenda ora in considerazione lo sforzo della Corte nel superamento di alcune antinomie giuridiche sorte in seguito all'adozione delle misure di gestione della crisi. Dubbi sono stati espressi in particolare circa la conformità dei meccanismi di assistenza finanziaria con il divieto di *bail-out*, le misure non convenzionali di politica monetaria con il divieto di finanziamenti monetari ed i contenuti delle politiche di condizionalità con le norme sul coordinamento economico degli Stati. La Corte si è fortemente impegnata a superare i profili di incompatibilità confermando la validità delle misure adottate dai governi e dalle istituzioni UE nella gestione della crisi.

Alcuni osservatori hanno criticato tale approccio dei giudici di Lussemburgo, considerato spesso troppo eclettico, in quanto spazia con disinvoltura dall'interpretazione teleologica, a quella storica e quella letterale⁷⁴. La Corte si sarebbe così piegata ad una logica di *realpolitik*, giustificando tutte le misure necessarie alla sopravvivenza dell'UEM. In questo modo, tuttavia, verrebbe messa a repentaglio la coerenza della *rule of law* europea⁷⁵.

Fermo restando che ragionamenti di natura extra-giuridica possono essere necessari quando si giudica la validità di misure finalizzate a tutelare beni pubblici, quali appunto la stabilità economica e monetaria, bisogna dare il merito alla Corte europea di essersi assunta un compito difficile e delicato. Il suo sforzo è stato quello di lavorare al superamento delle antinomie sviluppando dei ragionamenti giuridici il più possibile coerenti al fine di adattare l'ordinamento giuridico europeo alle esigenze della stabilità imposte dalla crisi. Il confronto delle tre pronunce principali sul tema, *Pringle*, *Gauweiler* e *Weiss*, permette di dare atto alla Corte di questo sforzo, nonostante alcune forzature.

Si ricordi innanzitutto l'ampio uso dell'interpretazione teleologica per la qualifica delle misure e quindi il necessario riparto di competenze tra Unione e Stati membri. Anche se la divisione netta tra la politica monetaria dedicata alla stabilità dei prezzi e quella economica volta a garantire la stabilità della

⁷⁴ Sull'interpretazione della Corte di giustizia nel caso *Pringle* vedi: P. CRAIG, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology* in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 11 ss.; B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice Approves the Creation of the European Stability Mechanism: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 805 ss.; G. BECK, *The Court of Justice, the Bundesverfassungsgericht and Legal Reasoning during the Euro Crisis: The Rule of Law as a Fair-Weather Phenomenon*, in *European Public Law*, 2014, p. 539 ss.

⁷⁵ F. MUNARI, *op. cit.*, p. 740. In realtà non è detto che la Corte voglia avallare ogni operato della BCE. Nella sentenza *La Banque Postale* (causa T-733/16) il Tribunale ha rivisto ed annullato una decisione della BCE relativa alla supervisione bancaria. Cfr. S. CAFARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella definizione della politica economica e monetaria europea*, in *I post di Aisdue*, vol. 1, 2019, p. 76.

zona euro nel suo complesso può sembrare artificiosa, la Corte è stata costretta ad identificare un criterio di distinzione al fine di fondare la legittimità delle misure delle istituzioni UE e di quelle degli stati⁷⁶. In secondo luogo, è anche apprezzabile l'interpretazione data all'attuazione del principio di proporzionalità in relazione ai programmi non convenzionali della BCE⁷⁷. Da una parte i giudici di Lussemburgo hanno rigettato l'approccio ideologico ed eccessivamente invasivo nella valutazione di scelte tecniche di politica monetaria proposta dalla CCFT. Allo stesso tempo, in attuazione del principio di leale cooperazione tra le istituzioni e rispettosa dell'indipendenza del SEBC *ex art. 130 TFUE*⁷⁸, la Corte ha ritenuto che la BCE abbia preso sufficienti precauzioni per evitare un abuso degli strumenti di politica monetaria e la violazione del trattato. Infine, i giudici europei sono riusciti a superare alcune antinomie sorte specificatamente in seguito all'adozione di accordi internazionali. Si pensi in particolare al possibile contrasto tra l'istituzione del MES ed il divieto di *bailout ex art. 125 TFUE*, secondo cui né l'Unione, né i suoi Stati membri sono responsabili dei debiti assunti dagli altri governi. Fermo restando che gli estensori del Trattato di Maastricht non potevano immaginare la necessità di attuare meccanismi europei di stabilizzazione, la Corte è riuscita a resistere alla tentazione di dare un'interpretazione "originalista" della norma, proposta da parte della dottrina⁷⁹. Al contrario, i giudici di Lussemburgo hanno sottolineato che lo scopo del divieto di *bailout*, ovvero garantire la disciplina di bilancio nell'ottica di assicurare la stabilità dell'area euro, non è messo in pericolo dalla creazione di meccanismi intergovernativi di assistenza finanziaria che si basano su una stretta condizionalità⁸⁰.

Certamente alcune criticità nel lavoro argomentativo della Corte non sono mancate. Per esempio, la sentenza *Pringle* sembra aver fatto un passo indietro rispetto al principio del parallelismo tra competenze interne ed esterne dell'Unione affermato nel caso *AETS*⁸¹. Il trattato MES, come anche il Patto

⁷⁶ Cfr. sentenza *Pringle* punti 53-55; sentenza *Gauweiler*, punto 46; sentenza *Weiss*, punto 51. Un approccio diverso, magari basato sul tipo di strumenti a disposizione per lo sviluppo di una certa misura, sarebbe stato probabilmente meno efficace; basti pensare che sia la BCE, sia il MES possono acquistare titoli di stato dei Paesi sotto attacco speculativo.

⁷⁷ Cfr. sentenza *Gauweiler*, punti 67, 91-92; sentenza *Weiss*, punti 93-99.

⁷⁸ G. FIENGO, *Quale spazio per la governance economica europea?*, in *Studi sull'integrazione europea*, p. 391 ss., spec. p. 404.

⁷⁹ Per un'interpretazione restrittiva dell'articolo 125 TFUE cfr. M. RUFFERT, *The European Debt crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1777 ss., spec. p. 1785; H. HOFMEISTER, *To Bail Out or not to Bail Out? – Legal Aspects of the Greek Crisis*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010-2011, pp. 113-134, spec. pp. 120-123.

⁸⁰ Sentenza *Pringle*, punti 135-137.

⁸¹ Sentenza della Corte di giustizia del 31 marzo 1971, causa 22/70, *AETS*.

Le conseguenze dello sviluppo dell'UEM sul rapporto tra UE ed ordinamenti nazionali

di bilancio, trattano infatti materie in gran parte già regolate dal diritto UE, come il coordinamento delle politiche economiche e fiscali e la correzione di squilibri macro-economici⁸². Evidentemente questo arretramento della giurisprudenza è stato determinato dalla necessità di garantire l'attività di strumenti essenziali per il consolidamento fiscale dell'area euro⁸³.

9. Alla luce dell'analisi sviluppata nelle pagine precedenti, è possibile identificare alcune conseguenze principali della recente riforma dell'UEM sul rapporto tra ordinamenti nazionali ed ordinamento europeo.

Per quanto riguarda le misure introdotte sulla base del diritto UE, l'ordinamento europeo ed il suo primato sembrano uscire rafforzati. È diventato infatti più difficile per le Corti interne attivare i controlimiti per bloccare misure potenzialmente lesive dei principi fondamentali dell'ordinamento interno, ma necessarie a garantire la stabilità della moneta e della zona euro nel suo complesso. Per lo stesso motivo, le istituzioni hanno potuto dare un'interpretazione estensiva alla base giuridica del Trattato UE al fine di estendere il loro margine d'azione, probabilmente oltre quanto gli Stati membri avevano intenzione di concedergli.

Le misure di gestione della crisi introdotte sulla base di accordi intergovernativi hanno avuto invece effetti decisamente più controversi. Mentre le prerogative sovrane rientranti nell'identità costituzionale degli Stati membri hanno ottenuto tutele differenti a seconda del peso economico e politico di ciascuno, l'ampio uso del diritto internazionale ha reso la *governance* economica sempre più ibrida, mettendo così in difficoltà la coerenza e l'integrità dell'ordinamento europeo. La Corte di giustizia è stata perciò obbligata ad intervenire al fine di superare una serie di lacerazioni, fra cui la violazione della Carta dei diritti fondamentali. I giudici di Lussemburgo sono intervenuti anche per superare alcune antinomie poste dall'introduzione di misure anticrisi, spesso in una situazione emergenziale.

Una volta identificate queste linee di sviluppo dell'UEM, è opportuno domandarsi come potrà evolvere il processo di riallineamento del rapporto tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali nel medio e lungo termine. Si noti che le tensioni sperimentate nell'ultimo decennio sono state in gran parte fisiologiche. La conseguenza principale della ricerca della stabilità nell'area euro è stata quella di mettere in discussione il dominio riservato degli Stati nell'ambito della politica fiscale. Quest'ultima è una componente essenziale

⁸² Cfr. F. MUNARI, *op. cit.*, p. 735.

⁸³ In questo senso alcuni osservatori hanno notato una certa assonanza tra l'approccio della Corte alla validazione delle misure anticrisi ed il principio del "whatever it takes", affermato dal Presidente Draghi. G. FIENGO, *op. cit.*, p. 404.

della sovranità statale, non solo perché ha un impatto diretto sulla vita dei cittadini (si pensi alle politiche di austerità), ma anche perché fra tutte le competenze, quella fiscale è probabilmente la più prossima alla *Kompetenz-Kompetenz*: chi ha infatti il controllo delle risorse può anche decidere delle politiche che tali risorse finanziano.

Il problema è che la ricerca della stabilità della zona euro non è ancora terminata, tanto che è in corso un dibattito sull'eventuale "completamento" dell'UEM. Tra le misure sul tavolo del negoziato tra i leader europei si ricorda il completamento dell'unione bancaria tramite l'introduzione di una garanzia comune sui depositi e la creazione di un meccanismo di convergenza e competitività per la zona euro. Più in generale, molti osservatori concordano che l'asimmetria tra l'unione economica e quella monetaria non sia sostenibile nel lungo periodo e che sia pertanto necessaria la creazione di una qualche forma di unione fiscale a livello europeo, se si vuole garantire la sopravvivenza della moneta unica. Se ciò fosse vero e la stabilità richiedesse un rafforzamento dell'integrazione fiscale, il rapporto tra ordinamenti potrebbe essere messo nuovamente sotto stress.

Per superare tali difficoltà, si auspica che i giudici di Lussemburgo e quelli nazionali possano accompagnare il processo di integrazione fiscale al fine di renderlo non traumatico. Ciò sarà possibile se la Corte di giustizia avrà a cuore la tutela dell'identità costituzionale dei suoi Stati membri, come previsto all'art. 4, par. 2 TUE. Sarà suo compito quello di non legittimare misure in aperto contrasto con la concezione nazionale dell'identità costituzionale. In particolare l'interdipendenza tra competenza fiscale e principio democratico dovrà essere preservata, conservando probabilmente un ruolo importante per i Parlamenti nazionali nell'eventuale processo di integrazione fiscale europea. Il rischio è che, altrimenti, le Corti interne si sentano costrette ad attivare i controlli, il che avrebbe effetti devastanti sulla tenuta dell'ordinamento UE. È importante allora che la Corte di giustizia abbia già fatto riferimento alla tutela dell'identità costituzionale degli Stati membri per fondare alcune sue pronunce⁸⁴. Allo stesso tempo, le Corti interne non potranno adottare una concezione del tutto conservatrice della sovranità fiscale che ostacoli la sua parziale condivisione a livello europeo, specialmente quando ciò è necessario per assicurare la stabilità della moneta e della zona euro. D'altra parte, come osservato giustamente dall'avvocato generale Cruz Villalón, l'identità costituzionale degli Stati membri comprende ormai anche la partecipazione all'Unione europea: la stabilità dell'area euro e la salvaguardia della moneta unica dovrebbero pertanto rappresentare una priorità anche per i giudici

⁸⁴Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 12 giugno 2014, causa C-156/13, *Digibet*.

Le conseguenze dello sviluppo dell'UEM sul rapporto tra UE ed ordinamenti nazionali

costituzionali⁸⁵. Al fine di favorire il dialogo tra giurisdizioni ed evitare cortocircuiti nel rapporto tra ordinamenti sarebbe opportuno per esempio estendere il principio secondo cui in generale i controlimiti possano essere attivati dalle Corti interne solo dopo aver fatto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia al fine di ottenere la corretta interpretazione del diritto UE⁸⁶.

⁸⁵ Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Villalón del 14 gennaio 2015, *Gauweiler*, punto 62. Vedi anche MENGOZZI, *A European Partnership of Courts*, cit., p. 719.

⁸⁶ Sull'importanza del dialogo tra Corti nazionali e Corte di giustizia cfr. B. CORTESE, *ECJ and National Constitutional Courts: A Collaborative Law Approach*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 47 ss.; A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, cit.

ABSTRACT

The consequences of EMU's development on the relationship between the EU and the national legal systems

The article aims to analyse the impact of the reform of the Economic and Monetary Union (EMU) on the relationship between the European and the national legal orders. Following the outbreak of the sovereign debt crisis, the pursuit of stability of the single currency and of the euro area as a whole convinced EU institutions to use all available options under the current Treaties to develop crisis management policies and strengthen their supervision on the management of national competences, in particular fiscal policy. At the same time, Member States have preferred to stipulate intergovernmental agreements beyond EU law in order to establish stabilisation tools under their strict control. These reforms have consolidated the hybrid nature of the EMU, between EU and international law, and put under considerable stress the relationship between the primacy of EU law and the protection of national constitutional identity. Domestic courts and the European Court of Justice have tried, despite difficulties, to re-establish a balance between legal orders by innovatively interpreting existing laws and updating some aspect of their previous case law.

Le conseguenze dello sviluppo dell'Unione economica e monetaria sul rapporto tra ordinamento UE ed ordinamenti nazionali

L'articolo intende analizzare l'impatto del processo di riforma dell'Unione economica e monetaria (UEM) sul rapporto tra ordinamento europeo ed ordinamenti nazionali. In seguito allo scoppio della crisi del debito sovrano, il perseguimento della stabilità della moneta unica e della zona euro ha spinto le istituzioni UE ad usare tutti i margini di manovra offerti dai Trattati per sviluppare politiche di gestione della crisi e rafforzare la loro supervisione sull'esercizio di alcune competenze nazionali, in particolare la politica fiscale; allo stesso tempo gli Stati membri hanno stipulato accordi internazionali al di là del diritto UE per creare meccanismi di stabilizzazione sotto il loro stretto controllo. Queste riforme hanno rafforzato la natura ibrida dell'UEM, sempre più a metà tra diritto UE e diritto internazionale, mettendo sotto tensione il rapporto tra il principio del primato del diritto europeo e la tutela dell'identità costituzionale degli Stati membri. Alcune pronunce delle Corti nazionali e della Corte di giustizia dell'Unione europea hanno cercato di ricomporre, non senza difficoltà, l'equilibrio tra gli ordinamenti grazie ad una nuova interpretazione del diritto vigente e rivedendo alcuni aspetti della loro giurisprudenza pregressa.