

NEXT GENERATION EU AL VAGLIO DI KARLSRUHE.

Andrea Conzutti¹

Abstract [ITA]: con decisione del 26 marzo 2021, il Bundesverfassungsgericht, scrivendo un nuovo capitolo del proprio consolidato "cammino comunitario", ha disposto la sospensione della promulgazione della legge tedesca di ratifica della recente Decisione sulle "risorse proprie" del Consiglio dell'Unione Europea, a poche ore dalla sua approvazione da parte sia del Bundestag che del Bundesrat. La decisione, frutto, ancora una volta, di un utilizzo piuttosto "anomalo" del ricorso individuale diretto, produrrà l'effetto indesiderato di rallentare ulteriormente il piano europeo di rilancio dell'economia degli Stati membri colpiti dalla pandemia da COVID-19, contemplato dal Next Generation Eu?

Abstract [ENG]: after an intensive discussion both the German Bundestag and the Bundesrat adopted the Own Resources Resolution Ratification Act, necessary for the activation of the 750 billion-euro pandemic recovery "Next Generation Eu". However, on 26 March 2021, the German Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) held, in a hanging order, that the ratification law may not be signed by the German Federal President until the Constitutional Court itself has ruled on an emergency petition. Could this decision lead to significant negative implications on the recovery of the European economy?

SOMMARIO: **1.** *Verfassungsbeschwerde* e decisione di "protezione provvisoria anticipata" del BVerfG. – **2.** L'oggetto della decisione: *Next Generation Eu* e sistema delle risorse proprie. – **3.** Il contesto della decisione: la recente giurisprudenza "europea" di *Karlsruhe*. – **4.** L'"ombra" del BVerfG: quale futuro per la risposta economica europea al COVID-19?

¹ Dottorando di Ricerca e Culture della Materia in Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Trieste.

1. *Verfassungsbeschwerde* e decisione di “protezione provvisoria anticipata” del BverfG.

Con una recente decisione del 26 marzo 2021, il Secondo senato del Tribunale costituzionale federale tedesco ha disposto la sospensione del procedimento di ratifica della Decisione del Consiglio dell’Unione Europea sulle risorse proprie, a poche ore dall’approvazione della legge di ratifica da parte sia del *Bundestag* (a maggioranza di oltre i due terzi) che del *Bundesrat* (all’unanimità)².

La vicenda giurisdizionale trae le proprie mosse dalla presentazione, con procedura in via d’urgenza, di vari ricorsi individuali diretti (*Verfassungsbeschwerde*) – sottoscritti da oltre 2.200 cittadini tedeschi –, aventi ad oggetto la menzionata legge tedesca di ratifica della Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea, che espressamente abroga la Decisione 2014/335/UE, Euratom³. Si tratta, come meglio si vedrà nel prosieguo, di una legge indispensabile per il nuovo sistema delle risorse proprie dell’Unione Europea e, soprattutto, per una corretta e piena attuazione del c.d. *Next Generation EU* (NGEU)⁴.

In particolare, i ricorsi proposti alla Corte di Karlsruhe si fondano su due principali ordini di ragioni, tra loro saldamente connessi⁵.

In primo luogo, la natura giuridica *ultra vires* della Decisione del Consiglio censurata: le istituzioni europee avrebbero, cioè, palesemente ecceduto rispetto ai poteri loro attribuiti dai Trattati, violando, così, il principio di attribuzione

² BVerfG, 2 BvR 547/21, 26 marzo 2021.

La menzionata pronuncia è consultabile sul sito istituzionale del *Bundesverfassungsgericht*, all’indirizzo www.bundesverfassungsgericht.de.

³ La Decisione 2014/335/UE, Euratom è consultabile all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0335&from=ET>.

Sull’impiego del ricorso individuale diretto quale strumento di accesso a forme di controllo costituzionale sulla corretta applicazione del diritto dell’Unione, si rinvia, per tutti, a F. SAIITO, *Il ricorso individuale diretto: assetti del sistema di giustizia costituzionale e rapporti tra giurisdizioni in Germania*, in G. REPETTO - F. SAIITO (a cura di), *Temi e problemi della giustizia costituzionale in Germania. Una prospettiva comparativa alla luce del caso italiano*, Jovene, Napoli, 2020, pp. 76 ss.

⁴ Per un’analitica descrizione dei vari programmi di rilancio sottesi al *Next Generation EU* si rimanda al *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020* nonché all’*Audizione del Presidente dell’UPB sul PNR e la Relazione al Parlamento ex art. 6 della Legge 243/2012 del 28 luglio 2020*, entrambi reperibili sul sito dell’Ufficio parlamentare di bilancio, all’indirizzo www.upbilancio.it.

Si confronti, sul punto, anche il recente dossier *Germania, la Corte suprema "congela" il Recovery fund*, consultabile all’indirizzo it.euronews.com.

⁵ Quanto alle basi giuridiche su cui si fonda la nuova Decisione sulle risorse proprie cfr. UPB, *Flash n. 1 - La nuova Decisione sulle risorse proprie*, in *upbilancio.it - Pubblicazioni*, 4 agosto 2020.

incorporato nell'art. 5 del TUE⁶. A detta dei ricorrenti, segnatamente, il capitale preso a prestito dall'Unione non sarebbe *capitale proprio*, là dove la formulazione dell'articolo 311 del TFUE, prevedendo che il bilancio sia finanziato integralmente tramite *risorse proprie*, escluderebbe categoricamente il ricorso a risorse prese a prestito. Per di più, la Decisione del Consiglio risulterebbe anche incompatibile con l'art. 310 del TFUE, il quale imporrebbe sempre un equilibrio tra entrate ed uscite del bilancio dell'Unione Europea⁷.

In secondo luogo, la violazione, ad opera della nuova Decisione sulle risorse proprie, *dell'identità costituzionale tedesca (Verfassungsidentität)*. E questo nella misura in cui il provvedimento europeo priverebbe il Parlamento nazionale del controllo effettivo sulle decisioni fondamentali di bilancio⁸. Detto argomento riposa, chiaramente, nel timore per cui i Paesi europei finanziariamente più deboli potrebbero non risultare in grado di rimborsare la propria quota di debito sottoscritto dalla Commissione per l'attuazione del programma di rilancio. Con l'inevitabile conseguenza di esporre Paesi economicamente più robusti, come la Germania, al rischio di doversi fare carico delle loro eventuali esposizioni debitorie, mettendo così a repentaglio il proprio bilancio nazionale⁹.

6 Sui problemi, sempre attuali, del governo dell'economia in Germania e delle sfide portate dall'integrazione europea, molto chiaramente, F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Giuffrè, Quaderni di Nomos, Milano, 2015, spec. 281 ss.

In merito al principio di attribuzione, per tutti, A. ANZON, *La delimitazione delle competenze dell'Unione Europea*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2003, pp. 787 ss.; G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 85 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cacucci Editore, Bari, 2008, pp. 45 ss.; R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 104; L. DANIELE (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 422 ss.; C. DEODATO, *Gli incerti ed elastici confini delle attribuzioni dell'Unione Europea: la debole applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in *Federalismi.it*, n. 24/2018, pp. 2 ss.; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 50 ss.

7 *Ex multis*, M.T. SALVEMINI - F. BASSANINI, *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Astrid, Passigli editori, Firenze, 2010, *passim*.

8 In relazione al profilo evidenziato nel testo si confronti, per tutti, P. RIDOLA, *"Karlsruhe locuta causa finita?" Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi.it*, n. 18/2012, pp. 2 ss.

9 Giova, a tale proposito, ricordare come il BVerfG, già nel *Lissabon-Urteil*, pronunciato nel 2009, nell'elaborare il c.d. "controllo di identità costituzionale", si fosse spinto al punto di individuare un elenco di materie sensibili per la salvaguardia dell'identità costituzionale tedesca. Ad avviso della Corte di Karlsruhe vi sarebbero, cioè, determinate materie la cui devoluzione svuoterebbe di ogni significato il principio democratico cui si informa la Repubblica federale tedesca e che, per tale ragione, non sarebbero suscettibili di trasferimento a livello sovranazionale. Tra queste materie, rispetto alle quali il Parlamento nazionale deve conservare sempre un significativo margine di manovra, rientrano anche le decisioni fondamentali in ambito fiscale, concernenti le entrate e le uscite di bilancio. In questo contesto, infatti, l'organo

Più in generale, nella visione dei ricorrenti, il piano per la ripresa dell'Europa economicamente devastata dall'uragano pandemico sottenderebbe, a ben guardare, una sorta di "mutualizzazione" del debito a livello comunitario, radicalmente incompatibile con l'attuale assetto dei Trattati¹⁰. Quantomeno nella misura in cui la Decisione del Consiglio chiamerebbe cittadini e contribuenti tedeschi a rispondere di decisioni assunte da governi di altri Stati membri, con un'evidente lesione del *principio democratico* che anima il *Grundgesetz*¹¹.

L'intento, evidentemente, non è tanto quello di "bloccare" definitivamente il NGEU, e le spese ad esso inestricabilmente connesse, quanto, piuttosto, quello di evitare il pericolo che dette spese possano venire rimborsate attraverso la creazione di un debito comune a livello europeo e non per il tramite dei singoli debiti nazionali¹². Questo dal momento che, come accennato, se qualche Stato membro non fosse effettivamente in grado di contribuire ai necessari incrementi del bilancio

legislativo tedesco viene considerato l'arbitro esclusivo degli impegni di carattere finanziario che la Germania è abilitata ad assumere a livello europeo. Sul punto appare utile rimandare a quanto osservato da P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht di fronte all'Unione europea: l'egemone non riluttante*, in G. REPETTO – F. SAIITO (a cura di), *Temi e problemi della giustizia costituzionale in Germania. Una prospettiva comparativa alla luce del caso italiano*, Jovene, Napoli, 2020, pp. 191 ss.

Del resto, per approfondire questo itinerario giurisprudenziale, soprattutto nel quadro degli strumenti adottati a livello europeo al fine di contrastare la precedente crisi finanziaria, tra i tanti, S.K. SCHMIDT, *A Sense of Déjà Vu? The FCC's Preliminary European Stability Mechanism Verdict*, in *German Law Journal*, Vol. 14, No. 1, 2013, pp. 21 ss.; M. WENDEL, *Judicial Restraint and the Return to Openness: The Decision of the German Federal Constitutional Court on the ESM and the Fiscal Treaty of 12 September 2012*, Vol. 14, No. 1, 2013, pp. 21 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*, Vol. 20, No. 3, 2014, pp. 539 ss. 10 Cfr., in questo senso, l'intervista del 26 marzo 2021 realizzata dal quotidiano "Repubblica" all'economista Bernd Lucke, promotore, assieme a numerosissimi altri cittadini tedeschi, del ricorso d'urgenza in esame. Il testo integrale dell'intervista è reperibile all'indirizzo www.repubblica.it.

11 *Ex multis*, *La Corte costituzionale tedesca blocca la ratifica del Recovery fund*, in www.ilsole24ore.com, 26 marzo 2021; *La Corte Costituzionale tedesca sospende la ratifica del Recovery Fund*, in www.eunews.it, 26 marzo 2021.

Sul problema dell'emissione di debito comune a livello europeo v. C. FASONE – P. LINDSETH, *Europe's Fractured Metabolic Constitution: From the Eurozone Crisis to the Coronavirus Response*, in *SoG Working Paper*, n. 61/2020, p. 33; D. CENSI, *Next Generation EU. L'ineffabilità della condivisione del debito e il consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020*, in *Diritto virale*, disponibile online sul sito del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara, pp. 4 ss.

12 Fra tutti, appare significativo rinviare alle autorevoli osservazioni sviluppate da F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova, 2021, *passim*.

dell'Unione, gli altri Stati membri sarebbero tenuti a supplirvi, seppur *pro-quota* e sempre entro un limite massimo¹³.

Il *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG), dal canto suo, investito del giudizio sui ricorsi diretti, ha disposto in via provvisoria che la legge di ratifica «relativa alla decisione del Consiglio del 14 dicembre 2020 sul sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom (legge di ratifica della decisione sulle risorse proprie - ERatG) (Bundestagsdrucksache 19/26821) non sia eseguita in attesa della decisione della Corte costituzionale federale sulla domanda di ingiunzione temporanea del Presidente federale»¹⁴.

Si tratta di una decisione con cui la Corte di Karlsruhe, servendosi di un dispositivo ancora privo di qualsivoglia motivazione, si è limitata a stabilire che il Presidente federale (Frank-Walter Steinmeier) non possa procedere alla firma e alla conseguente promulgazione della legge tedesca di ratifica della Decisione del Consiglio in tema di risorse proprie¹⁵. In questo modo i Giudici costituzionali tedeschi, hanno inibito, seppur temporaneamente, l'ultimo passo previsto dalla Legge fondamentale (*Grundgesetz*) prima dell'entrata in vigore ufficiale della legge a seguito della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale (*Bundesgesetzblatt*), impedendo, così, a quest'ultima di spiegare i propri effetti¹⁶.

La Corte tedesca, preme evidenziarlo, non ha avviato alcuna discussione sostanziale né sulla legge sottoposta al suo scrutinio né, tantomeno, sulla Decisione

13 «Se uno Stato membro non è in grado di onorare, in tutto o in parte, l'attivazione a tempo debito, o se comunica alla Commissione che non sarà in grado di onorare l'attivazione, la Commissione, al fine di coprire la parte corrispondente allo Stato membro in questione, ha provvisoriamente il diritto di procedere ad attivazioni aggiuntive presso gli altri Stati membri. Tali attivazioni sono proporzionali alla previsione delle entrate del bilancio di ciascuno degli altri Stati membri. Allo Stato membro che non abbia onorato un'attivazione continua a incombere tale obbligo». Così, testualmente, l'art. 9, paragrafo 5, della Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, che abroga la Decisione 2014/335/UE, Euratom.

14 La decisione è stata accompagnata da un apposito comunicato stampa, consultabile sul sito istituzionale del *Bundesverfassungsgericht*, all'indirizzo www.bundesverfassungsgericht.de.

15 In effetti il testo della decisione della Corte si limita a statuire che: «*Die Begründung wird nachgereicht*».

Sulla "durezza" dei toni impiegati, già in passato, dal Tribunale costituzionale federale tedesco si rinvia a quanto diffusamente ricostruito da M. PICCHI, *La pronuncia del Bundesverfassungsgericht sul Public Sector Purchase Programme: quando da una "prova di forza" possono scaturire le premesse per un necessario "cambio di passo"*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2020, p. 809.

16 Così, M. NIENABER, *German constitutional court stops ratification of EU recovery fund*, in www.reuters.com, 26 marzo 2021; C. BRZESKI - A. BOUVET, *Karlsruhe we have a problem: a new challenge to the EU recovery fund*, in think.ing.com, 29 marzo 2021.

concernente le risorse proprie¹⁷. Il BVerfG ha circoscritto il proprio intervento esclusivamente all'emissione di quella che potremmo definire un'"ordinanza di protezione provvisoria anticipata" (*Hängebeschluss*), prevista per casi particolarmente urgenti, nei quali non si sia possibile attendere nemmeno fino alla decisione sull'istanza cautelare¹⁸. Questa decisione spiegherà, dunque, i propri effetti finché i Giudici di Karlsruhe non avranno preso una decisione sulla richiesta di emissione di un provvedimento cautelare¹⁹.

Giova, a tale riguardo, ricordare che nell'ambito dei procedimenti cautelari, il BVerfG si serve di un peculiare test di giudizio (c.d. *Doppelhypothese o Abwägungsmodell*)²⁰. Tale modello si fonda sulla formulazione di due ipotesi opposte: la sospensione della legge e la non sospensione della medesima²¹. Il Tribunale federale costituzionale tedesco valuta le conseguenze derivanti, secondo la teoria della causalità adeguata, dai due differenti scenari delineati, concedendo il provvedimento conservativo solamente laddove la permanenza dell'efficacia della legge impugnata produca danni maggiori rispetto alla sua temporanea sospensione²². Ed è, quindi, verosimile -

17 *Ex multis*, R. REPASI, *Analysis: "Karlsruhe, again: The interim-interim relief of the German Constitutional Court regarding Next Generation EU"*, in *eulawlive.com*, 29 marzo 2021.

18 Appare qui significativo rimandare all'approfondita ricostruzione offerta in due recenti contributi: *Recovery Fund sotto attacco/1: ecco perché è contrario ai Trattati Ue*; nonché *Recovery Fund sotto attacco/2: ecco perché è contrario alla Costituzione tedesca. E Karlsruhe accende la campagna elettorale*, pubblicati su *Atlantico*, rivista di analisi politica, economica e geopolitica, consultabile online all'indirizzo www.atlanticoquotidiano.it.

19 Cfr., ancora, R. REPASI, *Analysis: "Karlsruhe, again: The interim-interim relief of the German Constitutional Court regarding Next Generation EU"*, in *eulawlive.com*, 29 marzo 2021.

20 Sul punto, per tutti, v. A. GRAGNANI, *La cognizione cautelare nel processo costituzionale: l'esperienza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2005, p. 157 ss.

21 Insiste su tale aspetto J. LUTHER, *La giustizia costituzionale nella Repubblica Federale di Germania*, in J. LUTHER, R. ROMBOLI, R. TARCHI (a cura di), *Esperienze di giustizia costituzionale*, I, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 178 ss. Del resto, quello descritto rappresenta un approccio coltivato, *mutatis mutandis*, anche dal nostro giudice amministrativo. In effetti quest'ultimo, ai fini dell'accoglimento dell'istanza cautelare, deve effettuare una "valutazione comparata" tra il sacrificio del ricorrente derivante dall'esecuzione dell'atto e quello che verrebbe altrimenti imposto alla pubblica amministrazione dalla relativa sospensione. Cfr., *ex pluribus*, Cons. Stato, Sez. VI, n. 5791/2001; Cons. Stato, sez V, n. 5087/2011. A tale riguardo si vedano anche, in dottrina, D. PICCIONE, *I presupposti*, in F. FRENI (a cura di), *La tutela cautelare e sommaria nel nuovo processo amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011, 39 ss.; M.V. LUMETTI, *Processo amministrativo e tutela cautelare*, CEDAM, Padova, 2012, 122 ss.

22 Si tratta di uno schema argomentativo che, dopo le sollecitazioni in tal senso di parte della dottrina, anche la Corte costituzionale italiana era sembrata voler sostanzialmente mutuare. Sull'auspicio dell'applicazione, da parte del Giudice costituzionale italiano, del modello summenzionato si rinvia a P. VIPIANA, *Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano*, CEDAM, Padova, 2008, p. 42. Cfr., a tale proposito, altresì, Corte cost., ord. n. 107/2010. In quell'occasione il Giudice delle leggi

benché nulla possa evincersi in tal senso dalla decisione provvisoria in commento, trattandosi, come detto, di un mero dispositivo - che questo schema verrà seguito dalla Corte di Karlsruhe anche nel vagliare l'opportunità di accogliere la domanda cautelare proposta.

Se quella in esame si configura, pertanto, solamente come una decisione "ad interim", prodromica alla vera e propria pronuncia cautelare, si comprende agevolmente come la prima rappresenti esclusivamente l'iniziale tassello di un (potenzialmente) complesso *iter* procedimentale, diretto a scrutinare la compatibilità con il *Grundgesetz* della Decisione europea²³. In effetti, là dove la pronuncia provvisoria in commento fosse seguita da una successiva decisione cautelare favorevole ai ricorrenti, a questa seconda farebbe, necessariamente, seguito anche un'ulteriore decisione sul merito dei ricorsi²⁴. Non pare, nemmeno, peregrino ritenere che tra la pronuncia cautelare e quella sul merito possa essere proposto un rinvio pregiudiziale alla CGUE su questioni relative all'interpretazione dei Trattati ovvero della Decisione sulle risorse proprie. Dalle considerazioni sopra svolte discende che qualora la tutela cautelare venisse effettivamente concessa, i tempi di ratifica della Decisione europea sulle risorse proprie finirebbero per dilatarsi in misura del tutto indefinita²⁵.

per stabilire se sospendere o meno il decreto-legge c.d. "salva liste", aveva applicato il modello della valutazione comparativa delle conseguenze della sospensione e della mancata sospensione, evidenziando come le prime fossero sostanzialmente equiparabili alle seconde e non fosse possibile sostenere la prevalenza delle une sulle altre, la qual cosa aveva pertanto giustificato la mancata sospensione della disciplina *sub iudice*.

Ma si veda *contra* Corte cost, ord. n. 4/2021, che si segnala per il mancato impiego dell'*Abwägungsmodell*. Su quest'ultima pronuncia, per delle primissime notazioni, si rinvia, *ex plurimis*, a P. GIANGASPERO, *Considerazioni a prima lettura sul primo caso di sospensione cautelare di una legge nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *AmbienteDiritto.it*, 1/2021, pp. 2 ss.; R. DICKMANN, *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l'efficacia delle leggi (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. 14 gennaio 2021, n. 4)*, in *Federalismi.it*, 4/2021, pp. 118 ss.; F. CLEMENTI, *I giudici contro il rischio di un danno grave alla salute*, in *Il Sole 24 ore*, 15 gennaio 2021; nonché, se si vuole, A. CONZUTTI, *Un "vaccino processuale" per combattere il COVID-19? La prima "storica" pronuncia di sospensiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2021, pp. 252 ss.

23 B. RIEDL, *Der Corona-Aufbaufonds, die Fiskalunion und das Bundesverfassungsgericht*, in *Verfassungsblog*, 27 marzo 2021; ID, *Corona Reconstruction Fund stopped for the time being*, in *europeanlawblog.eu*, 14 aprile 2021.

24 Si confronti, in relazione al profilo evidenziato nel testo, J. LIBOREIRO, *'Time is of the essence': EU budget chief urges countries to ratify recovery fund*, in *www.euronews.com*, 14 aprile 2021.

25 Cfr., *ex plurimis*, J.L. DA CRUZ VILAÇA, *The German Constitutional Court calls into question the Recovery and Resilience Plan*, in *ceridap.eu*, 3 aprile 2021.

2. L'oggetto della decisione: *Next Generation Eu* e sistema delle risorse proprie.

Le implicazioni connesse alla pronuncia della Corte di Karlsruhe non paiono assolutamente di poco conto, atteso che potrebbero finire per intaccare direttamente la recente Decisione del Consiglio dell'Unione Europea, che ha disposto l'aumento delle *risorse proprie* dell'Unione, e, a cascata, l'innovativo strumento del NGEU, alla prima indissolubilmente legato²⁶. Per una corretta comprensione delle conseguenze che potrebbero scaturire dalla decisione della Corte tedesca giova, dunque, soffermarsi brevemente sul ruolo svolto dal meccanismo delle risorse proprie dell'Unione Europea nel contesto dei vari piani contemplati dal NGEU e del quadro finanziario europeo²⁷.

Occorre, innanzitutto, evidenziare come la natura obiettivamente eccezionale della crisi economica e sociale dovuta alla pandemia da COVID-19 abbia imposto l'adozione, a livello europeo, di tutta una serie di misure altrettanto eccezionali a sostegno della ripresa e della resilienza delle economie degli Stati membri colpiti dall'epidemia. Si tratta di misure che rientrano, tutte, in un più ampio piano, evocativamente definito *Next Generation EU*²⁸. Proprio al fine di dotare l'Unione dei mezzi necessari per affrontare le sfide poste dalla pandemia e, quindi, sostenere finanziariamente il NGEU, è stato conferito alla Commissione, fermi restando chiari limiti di entità, durata e raggio d'azione, il potere di contrarre, per conto dell'Unione

²⁶ Ci si riferisce alla Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, che abroga la Decisione 2014/335/UE, Euratom. Detta Decisione è consultabile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053&from=EN>.

²⁷ La dizione "*Next Generation Eu*" è stata coniata dalla Commissione europea e dal Consiglio europeo. In Italia, invece, il NGEU è più noto come "*Recovery Fund*", ancorché, tecnicamente, il secondo sia parte, seppure quella economicamente più rilevante, del primo. Cfr, a tale proposito, Consiglio europeo, *Conclusioni*, 21/7/2020, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, 1.

Per quanto attiene ai piani per la ripresa e la resilienza, sulla scorta dei quali verranno erogate le risorse previste dal *Next Generation EU*, per tutti, C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, pp. 761 ss.

²⁸ Sul quale, molto approfonditamente, E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel "discorso" della Commissione europea e "condizionalità utile*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2020, pp. 157 ss.; M. BORDIGNON, *Recovery Fund, non è tutto oro quello che luccica*, in *lavoce.info*, 21 luglio 2020.

Più in generale, sulle misure adottate a livello europeo per far fronte alla crisi finanziaria conseguente all'epidemia da COVID-19, si veda almeno G. CONTALDI, *Le misure poste in essere dall'Unione Europea per affrontare la crisi economica generata dalla pandemia di Covid-19*, in E. CALZOLAIO - M. MECCARELLI - S. POLLASTRELLI, (a cura di), *Il diritto della pandemia*, EUM, Macerata, 2020, pp. 221 ss.

stessa, prestati sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro²⁹. Gli importi così ottenuti verranno successivamente convogliati agli Stati membri attraverso specifici programmi dell'Unione Europea, in conformità a quanto prescritto dal NGEU, e saranno impiegabili al solo scopo di far fronte alle conseguenze dell'emergenza epidemica³⁰.

Da questo angolo visuale il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), prevede, all'art. 311, che «l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite *risorse proprie*»³¹. Ciò significa che le risorse proprie rappresentano lo strumento ordinario di finanziamento delle politiche europee, tuttavia le istituzioni dell'Unione sono legittimate ad individuare anche *altre entrate* quali fonti di finanziamento³². Fra tali fonti di finanziamento aggiuntive ben possono annoverarsi i prestiti ottenuti sui mercati di capitali. Tuttavia, se il ricorso al debito è consentito, ai sensi dell'art. 122 del TFUE, in presenza di Stati membri in difficoltà, ciò può avvenire, per il rispetto della disciplina di bilancio, esclusivamente

29 Cfr. Commissione europea, *Proposta di modifica di Decisione del Consiglio relativa al Sistema delle Risorse proprie*, 28.5.2020, COM(2020) 445 final.

30 La crisi economica scaturita dall'attuale emergenza pandemica segue l'altra grande crisi finanziaria esplosa nell'Eurozona poco più di dieci anni fa, la quale ha messo a dura prova la tenuta dell'ordinamento (costituzionale) dell'Unione Europea, complice anche la mancanza di una politica economica comune a livello sovranazionale. Per una completa analisi della questione si vedano, *ex plurimis*, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e della legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; P. CRAIG, *Member States Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in M. ADAMS - F. FABBRINI - P. LAROCHE (eds), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2014; M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; nonché ID, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, 11 luglio 2018, pp. 254 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale: l'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Franco Angeli, Milano, 2016; C. BERGONZINI - S. BORELLI - A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Jovene, Napoli, 2016.

31 L'attuale sistema di risorse proprie si compone di: 1) *risorse proprie tradizionali*, ossia dazi doganali i quali rappresentano circa il 16 % delle entrate di bilancio; 2) *risorsa propria basata sull'IVA*, che trasferisce all'Unione parte dei gettiti che gli Stati membri ricavano dalle rispettive basi IVA armonizzate; costituisce circa il 12 % delle entrate di bilancio; 3) *risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo*, fondata su di un contributo con tasso proporzionale al reddito nazionale di ciascuno Stato membro, determinato in misura sufficiente a coprire la spesa, una volta considerate tutte le ulteriori entrate; rappresenta circa il 71 % delle entrate di bilancio. Cfr., a tale riguardo, UPB, *Flash n. 1 - La nuova Decisione sulle risorse proprie*, in *upbilancio.it - Pubblicazioni*, 4 agosto 2020, p. 3.

32 Sul punto, approfonditamente, G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 215 ss.

alla stringente condizione, contemplata dall'art. 310 del TFUE, per cui l'Unione Europea sia in grado di far fronte al rimborso del debito stesso³³.

È questa l'assorbente ragione per cui risulta necessario che i massimali sulle risorse proprie – che determinano l'importo massimo dei fondi che, sotto qualsiasi forma, l'Unione può richiedere agli Stati membri di mettere a sua disposizione per finanziare le proprie spese – siano sufficientemente elevati in modo tale da garantire che ogni anno vi sia uno spazio finanziario adeguato a coprire tutte le passività dell'Unione Europea. Comprese quelle derivanti dal ricorso eccezionale al debito contratto dalla Commissione europea, sfruttando il proprio eccellente *rating* per conto dell'Unione stessa³⁴. Si può, dunque, comprendere perché l'integrazione nel bilancio dell'Unione dei fondi europei di sviluppo, per un ammontare pari a 750 miliardi di euro, non possa non accompagnarsi ad un necessario incremento dei massimali delle risorse proprie³⁵. Di tal che, proprio nel contesto del piano di rilancio in discorso, la Commissione europea ha proposto, prima, e il Consiglio ha approvato,

33 In questo senso si confronti, ancora, UPB, *Flash n. 1 - La nuova Decisione sulle risorse proprie*, in *upbilancio.it - Pubblicazioni*, 4 agosto 2020, p. 4. La proposta relativa allo strumento europeo per la ripresa non specificava se la base giuridica fosse costituita dal paragrafo 1 o dal paragrafo 2 dell'art. 122 del TFUE oppure se i due paragrafi costituissero entrambi la base giuridica della proposta. L'art. 122, paragrafo 1, consente al Consiglio, su proposta della Commissione, di decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia. L'art. 122, paragrafo 2, del TFUE prevede, invece, che il Consiglio possa concedere agli Stati membri, a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria dell'Unione. A ben guardare, lo strumento per la ripresa non concede assistenza finanziaria agli Stati membri, ma stabilisce piuttosto le modalità generali per l'utilizzo dei fondi reperiti con le attività di assunzione di prestiti dell'Unione. Per tale ragione deve ritenersi che lo strumento europeo di rilancio sia basato sul paragrafo 1 dell'articolo 122 TFUE, e non sul paragrafo 2. Nondimeno la formulazione impiegata al paragrafo 2, in cui si fa riferimento alle difficoltà o alle circostanze eccezionali che possono giustificare il ricorso alla disposizione in esame, contribuisce a fornire un'indicazione delle circostanze eccezionali cui l'articolo 122, nel suo complesso, è destinato a far fronte. Per alcune osservazioni circa l'adeguatezza della base giuridica scelta per lo strumento per la ripresa si confronti il *Parere del servizio giuridico del Consiglio dell'Unione Europea*, pp. 46 ss., consultabile all'indirizzo <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/it/pdf>; nonché il recente contributo di F. COSTAMAGNA - M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?: The EU Recovery Plan*, in *Verfassungsblog*, 30 maggio 2020.

34 Cfr., per tutti, M. BUSSANI, *Credit Rating Agencies' Accountability: Short Notes on a Global Issue*, in *Global Jurist*, Vol. 10, No. 1, 2010, p. 1 ss.

35 L'assunzione di prestiti destinati a spese nell'ambito del *Next Generation EU* prevede due fasi: in prima battuta, l'Unione Europea, per il tramite della Commissione, contrarrà prestiti sui mercati e convoglierà i fondi reperiti, come entrate con destinazione specifica esterna, ai programmi di spesa pertinenti; in seconda battuta, quando il prestito assunto sarà giunto a scadenza, l'Unione Europea rimborserà i fondi utilizzando risorse proprie assegnate all'Unione Europea stessa.

poi, un apposito intervento sul sistema delle risorse dell'Unione, consacratosi nella nuova Decisione sulle risorse proprie³⁶.

In particolare, per far fronte agli obblighi finanziari e alle passività potenziali che risulteranno dal potere eccezionale e temporaneo di contrarre prestiti per finanziare il NGEU, con Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020, sono stati innalzati temporaneamente i massimali sulle risorse proprie nella misura di 0,6 punti percentuali, portando così il massimale sulle risorse proprie per gli impegni al 2,06 per cento e quello per i pagamenti al 2 per cento, il tutto dal 2021 e fino alla cessazione delle passività legate al NGEU e, al più tardi, fino al 31 dicembre 2058. Un incremento di questa portata sarà indispensabile per poter garantire l'emissione di debito per 750 miliardi da parte dell'Unione, diretta a sostenere finanziariamente il piano europeo di rilancio economico³⁷.

Oltretutto, la menzionata Decisione sulle risorse proprie precisa che gli ulteriori 0,6 punti percentuali annui potranno essere richiesti agli Stati membri solo come *extrema ratio*. Ossia, esclusivamente nell'eventualità (rara) in cui gli stanziamenti autorizzati iscritti nel bilancio non dovessero permettere all'Unione di far fronte agli obblighi risultanti dall'assunzione dei prestiti e, al contempo, non si dimostrasse sufficiente una gestione attiva della liquidità, compresa la possibilità di avvalersi di prestiti a breve termine³⁸.

36 Si confronti, sul punto, la *Proposta di modifica di Decisione del Consiglio relativa al Sistema delle Risorse proprie*, 28.5.2020, COM(2020) 445 final. Deve, d'altronde, ricordarsi che già nel 2018 la Commissione europea aveva avanzato la proposta di un incremento dei massimali sulle risorse proprie, per far fronte alla fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione Europea, che avrebbe comportato una riduzione del reddito nazionale lordo dell'UE e, di conseguenza, una diminuzione dell'ammontare nominale delle risorse proprie calcolato a partire da questo reddito nazionale lordo ridotto. A tale riguardo, si veda, *ex multis*, I. VEGA MOCOROA, *Il sistema delle risorse proprie nell'UE post-Brexit: un'occasione per la riforma*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1/2019, pp. 29 ss.

37 La struttura del *Next Generation EU* si fonda, in effetti, su tre pilastri: 1) la Decisione sulle risorse proprie; 2) lo strumento dell'UE per la ripresa ("strumento per la ripresa"), basato sull'articolo 122 del TFUE, che individua misure per la ripresa, assegna a tale effetto a vari programmi dell'Unione i fondi ottenuti dai prestiti contratti e qualifica la parte dei fondi ottenuti dai prestiti contratti dedicata alla spesa; 3) i diversi programmi dell'Unione cui sono assegnate le risorse, che stabiliscono le norme per la loro esecuzione, compresi i criteri di programmazione, ammissibilità e assegnazione.

38 L'art. 9, paragrafo 4, della Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del 14 dicembre 2020 sancisce, a tale riguardo, espressamente che «Fatto salvo l'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio (10), qualora gli stanziamenti autorizzati iscritti nel bilancio dell'Unione non permettano all'Unione di far fronte agli obblighi risultanti dall'assunzione di prestiti di cui all'articolo 5 della presente decisione e la Commissione non possa generare la necessaria liquidità ponendo in atto altre misure previste dalle disposizioni finanziarie applicabili a tali assunzioni di prestiti in tempo utile per garantire l'adempimento degli obblighi dell'Unione, anche attraverso la gestione attiva della liquidità e, se necessario, ricorrendo a finanziamenti a breve termine sui mercati dei capitali coerentemente con le condizioni e i limiti di cui

A questo punto, però, non si può dimenticare un rilevante ostacolo procedurale. La Decisione del 14 dicembre 2020, dopo essere stata adottata, seguendo una procedura legislativa speciale, dal Consiglio dell'Unione all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, richiede ancora, per poter spiegare i propri effetti, una specifica approvazione da parte dei vari Stati membri, conformemente alle previsioni costituzionali di ciascuno di essi³⁹. La Decisione che definisce l'ammontare delle risorse proprie, in effetti, essendo necessariamente sottoposta alle procedure di adattamento degli Stati membri, assume un'incontestabile natura "convenzionale"⁴⁰. E questo perché, come noto, il sistema di finanziamento dell'Unione si radica ancora su di un meccanismo di tipo sostanzialmente *intergovernativo*⁴¹.

3. Il contesto della decisione: la recente giurisprudenza "europea" di Karlsruhe.

all'articolo 5, paragrafo 1, primo comma, lettera a), e all'articolo 5, paragrafo 2, della presente decisione, gli Stati membri, come soluzione di ultima istanza per la Commissione, mettono a disposizione di quest'ultima le risorse necessarie a tal fine. In tali casi, i paragrafi da 5 a 9 del presente articolo si applicano in deroga all'articolo 14, paragrafo 3, e all'articolo 14, paragrafo 4, primo comma, del regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014».

39 Si confronti l'art. 311, paragrafo 3, del TFUE. Sulla procedura legislativa europea, molto chiaramente, R. CAFARI PANICO, *Il processo legislativo dell'Unione europea*, in L. F. Pace (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 93 ss.; U. DRAETTA, *La funzione legislativa ed esecutiva dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in DCSI, 2008, pp. 677 ss.; R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in F. BASSANINI - G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 191 ss.; L. DANIELE (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 125 ss.; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 212 ss.

40 G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 215.

41 Così, ancora, G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 215, il quale correttamente evidenzia che «Le spese, ai sensi dell'art. 312, par. 1, TFUE, devono essere contenute entro i limiti delle risorse proprie e sono programmate su base pluriennale attraverso un quadro finanziario, adottato dal Consiglio all'unanimità previa approvazione del parlamento europeo». Su questi ed altri profili si vedano anche A. DAMATO - P. DE PASQUALE, *Politica economica e monetaria dell'Unione europea. Procedura legislativa e ruolo delle istituzioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, *passim*; L. SABBI, *L'evoluzione della procedura di bilancio dell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 2017, pp. 320 ss.; I. VEGA MOCOROA, *Il sistema delle risorse proprie nell'UE post-Brexit: un'occasione per la riforma*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1/2019, p. 29.

Quella in commento non è certo la prima delle decisioni con cui il BVerfG ha tentato di ritagliarsi il ruolo di “istanza giurisprudenziale suprema” all’interno del composito e plurale sistema costituzionale europeo⁴². Si tratta, per la verità, di un percorso risalente che, muovendo dalle celebri sentenze *Solange I e II*, è passato attraverso il *Maastricht-Urteil*, il *Lissabon-Urteil* ed il *Mangold-Urteil* per giungere, infine, alle saghe OMT e PSPP⁴³. Non è, d’altronde, possibile ripercorrere compiutamente la storia degli itinerari “europei” della Corte di Karlsruhe, e del connesso dialogo/scontro di quest’ultima con la Corte di Giustizia dell’Unione Europea (CGUE), nondimeno giova, in questa sede, ricordare le due tappe più recenti di questo “cammino comunitario”⁴⁴, riguardanti, entrambe, il peculiare settore della politica economica e monetaria⁴⁵.

La prima concerne il caso c.d. *Gauweiler/OMT*, che ha, a suo tempo, attirato fortemente l’attenzione critica della dottrina costituzionalistica, non solo tedesca ma anche, e soprattutto, europea⁴⁶. Questo capitolo della giurisprudenza “comunitaria” di Karlsruhe si segnala, in particolare, per aver condotto al primo “storico” rinvio pregiudiziale promosso dal Tribunale costituzionale federale tedesco alla CGUE, con

42 *Ex multis*, A. ATRIPALDI – R. MICCÙ, *La costituzione europea multilivello tra garanzia di omogeneità e identità plurali*, in R. MICCÙ – I. PERNICE, *The European Constitution in the Making, Nomos*, Baden-Baden, 2004; P. SCARLATTI, *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell’Europa del dopo Lisbona*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, pp. 2 ss.

43 Ci si riferisce, segnatamente, a BVerfG, BVerfGE 37, 271 (*Solange I*) nonché BVerfG, BVerfGE 73, 339 (*Solange II*); BVerfG, BVerfGE 89, 155 (*Maastricht-Urteil*); BVerfG, 2 BvR 2/2008 (*Lissabon-Urteil*); BVerfG, 2BvR 2661/06 (*Mangold-Urteil*); BVerfG, 2BvR 2728/13, 21 giugno 2016 (*OMT*); BVerfG, 2 BvR 859/15 - 2 BvR 1651/15 - 2 BvR 2006/15 - 2 BvR 980/16, 5 maggio 2020 (*PSPP*).

44 L’espressione virgolettata è, ovviamente, tratta dalla felice invenzione di P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1973, pp. 2401 ss.

45 Sul punto, diffusamente, P. FARAGUNA – D. MESSINEO, *European Central Bank, National Constitutional Adjudication and the European Court of Justice: Latest developments from the “European case-law” of the German Constitutional Court*, in *Quaderni di ricerca giuridica della consulenza legale della Banca d’Italia*, 2021, pp. 11 ss.

46 La letteratura, a tale riguardo, è sconfinata, occorre qui richiamare almeno A. HINAREJOS, *Gauweiler and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of Economic and Monetary Union*, in *European Constitutional Law Review*, n. 3/2015, pp. 563 ss.; V. BORGER, *Outright Monetary Transactions and the Stability Mandate of the ECB: Gauweiler*, in *CML Rev.*, n. 1/2016, pp. 139 ss.; M. BONINI, *Giudice delle leggi o “signore dei trattati”? Riflessioni critiche sul sindacato a tutela dell’“identità costituzionale”*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2016, pp. 1 ss.; F. SAIITO, *Il Bundesverfassungsgericht e l’Europa: istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, pp. 46 ss.; R. IBRIDO, *Il controllo democratico della politicamonetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *Federalismi.it*, n. 5/2017, pp. 5 ss.

decisione del 14 gennaio 2014⁴⁷. La vicenda giurisdizionale è originata da alcuni ricorsi, proposti sia in sede di ricorso individuale diretto sia in sede di conflitto tra poteri, i quali contestavano la legittimità del piano di acquisiti non convenzionali annunciato dalla Banca Centrale Europea (BCE): il c.d. programma “*Outright Monetary Transactions*” (noto con l’acronimo OMT)⁴⁸. Il piano in questione è stato, nel dettaglio, censurato sia perché esorbitante dalle attribuzioni della BCE, qualificandosi quale misura non già di politica monetaria (di competenza dell’Unione), bensì di politica economica (riservata agli Stati membri) ed in quanto tale lesiva degli artt. 119; 123, paragrafo 1; 127, paragrafi 1 e 2 del TFUE e degli artt. 17 e 24 del Protocollo sullo Statuto del sistema europeo di banche centrali (SEBC), sia perché elusivo del divieto di finanziamento monetario del bilancio degli Stati membri ai sensi dell’art. 123 del TFUE⁴⁹.

Il BVerfG ha così deciso, in un’ottica – a dispetto delle apparenze – ben poco *europarechtsfreundlich*, di rimettere la questione alla CGUE, la quale, posta di fronte alla difficile strettoia tra la scelta di delegittimare la BCE e quella di scatenare una dura reazione della Corte tedesca, ha riconosciuto come il programma OMT rientrasse nel novero delle azioni di politica monetaria⁵⁰. I giudici di Lussemburgo

47 La saga si compone, specificamente, di tre pronunce: la decisione del BverfG di promuovere il rinvio pregiudiziale alla CGUE: BVerfG, 2 BvR 2728/13, 14 gennaio 2014; la decisione della CGUE sul rinvio pregiudiziale: Corte di giustizia UE, 16 giugno 2015, *Peter Gauweiler ed altri c. Deutscher Bundestag*, in causa C-62/14; ed infine la decisione del BverfG che ha definito la *quaestio* da cui era originato il rinvio pregiudiziale: BVerfG, 2 BvR 2728/13, 21 giugno 2016.

48 Per far fronte alla nota crisi dei debiti sovrani, che stava attraversando una fase particolarmente acuta, la Banca Centrale Europea aveva annunciato la sua disponibilità ad acquistare sul mercato secondario quantitativi potenzialmente illimitati di titoli di Stato onde consentire un effettivo riequilibrio dei differenziali dei tassi di rendimento. Questo annuncio era stato, peraltro, preceduto pochi mesi prima, il 26 luglio 2012, dal famoso discorso tenuto alla *Global Investment Conference* dall’allora Presidente della BCE, Mario Draghi, il quale aveva affermato che «*Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro*». Il discorso integrale è consultabile all’indirizzo www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html.

49 In merito al rapporto tra *governance* finanziaria e monetaria si rinvia all’approfondita opera monografica di O. CHessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, *passim*. Per considerazioni più generali sul sistema delle Competenze dell’Unione Europea si veda, per tutti, L. DANIELE (a cura di), *Diritto dell’Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 421 ss. Sulle misure “non convenzionali” impiegate dalla Banca Centrale Europea per far fronte all’“eurocrisi”, molto chiaramente, E. MOSTACCI, *Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in *DPCE online*, n. 1/2015, pp. 221 ss.; A. CARDONE, *L’obliterazione dello stato di crisi: la corte UE ri(con)duce le misure “non convenzionali” della BCE al diritto “ordinario” dei trattati*, in *Giur. cost.*, n. 4/2015, pp. 1545 ss.

50 Con la dizione “*europarechtsfreundlich*” si intende, come noto, un approccio da parte della Corte di Karlsruhe caratterizzato da una sorta di *favor* nei confronti del diritto dell’Unione. Per un’approfondita analisi del canone dell’(intraducibile)

hanno, però, precisato che le OMT avrebbero consentito esclusivamente acquisti di titoli di Stati membri aventi accesso al mercato e solamente per il tempo e la misura strettamente necessari a preservare il meccanismo della trasmissione della politica monetaria e l'unicità della stessa⁵¹. In questo modo la CGUE, dimostrandosi disponibile a riconoscere che il programma censurato avrebbe dovuto rispettare le stringenti condizioni evocate dal BVerfG nel rinvio pregiudiziale, ha abilmente disinnescato il possibile conflitto con il rimettente, evitando di offrire a Karlsruhe il destro per dichiararlo *ultra vires*⁵². Di tal che il Tribunale costituzionale federale tedesco, nel momento in cui è tornato a pronunciarsi in via definitiva sulla questione, con decisione del 21 giugno 2016, si è limitato ad adottare una sentenza mista di inammissibilità e rigetto dei ricorsi sollevati con *Verfassungsbeschwerde* e del conflitto tra poteri⁵³.

Diversa, ancorché profondamente connessa alla prima, è invece la seconda, e ancora più recente, tappa del "cammino europeo" di Karlsruhe, relativa al caso *Weiss/PSPP*. La vicenda ha preso l'avvio da alcuni ricorsi individuali diretti aventi ad oggetto gli acquisti disposti dalla BCE nel quadro del *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), meglio noto come *Quantitative Easing* (QE)⁵⁴. Detto programma prevedeva notevoli acquisti di titoli di Stato nonché obbligazioni, da parte del

Europarechtsfreundlichkeit, per tutti, P. FARAGUNA, *Il Mangold Urteil: controllo ultra vires ma da maneggiare "europarechtsfreundlich"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2010, pp. 863 ss. Si veda anche, in giurisprudenza, BVerfG, 2BvR 2661/06 § 59.

51 In relazione al profilo evidenziato nel testo, *ex plurimis*, P. FARAGUNA, *Il caso Gauweiler sulle OMT alla Corte di Giustizia: l'Avvocato generale porge l'altra guancia al BVerfG*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16 gennaio 2015, pp. 1 ss.; ID, *La Corte di Giustizia strizza l'occhio al BVerfG nel caso Gauweiler (OMT)*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2015, pp. 798 ss.

52 Evidenza abilmente le opposte esigenze sottese alla pronuncia della CGUE, L.F. PACE, *The OMT case, the "intergovernmental drift" of the Eurozone crisis and the (inevitable) rectification of the BVerfG jurisprudence in light of the ECJ's Gauweiler judgment*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 1/2017, pp. 155 ss.

53 P. FARAGUNA, *Il caso Gauweiler/OMT torna dalla Corte di Giustizia al BVerfG: ricorsi infondati (ma non troppo)*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2016, pp. 593 ss.; ID, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti Comparati*, n. 1/2016, pp. 3 ss. Preme, peraltro, sottolineare che il programma OMT non ha condotto ad alcun effettivo acquisto da parte del SEBC, dal momento che il mero annuncio della sua possibilità aveva sostanzialmente consentito di raggiungere gli effetti auspicati senza necessità attuative. Si è assistito, così, ad una battaglia che potremmo definire "competenziale pura", tra il Tribunale costituzionale federale tedesco e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

54 Per un approfondimento analitico delle differenze tra *QE* e *OMT* appare qui prezioso rinviare ad A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi.it*, n. 13/2015, pp. 2 ss. In senso analogo si veda anche ID, *Il programma OMT della BCE al vaglio della Corte di Giustizia: considerazioni sulle Conclusioni dell'Avvocato Generale*, in *Federalismi.it*, n. 4/2015, pp. 3 ss.

Sistema europeo delle banche centrali (SEBC), con l'intento dichiarato, come già nel caso del programma OMT, di stimolare l'inflazione⁵⁵. I vari ricorsi sollevati dinanzi alla Corte tedesca hanno sostanzialmente eccepito la violazione del divieto di finanziamento monetario *ex art.* 123 del TFUE, facendo leva sugli stringenti limiti del mandato tanto della BCE quanto del SEBC, contemplati dagli artt. 119 e 127 del TFUE, oltre che dagli artt. 17 e 24 del Protocollo n. 4 allegato allo Statuto della BCE⁵⁶. Il tentativo dei ricorrenti è stato, evidentemente, quello di far dichiarare, da un lato, la non applicabilità del programma PSPP da parte della *Bundesbank*, e, dall'altro, l'obbligo per i pubblici poteri tedeschi di attivarsi per impedirne l'applicazione in Germania⁵⁷.

In questa cornice il BVerfG ha proposto il suo secondo rinvio pregiudiziale alla CGUE, con ordinanza del 18 luglio 2017⁵⁸. La Corte di Lussemburgo ha, conseguentemente, ritenuto, con decisione dell'11 dicembre 2018, che il PSPP, rientrando nelle azioni di politica monetaria, non violasse il diritto dell'Unione Europea e che, pertanto, BCE e SEBC non avessero ecceduto dal mandato loro riconosciuto⁵⁹. Tuttavia, a seguito della riassunzione del giudizio all'esito del rinvio

55 Al fine di portarla all'obiettivo del 2 per cento.

56 Anche qui la saga si compone di tre pronunce: la decisione del BVerfG di promuovere il rinvio pregiudiziale alla CGUE: BVerfG, 2 BvR 859/15, 18 luglio 2017; la decisione della CGUE sul rinvio pregiudiziale: Corte di giustizia UE, 11 dicembre 2018, *Weiss e a.*, in causa C-493/17; ed infine la decisione del BVerfG che ha definito la *quaestio* da cui era originato il rinvio pregiudiziale: decisione del Secondo senato, 2 BvR 859/15 - 2 BvR 1651/15 - 2 BvR 2006/15 - 2 BvR 980/16, 5 maggio 2020. Quanto all'individuazione dei limiti previsti dal mandato attribuito dai Trattati alla BCE si confrontino, *ex multis*, L. DANIELE - R. CISOTTA, *L'unione economica e monetaria*, in L. DANIELE (a cura di), *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 524 ss.

57 La BCE ha denominato l'insieme dei vari programmi di acquisto di titoli sul mercato "*Expanded Asset Purchase Programme*" (EAPP), articolato, a sua volta, in vari sottoprogrammi: *Third Covered Bond Purchase Programme* (CBPP3); *Asset-backed Securities Purchase Programme* (ABSPP), *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), *Corporate Sector Purchase Programme* (CSPP).

58 Sul secondo rinvio pregiudiziale della Corte di Karlsruhe, approfonditamente, ancora P. FARAGUNA, *Da Karlsruhe un nuovo rinvio pregiudiziale "contro" la BCE: inutile o dannoso?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2017, pp. 930 ss.

59 Escludono categoricamente la "neutralità" della politica monetaria della Banca Centrale Europea, P. DE SENA - S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, pp. 120 ss.; A. GUAZZAROTTI, "*Neutralità va cercando, ch'è sì cara!*" Il Tribunale costituzionale tedesco contro la politicità dei programmi di quantitative easing della BCE, in *DPCE online*, n. 2/2020, pp. 2811 ss. Sulla difficile distinzione tra politica economica e monetaria, si veda anche quanto recentemente ricostruito da E. CREMONA, *Principio della stabilità dei prezzi e sistema delle competenze UE: la distinzione fra politica monetaria e politica economica nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, pp. 1506 ss.

pregiudiziale, con sentenza del 5 maggio 2020, il Tribunale costituzionale federale tedesco, accogliendo parzialmente i ricorsi individuali presentati, ha dichiarato *ultra vires* tanto la decisione del Consiglio direttivo della BCE del 4 marzo 2015 (EU) 2015/774 e le connesse decisioni della BCE (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702 ed (EU) 2017/100, quanto la sentenza della Corte di Giustizia dell'11 dicembre 2018⁶⁰.

Questa decisione, definendo, per la prima volta nella storia della giurisprudenza costituzionale tedesca, atti di Istituzioni europee *ultra vires*, e come tali non vincolanti per i poteri pubblici della Repubblica federale tedesca, ha innegabilmente segnato un momento di forte tensione nei rapporti tra la Corte di Karlsruhe e l'ordinamento europeo, ancorché gli sviluppi successivi abbiano condotto ad un deciso raffreddamento della temperatura del conflitto⁶¹. Dai richiamati itinerari "europei" del BVerfG si può, quindi, agevolmente comprendere come la decisione del 26 marzo 2021, oggetto di queste brevi notazioni, non sia «nata all'improvviso, come Minerva

60 Tra i moltissimi contributi sulla pronuncia in discorso, quanto alla letteratura in lingua italiana, si segnalano P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara ultra vires il Quantitative easing (con uno sguardo al Pandemic Emergency Purchase Programme?)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 312 ss.; F. SAIITO, «Tanto peggio per i fatti». *Sipario sulla presidenza Vosskuhle: il caso quantitative easing di fronte al Bundesverfassungsgericht*, in *Diritti comparati*, 7 maggio 2020, pp. 4 ss.; O. CHESSA, *Il principio di attribuzione e le Corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, in *DPCE online*, n. 1/2020, pp. 2741 ss.; G. SCACCIA, *Nazionalismo giudiziario e diritto dell'Unione europea: prime note alla sentenza del BVerfG sui programmi di acquisto di titoli del debito della BCE*, in *DPCE online*, n. 2/2020, pp. 2857 ss. Per alcuni commenti internazionali si vedano invece, tra i moltissimi, S. SIMON - H. RATHKE, "Simply not comprehensible." *Why?*, in *German Law Journal*, Vol. 21, 2020, pp. 950 ss.; D. GRIMM, *A Long Time Coming*, in *German Law Journal*, Vol. 21, 2020, p. 944 ss.; A. BOBIC - M. DAWSON, *Making sense of the "incomprehensible": The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court*, in *Common Market Law Review*, Vol. 57, pp. 1954 ss.; D. SARMIENTO - D. UTRILLA, *Germany's Constitutional Court has gone nuclear. What happens next will shape the EU's future*, in *Euronews*, 20 Maggio 2020, consultabile all'indirizzo <https://www.euronews.com/2020/05/15/germanyconstitutional-court-gone-nuclear-what-happens-next-will-shape-the-eu-future-view>.

61 Del resto «soon after the first harsh reactions of the concerned institutions, the temperature of the conflict gradually cooled down. The ECB facilitated a way out of the legal deadlock by releasing unpublished documents. These included excerpts from minutes of Governing Council's meetings concerning the evaluation of the potential side effects of the PSPP, corroborating the adequacy of the proportionality assessment underpinning the challenged ECB's policy choices». Così P. FARAGUNA - D. MESSINEO, *European Central Bank, National Constitutional Adjudication and the European Court of Justice: Latest developments from the "European case-law" of the German Constitutional Court*, in *Quaderni di ricerca giuridica della consulenza legale della Banca d'Italia*, 2021, p. 32.

dalla testa di Giove»⁶², ma rappresenti, piuttosto, il punto di approdo, del tutto *ovvio* e prevedibile, di un più ampio cammino pretorio, affinato in molti decenni dalla Corte tedesca e alimentato, in tempi recenti, da pronunce piuttosto innovative, oltre che costruite in modo sempre più incrementale.

A guardare il quadro della giurisprudenza europea del BVerfG, la presa di posizione di Karlsruhe pare, dunque, collocarsi, senza soluzione di continuità, nell'ambito di quel marcato attivismo giudiziale di cui la Corte tedesca si è resa protagonista nel corso degli ultimi anni, scandendo i principali passaggi del "cammino comunitario" della Repubblica federale. Era, dunque, probabile che la Corte di Karlsruhe sarebbe stata chiamata a prendere posizione anche su un ulteriore passaggio nevralgico dell'integrazione europea, quale certamente è lo "storico" accordo sul NGEU, raggiunto dal Consiglio dell'Unione Europea lo scorso luglio al fine di sostenere gli Stati membri maggiormente colpiti dalla pandemia da COVID-19⁶³. Del resto, il Tribunale costituzionale federale tedesco difficilmente si sarebbe lasciato sfuggire l'occasione, offertale da un utilizzo piuttosto "anomalo" del ricorso individuale diretto, di rivendicare il diritto a pronunciare la sua (ultima?) parola sulle divisive questioni sottese al citato piano europeo di ripresa economica⁶⁴.

4. L'"ombra" del BVerfG: quale futuro per la risposta economica europea al COVID-19?

Da questo punto si può muovere per abbozzare una breve riflessione conclusiva che, traendo spunto dalla recente decisione provvisoria del BVerfG, tenti di volgere lo sguardo al presente, ma soprattutto al futuro prossimo, della risposta pandemica

Sul punto, con forti accenti critici, cfr. O. CHessa, *Perché il tribunale costituzionale tedesco sbaglia nel censurare gli «effetti di politica economica» della BCE?*, in *lacostituzione.info*, 8 maggio 2020; A. GUAZZAROTTI, *Cose molto cattive sulla ribellione del Tribunale costituzionale tedesco al Quantitative easing della BCE*, in *lacostituzione.info*, 10 ottobre 2020.

62 P. FARAGUNA - D. MESSINEO, *Istituzioni tecniche, attori politici e controllo di costituzionalità: il caso Weiss/Pspp e il suo seguito*, in corso di pubblicazione nella Rivista *Banca borsa e titoli di credito*.

63 Il riferimento è al Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020. Cfr., a tale riguardo, www.consilium.europa.eu, nonché, in dottrina, C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritticomparati.it*, 29 luglio 2020, pp. 1 ss.

64 Di diritto all'ultima parola, spesso rivendicato dal BVerfG, soprattutto rispetto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ragiona condivisibilmente P. FARAGUNA, *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di giustizia e tribunali costituzionali*, in *Giur. cost.*, n. 1 del 2017, pp. 567 ss.

europea, declinata sul versante di uno sviluppo sempre più incrementale della *governance* economica⁶⁵.

È certamente innegabile che la reazione europea alla pandemia da COVID-19, calata nelle sue varie linee di intervento, abbia generato – e stia tuttora continuando a generare – una spiccata accelerazione nel processo strutturale di integrazione economica⁶⁶. Del resto, dinanzi all’eccezionale crisi epidemica che sta sconvolgendo il “Vecchio continente”, l’Unione Europea non avrebbe in alcun modo potuto rimanere in silenzio⁶⁷. Al contrario, era necessariamente tenuta a fornire risposte comuni, celeri ed efficaci, rispetto alle forti pressioni esercitate da un “morbo invisibile” che non guarda ai confini nazionali, ma che travolge indistintamente (seppur con intensità diverse) ogni Paese membro⁶⁸.

65 Copiosissima è la produzione scientifica sull’evoluzione del settore dell’Unione economica e monetaria. Sia consentito, pertanto, rinviare, per tutti, ad A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Giappichelli, Torino, 1998; G. GUARINO, *Verso l’Europa. Ovvero la fine della politica*, Mondadori, Milano, 1997; ID., *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2006; J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, vol. 100, n. 8, June 1991, pp. 2403 ss.; M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all’integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 1992, pp. 557 ss.; F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale nella federazione monetaria dell’Europa*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 1997, pp. 98 ss.; F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Cedam, Padova, 2019, *passim*.

66 Lo sostiene, tra gli altri, M. IANNELLA, *La risposta europea alla crisi Covid-19 e le diverse interazioni con l’ordinamento italiano*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2020, p. 95. Del resto l’impulso alla costruzione delle fondamenta di una nuova *governance* economica europea non è fornito, esclusivamente, dai piani previsti dal NEGEU e dalle nuove possibilità di indebitamento riconosciute all’Unione Europea, ma, altresì, dall’incremento del bilancio di lungo periodo dell’Unione, il c.d. *Quadro Finanziario Pluriennale* (QFP), su cui si confrontino, *ex plurimis*, Commissione europea, *Comunicazione, Il bilancio dell’UE come motore del piano per la ripresa europea*, COM(2020) 442 final, 27/5/2020, e Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, 21/7/2020, 1; Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*, COM(2018) 322 final, 2.5.2018. Tale quadro viene, poi, completato dalla decisione, assunta dal Consiglio direttivo della BCE il 24 marzo 2020, di attivare un massiccio programma di acquisto, sul mercato secondario, di titoli di Stato di Paesi membri dell’“eurozona”: ossia il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP). Decisione che è stata successivamente reiterata in data 4 giugno e 10 dicembre 2020. Sul punto, approfonditamente, E.C. RAFFIOTTA, *La Banca centrale europea a dieci anni dal Trattato di Lisbona tra emergenze e la ricerca di un’identità*, in *Federalismi.it*, n. 19/2020, p. 358.

67 Per una breve ricostruzione dell’impatto della pandemia da COVID-19 a livello dell’Unione Europea, si rinvia a quanto ricostruito in R. ADAM – A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino 2020, pp. 27 ss.; P. DE SENA – S. D’ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell’Unione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, pp. 145 ss.; F. SARACENO, *L’economia europea tra lockdown e Fondo per la ripresa*, in *Il Mulino*, n. 3/2020, pp. 422 ss.

In questa cornice, proprio grazie all'approvazione dei numerosi piani europei di ripresa contemplati dal NGEU, le istituzioni dell'Unione si sono rivelate all'altezza del loro difficile mandato, dimostrandosi in grado di far fronte ad uno sconvolgimento obiettivamente imprevedibile⁶⁹. In effetti, detto inedito programma di rilancio europeo ha fornito agli Stati membri la «possibilità unica – forse irripetibile – di disporre di risorse consistenti per compiere riforme strutturali in grado non soltanto di garantire l'uscita dalla crisi, ma soprattutto di assicurare prosperità e benessere per le nuove generazioni, con un nuovo modello di crescita più sostenibile»⁷⁰.

Senonché, il quadro è stato senz'altro aggravato dalla (prevedibile) reazione tedesca. La questione non è assolutamente di poco momento: la Commissione europea potrà dare l'avvio al proprio potere, eccezionale e temporaneo, di contrarre prestiti sui mercati finanziari per sostenere il NGEU solamente qualora tutti e 27 i Paesi membri avranno ratificato la Decisione sulle risorse proprie. Difatti, come ricordato, questa Decisione, dopo essere già stata adottata dal Consiglio dell'Unione all'unanimità, richiede ancora l'approvazione dei vari Stati membri in conformità alle relative previsioni costituzionali.

68 Sull'idea, diffusa, per cui, posta l'inadeguatezza dell'architettura istituzionale dell'Unione Europea a far fronte a crisi di dimensioni epocali, risulterebbe accettabile anche qualche forzatura istituzionale pur di consentire all'economia continentale di superare i momenti di maggiore difficoltà finanziaria, si rinvia, tra gli altri, ad A. BOITANI, *Sette luoghi comuni sull'economia*, Laterza, Roma, 2017, spec. pp. 66 ss.; F. SARACENO, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, LUISS University Press, Roma, 2020, spec. pp. 94 ss.

69 Maggiormente nel dettaglio il NGEU si compone di ben 11 programmi, alcuni dei quali preesistenti, ma il grosso della cifra (672,5 dei complessivi 750 miliardi) verrà convogliato nel c.d. *Recovery and Resilience Facility* (RFF), la cui disciplina giuridica si basa su una procedura legislativa ordinaria, e dunque con il coinvolgimento del Parlamento europeo, ai sensi dell'art. 175, paragrafo 3 del TFUE. In questo senso A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, 32; F. COSTAMAGNA - M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?: The EU Recovery Plan*, in *Verfassungsblog*, 30 maggio 2020.

70 Così, testualmente, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, durante il discorso pronunciato in occasione del quarantaseiesimo "Forum Ambrosetti" del 5 settembre 2020. Discorso puntualmente ripreso da C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, p. 773. Sul punto si vedano anche F. DAVERI, *L'Ue non più matrigna prova a scacciare l'incubo sovranista*, in *lavoce.info*, 21 luglio 2020; L. MELICA, *"Whereas this is a moment of truth for the Union that will determine its future". Tra atti e parole delle Istituzioni europee nella lotta contro la pandemia*, in *DPCE online*, n. 2/2020, pp. 2265 ss.

Attualmente⁷¹ solo 17 Stati membri hanno confermato quanto precedentemente concordato a Bruxelles, completando l'iter di ratifica. Ed è proprio sulla base della considerazione per cui il procedimento di adattamento da parte dei Parlamenti di numerosi Paesi europei è tuttora pendente, che la questione sollevata dinanzi alla Corte di Karlsruhe finisce per assumere ancora maggiore rilievo⁷². A preoccupare è soprattutto il fatto che, all'intrinseca lentezza della procedura di ratifica della nuova Decisione sulle risorse proprie, si sia ora aggiunta anche l'"ombra" del BVerfG. Un'"ombra" che, pendendo, quasi come una "spada di Damocle", sulle Assemblee legislative nazionali, rischia, in ultima istanza, di rafforzare le resistenze già manifestate dai Paesi c.d. "Frugali" e del "gruppo di Visegrad", fortemente scettici nei confronti del NGEU⁷³.

Non ci si può, pertanto, esimere dal chiedersi se la decisione provvisoria del Tribunale costituzionale federale tedesco, nell'attesa della successiva decisione cautelare, possa, *medio tempore*, mutare i destini del NGEU⁷⁴. Il rischio è che l'innescò di questo nuovo contenzioso e la possibile risposta del BVerfG favorevole ai ricorrenti, possano rallentare, e persino contraddire, il processo di integrazione sovranazionale, in chiave maggiormente solidaristica rispetto al passato, proprio in

71 Nel momento in cui si scrive - 18 aprile 2021 - risultano aver completato l'iter di ratifica i seguenti Paesi: Croazia, Cipro, Slovenia, Portogallo, Francia, Bulgaria, Malta, Italia, Spagna, Belgio, Grecia, Lussemburgo, Lettonia, Repubblica Ceca, Danimarca, Svezia, Repubblica Slovacca.

72 Quanto ai meccanismi istituzionali deputati ad attuare in Italia i fondi del *Next Generation EU* si rinvia, per tutti, a quanto abilmente evidenziato da N. LUPO, *Meccanismi istituzionali per i fondi del «Next generation EU»*, in *rivistailmulino.it*, 28 luglio 2020.

73 Il fronte dei Paesi che ha mostrato maggiori resistenze rispetto al piano di rilancio di cui si fa portatore il NGEU vede, in prima linea, i Paesi c.d. "frugali" (Paesi Bassi, Austria, Danimarca e Svezia), da un lato, e i Paesi del c.d. "gruppo di Visegrad" (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia), dall'altro. Si tratta, in particolare, di Stati membri che premono per mantenere il bilancio europeo al livello più basso possibile onde circoscrivere fortemente l'autonomia delle istituzioni sovranazionali (come il Parlamento e la Commissione). Si confrontino su questo ed altri profili, *ex plurimis*, S. FABBRINI, *Temi caldi*, in *Sole 24 Ore.com*, 24 febbraio 2020; nonché le voci "Paese frugale" e "Gruppo di Visegrad" dell'Enciclopedia Treccani, consultabili all'indirizzo www.treccani.it.

74 In particolare, l'erogazione degli stanziamenti del cd. *Recovery and Resilience Facility* (672,5 miliardi di euro) dipende, come noto, dall'elaborazione da parte dei vari Stati membri di «piani nazionali per la ripresa e la resilienza in cui è definito il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato per il periodo 2021-2023», i quali dovranno ottenere la previa approvazione della Commissione, che ne valuterà la coerenza con le raccomandazioni fornite. Sul punto, si veda, diffusamente, G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, pp. 1502 ss.

un momento in cui la celerità e un'“Unione sempre più stretta tra i popoli” dovrebbero rappresentare un'impellente priorità⁷⁵.

Alla luce della battuta d'arresto bruscamente imposta da Karlsruhe, l'obiettivo dell'Unione Europea di garantire il completamento del processo di ratifica in tutti gli Stati membri entro la fine del secondo trimestre di quest'anno riuscirà davvero ad essere soddisfatto⁷⁶? Le premesse non inducono certo all'ottimismo, ma, aspettando che il BVerfG si pronunci sulla domanda cautelare, l'auspicio resta sempre quello di un avvio rapido delle azioni di ripresa e resilienza progettate nell'ambito del NGEU, all'insegna di una nuova forma di “vera” solidarietà europea⁷⁷.

75 Per un quadro aggiornato dell'impatto pandemico sull'andamento economico (*rectius* sul PIL) degli Stati membri si veda il *Regional Economic Outlook: Europe, October 2020*, realizzato dal Fondo Monetario Internazionale (FMI). Non può, del resto, nemmeno escludersi un rischio di possibili “imitazioni” dell'operato del BVerfG ad opera di altre Corti costituzionali degli Stati membri. A tale riguardo si veda, ad esempio, Decision no. 22/2016 (XII.5.) of the Hungarian Constitutional Court, con cui la Corte costituzionale ungherese era sembrata recepire, nella propria pronuncia, molti degli approdi propri della giurisprudenza “europea” del Tribunale costituzionale federale tedesco. Cfr., *ex plurimis*, K. KELEMEN, *The Hungarian Constitutional Court enters the dialogue on national constitutional identity*, in *www.diritticomparati.it*, 30 marzo 2017; G. HALMAI, *Abuse of constitutional identity: the Hungarian constitutional court on interpretation of article E) (2) of the fundamental law*, in *Review of Central and East European law*, Vol. 43, No. 1, 2018, pp. 23 ss.

76 Cfr. B. CARAVITA, *We, Europeans, did it! Shall we, Italians, overcome?*, in *Federalismi.it*, Editoriale, 5 agosto 2020.

77 A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *Federalismi.it*, n. 24/2020, pp. 305 ss.; nonché G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in *Ordine internazionale e diritti Umani*, 2020, pp. 457 ss., che correttamente evidenzia che «il principio di solidarietà costituisce un valore fondamentale dell'Unione europea (art. 2, TUE) ed è richiamato sovente quale principio interpretativo (considerando 6, artt. 3, 21, 24 e 31 TUE; artt. 67, 80 e 194 TFUE). Inoltre, talune disposizioni lo utilizzano come principio cardine che deve ispirare l'azione delle istituzioni europee, in ipotesi di reazione a determinate situazioni (v., oltre all'art. 122 TFUE esaminato nel testo, l'art. 222 del medesimo Trattato, concernente gli attacchi terroristici)». Si vedano, più in generale, sotto questo profilo P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea: un panorama “costituzionale”*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO (a cura di), *Etique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 137 ss.; E. DAGILYTÉ, *Solidarity: A General Principle of EU Law? Two Variations on the Solidarity Theme*, in A. BIONDI (a cura di), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018, pp. 61 ss.; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Cacucci Editore, Bari, 2018, *passim*.