

Corte Costituzionale Federale

Decisioni della Banca Centrale Europea sul programma di acquisto di titoli obbligazionari statali che fuoriescono dalla propria competenza

Comunicato stampa nr. 32/2020 del 5 maggio 2020

Decisione del 5 maggio 2020

Con la decisione resa nota in data odierna il Secondo Senato ha accolto numerosi ricorsi proposti contro il programma di acquisto di titoli pubblici (Public Sector Purchase Programme – PSPP). Di conseguenza il Governo Federale e il Parlamento federale hanno violato i diritti dei ricorrenti ai sensi dell’art. 38 comma 1 primo periodo in relazione all’art. 20 commi 1 e 2 e all’art. 79 comma 3 della Costituzione, laddove essi hanno omesso di assumere iniziative riguardo a ciò, che la Banca Centrale Europea nelle decisioni assunte per l’introduzione e l’attuazione del PSPP non ha né esaminato né esposto come le misure in tal modo assunte fossero proporzionali. Né può essere assunta in senso contrario la decisione della Corte di Giustizia dell’Unione Europea dell’11 dicembre 2018, poiché in relazione al controllo di proporzionalità delle decisioni di attuazione del PSPP non è assolutamente comprensibile e in ogni caso si è posta *ultra vires*. Il Senato peraltro non può stabilire una violazione del divieto di finanziamento del bilancio. Le attuali misure di sostegno finanziario dell’Unione Europea o della Banca Centrale Europea in relazione alla attuale crisi del Coronavirus non rientrano nell’oggetto della decisione.

Descrizione della controversia:

Il PSPP è parte del Expanded asset Purchase Programme (EAPP), un programma quadro dell’Eurosistema di acquisto di valori mobiliari. Come risulta dalla sua motivazione l’EAPP ha lo scopo di realizzare una espansione delle risorse monetarie; attraverso questo programma devono essere promossi consumi ed investimenti e essere alzato il tasso di inflazione poco sotto la soglia del 2%. Il PSPP è stato stabilito con decisione della Banca Centrale Europea del 4 marzo 2015 ed ha subito modifiche nel corso del tempo attraverso cinque ulteriori decisioni. Attraverso il PSPP – nell’ambito di condizioni stabilite nel dettaglio nelle decisioni della Banca Centrale Europea – sono acquistati titoli obbligazionari ed altri analoghi titoli di debito collocati sul mercato, che siano emessi dal governo centrale di uno Stato membro, da “organi riconosciuti”, da organizzazioni internazionali o da banche di sviluppo multilaterali con sede in un territorio dell’area euro. Il PSPP costituisce di gran lunga la parte preponderante del EAPP. All’8 novembre 2019 l’Eurosistema nell’ambito del EAPP aveva acquistato

valori mobiliari per complessivi 2.557.800 milioni di euro, di cui 2.088.100 milioni di euro attribuibili al PSPP.

I ricorrenti lamentano con il proprio ricorso che il PSPP violi il divieto di finanziamento degli Stati (art. 123 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) e il principio di attribuzione (art. 5 comma 1 del Trattato sull'Unione Europea, in relazione agli articoli 119, 127 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea). Con decisione del 18 luglio 2017 il Senato ha posto alla Corte di Giustizia molteplici questioni in via pregiudiziale; esse riguardano in particolare il divieto di finanziare il bilancio pubblico, il mandato della Banca Centrale Europea per la politica monetaria ed una invasione della competenza e della piena autonomia sul bilancio degli Stati membri. Con sentenza dell'11 dicembre 2018 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha stabilito che il PSPP non eccede rispetto al mandato della Banca Centrale Europea e non viola il divieto di finanziamento del bilancio pubblico. In questo contesto il 30 e 31 luglio 2019 si è tenuta la trattazione orale del procedimento.

Considerazioni essenziali del Senato:

I Le decisioni della Banca Centrale Europea del 4 marzo 2015 (EU) 2015/774 così come le successive decisioni (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702 – nonostante la differente decisione della Corte di Giustizia – sono da qualificare come provvedimenti *ultra vires* con riferimento all'art. 119 e all'art. 127 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, e agli articoli 17 e seguenti dello Statuto della Banca Centrale Europea.

1. Secondo una costante giurisprudenza della Corte Costituzionale è suo dovere approfondire le doglianze munite di un principio di motivazione che abbiano ad oggetto atti *ultra vires* di organi e istituzioni europee, di coordinarsi con la funzione attribuita per trattato alla Corte di Giustizia, di interpretare ed applicare i trattati ed in tal modo di assicurare l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione Europea (cfr. art. 19 comma 1 primo periodo del Trattato sull'Unione Europea e art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea). Ove ciascuno Stato membro riservi a sé il diritto di decidere attraverso i propri tribunali sulla validità degli atti giuridici dell'Unione, potrebbe essere minata la preminenza ed essere messa in pericolo l'applicazione unitaria del diritto dell'Unione Europea. D'altro canto ove gli Stati membri rinuncino al controllo sugli atti *ultra vires*, sarebbe trasferita in capo ai soli organi dell'Unione la disposizione sui principi guida dei Trattati e ciò anche quando la sua interpretazione porti al risultato di una modifica dei trattati o di una estensione delle competenze. Poiché – come è da attendersi dalle disposizioni istituzionali e procedurali del diritto dell'Unione – per i rari casi limite di superamento delle competenze da parte di organi dell'Unione non si armonizzano integralmente la prospettiva del diritto costituzionale

e quella del diritto dell'Unione Europea, ciò è dovuto al fatto che gli Stati membri dell'Unione Europea, anche dopo il Trattato di Lisbona, conservano la propria sovranità sui Trattati e la soglia dello Stato federale tedesco non va oltrepassata. Le situazioni di tensione, inevitabili in principio secondo questa costruzione, coerentemente all'idea di integrazione europea devono essere composte in maniera cooperativa e tale da attenuare le reciproche prese di posizione. Ciò contraddistingue il lavoro comune nell'Unione Europea, che è una unione di Stati, costituzione, amministrazione e giurisprudenza.

La interpretazione e applicazione del diritto dell'Unione, comprese le disposizioni sul metodo da applicare, sono anzitutto compito della Corte di Giustizia, che in forza dell'art. 19 comma 1 secondo periodo del Trattato sull'Unione Europea è tenuta a tutelarne il diritto con l'interpretazione ed applicazione dei Trattati. I criteri elaborati dalla Corte di Giustizia di concretizzazione giudiziale del diritto si fondano sulle comuni tradizioni giuridiche delle Costituzioni degli Stati membri (cfr. anche art. 6 comma 3 del Trattato sull'Unione Europea e art. 340 comma 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), per come riflessi nella giurisprudenza costituzionale e delle alte corti, così come della Corte Europea dei diritti dell'uomo. L'impiego di questi criteri e principi può e deve non necessariamente corrispondere a quelli elaborati dai Tribunali nazionali, non può tuttavia discostarsene senza indugi. Le peculiarità del diritto dell'Unione Europea richiedono tuttavia non trascurabili deviazioni rispetto al significato ed alla ponderazione dei diversi metodi di interpretazione. Una evidente trascuratezza dei metodi di interpretazione tramandati nello spazio giuridico europeo o, in generale, dei principi generali dell'ordinamento giuridico degli Stati membri, non è inclusa nel mandato previsto dall'art. 19 comma 1 secondo periodo del Trattato sull'Unione Europea. In questo contesto non è compito della Corte Costituzionale Federale, sulle questioni interpretative del diritto dell'Unione, che possano condurre a differenti esiti nell'ambito di discussioni giurisprudenziali condotte in maniera metodologicamente corretta, porre la propria interpretazione al posto di quella della Corte di Giustizia. La sentenza della Corte di Giustizia deve essere certamente rispettata, quando essa giunge a valutazioni, ancorché suscettibili di rilevanti argomenti contrari, riconducibili a riconosciuti principi metodologici e non appaia obiettivamente arbitraria.

2. La valutazione della Corte di Giustizia, secondo cui la decisione del Consiglio della Banca Centrale Europea sul PSPP e le sue modifiche rientrano nella sua competenza, disconosce in modo evidente significato e portata del principio di proporzionalità (art. 5 comma 1 secondo periodo e comma 4 del Trattato sull'Unione Europea), rilevante anche rispetto alla ripartizione delle competenze, ed è a causa della completa

esclusione delle conseguenze effettive del programma sulla politica economica, non più assolutamente giustificabile.

L'approccio della Corte di Giustizia, di abbandonare nell'esame del principio di proporzionalità le conseguenze effettive e di rinunciare ad una valutazione complessiva, contrasta con la esigenza di un approfondimento verificabile del rispetto del mandato di politica monetaria affidato al Sistema Europeo delle Banche Centrali e alla Banca Centrale Europea. Con tale approccio il principio di proporzionalità (art. 5 comma 1 secondo periodo e comma 4 del Trattato sull'Unione Europea) non può soddisfare la funzione correttiva che gli spetta a tutela delle competenze degli Stati membri, con l'effetto che il Principio di attribuzione (art. 5 comma 1 primo periodo e comma 2 del Trattato sull'Unione Europea) viene nella sostanza svuotato di contenuto.

La completa esclusione di tutte le conseguenze di politica economica contraddice anche l'approccio metodologico della Corte di Giustizia in quasi tutti gli ulteriori campi del diritto dell'Unione. Ciò non rende giustizia della funzione di interfaccia del principio di attribuzione e delle ripercussioni che esso deve avere sul controllo della sua coerenza.

3. L'interpretazione elaborata dalla Corte di Giustizia del principio di proporzionalità e la definizione basata su di esso del mandato del Sistema Europeo delle Banche Centrali oltrepassano i limiti del mandato attribuito ai sensi dell'art. 19 comma 1 secondo periodo del Trattato sull'Unione Europea. L'autolimitazione della propria verifica giudiziale in ordine a ciò, se sussista un evidente errore di valutazione da parte della Banca Centrale Europea, se una disposizione si ponga in maniera evidente al di fuori rispetto al raggiungimento dello scopo prefissato, se gli svantaggi siano in misura evidente privi di proporzionalità rispetto agli scopi perseguiti, non è idonea a contenere nei propri confini la competenza della Banca Centrale Europea rispetto alla politica monetaria. Con tale autolimitazione concede in realtà a se stessa una strisciante estensione di competenze, o dichiara le questioni non suscettibili di controllo giudiziario o riesaminabili solo in forma molto limitata. La salvaguardia dei principi sulla competenza dell'Unione Europea ha tuttavia decisiva rilevanza per la tutela del principio democratico e la costituzione legale dell'Unione Europea.

II. Poiché il Senato non è vincolato alla decisione della Corte di Giustizia, può autonomamente valutare se l'Eurosistema ha agito con le decisioni di istituzione ed attuazione del PSPP all'interno delle proprie competenze primarie. Questo non è il caso di un difetto di adeguate argomentazioni sul principio di proporzionalità.

Un programma di acquisto di obbligazioni pubbliche come il PSPP, che ha rilevanti effetti di politica economica, presuppone in particolare che lo scopo di politica monetaria e le conseguenze di politica economica, comunque denominate, siano pesate anche nella loro reciproca correlazione. Il dichiarato perseguimento attraverso il PSPP di un fine di politica monetaria, il raggiungimento di un tasso di inflazione sotto o vicino al 2%, con sottostima delle conseguenze di politica economica collegate con il programma, viola evidentemente il principio di proporzionalità.

La comparazione dello scopo di politica monetaria con le conseguenze di politica economica legate al mezzo impiegato non risulta dalle decisioni oggetto del procedimento. Esse violano pertanto l'art. 5 comma 1 secondo periodo e comma 4 del Trattato sull'Unione Europea e non sono coperte dalle competenze di politica monetaria attribuite alla Banca Centrale Europea.

Le decisioni si limitano alla osservazione che il tasso di inflazione atteso non è raggiunto e strumenti di minore portata non sarebbero disponibili. Esse non contengono alcuna previsione in ordine alle conseguenze di politica economica così come se tali conseguenze pongono in adeguata proporzione vantaggi rispetto agli obiettivi di politica monetaria. Non è chiaro come la Banca Centrale Europea abbia compreso e valutato le conseguenze connesse al PSPP, che esso inevitabilmente provoca per via del volume di oltre 2000 miliardi di euro e su un arco temporale mediamente superiore ai tre anni. Le conseguenze del PSPP aumentano con un volume crescente e un prolungamento della durata, così che con la durata si accrescono le esigenze di una adeguata ponderazione.

Il PSPP migliora le condizioni di finanziamento degli Stati membri, poiché essi possono procurarsi condizioni di credito sul mercato dei capitali in maniera più favorevole; esso produce quindi effetti nelle condizioni generali di politica fiscale degli stati membri. Può nello specifico generare le medesime conseguenze degli aiuti di Stato, secondo quanto previsto dagli articoli 12 e seguenti del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità. Dimensione e durata del PSPP possono condurre a ciò, che le stesse conseguenze legali appaiono del tutto irragionevoli. Il PSPP si ripercuote anche sul settore bancario, che assume nei bilanci dell'Eurosistema in rilevanti dimensioni rischiosi titoli di stato, in tal modo migliorando la situazione economica delle banche e innalzando il livello di solvibilità. Tra le conseguenze del PSPP rientrano effetti economici e sociali su quasi tutti i cittadini, che sono coinvolti quali titolari di azioni, affittuari, proprietari di immobili, risparmiatori, titolari di posizioni assicurative. Emergono anche evidenti rischi di perdita patrimoniale per il risparmio. Imprese non più in grado di sostenersi economicamente rimangono sul mercato grazie al generale livello dei tassi di interesse dovuto al PSPP. Infine, l'Eurosistema va incontro, con il prolungamento nel tempo del programma e un incremento dei volumi totali, ad una crescente dipendenza dalla politica degli Stati

membri, perché per senza pericenza pericoloza pericolo per la stabilità dell'unione monetaria può te mo. are o essere revocato.

La Banca Centralestnuito queste èto queste e alqueste e altre rilevanti conseguenze di politica economnei relazione relazione conazione con i vantaggi previsti per il raggiungimento etara monetaria monetaria donetaria da essa definito e dovendo ponderarli secon Unionalità. Una talità. Una talità. Una tale ponderazione, per quanto è dato vedere, ma:cogramma comemma come nma come nei punti successivi. Senza la documentazioneeone tale pondertale ponderaziè ponderazione ha avuto luogo, non può esercitarsi un ccersatta osservatta osservanzaosservanza del mandato da parte della Banca Centrale l'Europea.

III. Se Governo latanno violato ho violato la lviolato la loro responsabilità rispetto al processo di inte e n ciò, che noriò, che non h: che non hanno insistito per la fine del PSPP, ciò non pitiato definitivar definitivamefinitivamente, poiché soltanto dopo un esame di propora n maniera comaniera compniera comprensibile dal consiglio della Banca Centrale i si: il PSPP sia cPSPP sia comPP sia compatibile con quanto stabilito dall'art. 127 corentzionamento conamento delamento dell'Unione Europea.

IV. Per quanto lia i Giustizia negiustizia neghistizia negli una violazione dell'art. 123 comma 1 del Tnico dell'Unionedell'Unione El'Unione Europea, l'applicazione delle garanzie elabora uriler" per un pr" per un progrper un programma di acquisto espone la sua decisione a e d: la Corte di G. Corte di Giusorte di Giustizia rinuncia a sottoporre ad un esame più cuti contenute nontenute nel tenute nel PSPP e non si misura con indicatori contraegtuttavia legatctavia legato alia legato alla interpretazione della Corte di Giustizia, in vata effettiva cheffettiva che lettiva che le garanzie riconosciute dalla Corte di giustizitranca Centrale la Centrale Eu'entrale Europea, posto che una evidente violazione dell':futtato sul funzito sul funzionsul funzionamento dell'Unione Europea non può ancora essere stabilito.

Certamente la c assunto consunto come nto come nella prassi l'efficacia del programma sia igaa alcune gararlcune garanziene garanzie come il divieto di annuncio, il periodo di sbre mantenere le ntenere le obtnere le obbligazioni sino alla scadenza finale e la necee uscita. Se un pita. Se un prc. Se un programma di acquisto di titoli come il PSPP rt.1e dell'art. 1 dell'art. 123 ll'art. 123 comma 1 del Trattato sul funzionamento itarileva tuttavia:va tuttavia nc tuttavia non dalla osservanza di singoli criteri, bensì sullese complessivcomplessiva. mplessiva. In conclusione, una elusione evidente del divi pei bilanci putbilanci pubblanci pubblici non può allo stato essere accertata poiché

- Il volume degli acquisti è predeterminato;
- Gli acquisti effettuati dall'Eurosistema sono dati in forma soltanto aggregata;
- Lo sbarramento del 33% del codice di identificazione dei titoli internazionale è rispettato;
- Gli acquisti vengono eseguiti secondo la quota di capitale delle Banche centrali nazionali;
- Vengono eseguiti solo acquisti di titoli di enti, che possono accedere al mercato dei capitali sulla base di un rating minimo;
- Gli acquisti devono essere limitati o regolati e i titoli acquistati devono essere nuovamente rimessi sul mercato, qualora la prosecuzione dell'intervento non sia più necessaria al fine del raggiungimento del tasso di inflazione previsto.

V. Una violazione del principio di identità della Costituzione federale in generale e della responsabilità politica per il bilancio dello Stato in particolare non sembra riscontrabile in capo al Parlamento Federale. Certamente una modificazione a posteriori della suddivisione del rischio tra Banca Centrale Europea e Banche centrali nazionali in relazione all'entità del PSPP da più di duemila miliardi di euro riguarderebbe i limiti elaborati dal Senato rispetto alla responsabilità politica per il bilancio dello Stato in capo al Parlamento federale e sarebbe incompatibile con la previsione di cui all'art. 79 comma 3 della Costituzione federale. Per i titoli di Stato acquistati dalle Banche centrali nazionali una simile condivisione del rischio con gli Stati membri non è prevista dal PSPP ed è comunque giuridicamente vietata.

VI. Governo federale e Parlamento federale sono obbligati a opporsi all'impiego sin qui avvenuto del PSPP sulla base della responsabilità per l'integrazione che grava su di essi.

1. In caso di evidente e strutturale superamento dei limiti della propria competenza da parte di organi, istituzioni ed altre autorità dell'Unione Europea, gli organi costituzionali sono obbligati, nell'ambito delle proprie attribuzioni e con i mezzi a loro disposizione, ad adoperarsi per l'osservanza del programma di integrazione e la revoca dei provvedimenti non previsti dal programma di integrazione così come – nella misura in cui i provvedimenti continuino ad avere effetti – ad adottare le misure necessarie, affinché gli effetti dei provvedimenti all'interno dello Stato siano per quanto possibile circoscritti.

2. Questo in concreto significa che il Governo federale e il Parlamento federale, in base alla loro responsabilità nel processo di integrazione, sono obbligati ad adoperarsi per la verifica della proporzionalità delle iniziative della Banca Centrale Europea. Ciò corrispondentemente vale per la fase di reinvestimento del PSPP avviata l'1 gennaio

2019 e quella di ripresa dall'1 novembre 2019. Pertanto perdura il dovere di osservare le deliberazioni dell'Eurosistema sugli acquisti dei titoli di Stato nell'ambito del PSPP e di cooperare con i mezzi a loro disposizione all'obbligo sulla osservanza del mandato attribuito al Sistema Europeo delle Banche Centrali.

3. Organi costituzionali, autorità pubbliche ed organi giurisdizionali non possono cooperare alla realizzazione, attuazione, esecuzione, operatività di atti *ultra vires*. Alla Banca Centrale federale è pertanto vietato, decorso un termine massimo di tre mesi necessario per la votazione nell'Eurosistema, cooperare alla realizzazione ed esecuzione delle deliberazioni ove il Consiglio della Banca Centrale Europea non rappresenti in maniera chiara che gli obiettivi di politica monetaria perseguiti con il PSPP non siano sproporzionati con gli effetti esterni di politica economica e fiscale ad essi collegati. Alle stesse condizioni la Banca Centrale federale è obbligata a vigilare sul ritorno di stock di titoli di Stato, dal Sistema Europeo delle Banche Centrali anche con investimenti di lungo termine.