

***Intervista con l'ex Giudice del Tribunale Costituzionale Federale Udo Di Fabio:  
“Una «Transfer-Union» (unione di trasferimenti) porta con sé un elevato  
potenziale conflittuale”\****

*a cura di* **Andrea De Petris** – *Direttore scientifico del Centro Politiche Europee (cep Italia)*

In un'intervista esclusiva con il Direttore della comunicazione del *Centrum für Europäische Politik* (cep) Jörg Köpke, l'ex Giudice Costituzionale federale Udo Di Fabio mette in guardia contro la collettivizzazione del debito nell'UE.

**Prof. Di Fabio, il cd. “freno di emergenza” federale (*Bundes-Notbremse*)<sup>1</sup> attribuisce al Governo federale tedesco più poteri sui Länder nella lotta contro la pandemia causata dal Coronavirus. Lei è d'accordo con questo accentramento?**

Dal punto di vista politico il provvedimento è comprensibile, poiché c'era il pericolo che alcuni presidenti regionali sotto la pressione dei diversi appuntamenti elettorali volessero valorizzarsi sul piano politico. Questo avrebbe potuto mettere a rischio la necessaria limitazione dei contagi. L'approccio del Governo federale non è quindi del tutto sbagliato.

---

\* La versione originale dell'intervista è stata pubblicata nel Quartalbrief 2/2021 del *Centrum für Europäische Politik* (cep). Traduzione dal tedesco a cura di Andrea De Petris.

<sup>1</sup> In Germania, la politica ha cercato a lungo di concordare regole comuni per combattere la pandemia da Covid-19, ma senza grande successo, dal momento che in molti casi i Länder hanno deciso autonomamente degli allentamenti alle restrizioni previste, con il risultato di regole diverse applicate nel Paese, per es. rispetto alle condizioni per l'apertura dei negozi. Il Governo federale, il Bundestag e il Bundesrat hanno quindi approvato una nuova legge nell'aprile 2021, che prescrive per tutta la Germania a quale valore di incidenza devono assunte le diverse misure di restrizione. La legge, in gergo denominata "Freno di Emergenza Federale" (*Bundes-Notbremse*), è in realtà un'estensione della vigente Legge sulla prevenzione delle infezioni (*Infektionsschutzgesetz*) in vigore dal 2001, N.d.T.

## **È possibile che dei soggetti ostili alla Costituzione strumentalizzino il “Freno d’Emergenza Federale”?**

Non vedo come. Uno sguardo particolarmente critico può naturalmente vedere nel complesso della lotta contro la pandemia una forma di stato di emergenza di cui si potrebbe abusare. Ma in primo luogo, la Legge Fondamentale non riconosce lo stato d’emergenza al di fuori del caso di difesa, ed anche le democrazie che prevedono lo stato di emergenza non vanno subito in crisi per questo. Gli stati di emergenza dichiarati a seguito degli attacchi terroristici in Francia non hanno fatto vacillare la democrazia francese.

### **Quindi non c’è alcun pericolo?**

I rischi vengono più dai cambiamenti della cultura politica che dagli istituti giuridici attualmente vigenti. Il problema è rappresentato da coloro che combattono aggressivamente le basi della democrazia rappresentativa, il rispetto della dignità umana e la tolleranza del dissenso, o i principi fondamentali dell’economia sociale di mercato. Se gli oppositori della democrazia diventano troppo numerosi e violenti, come nella Repubblica di Weimar, il sistema si sgretola. E allora possono essere minacciate anche le buone precauzioni di natura giuridica.

### **La nuova Legge sulla protezione della Costituzione<sup>2</sup> conferisce ai servizi di *intelligence* molti poteri.**

Non c’è dubbio: la democrazia occidentale mostra sintomi di crisi. Ma non vedo estremisti di destra prossimi a prendere il potere, o una qualche eco-dittatura di sinistra all’orizzonte. Suggestisco quindi di raffreddare alcuni dibattiti accalorati, perché altrimenti cominceremo a proteggere così tanto la democrazia con leggi di salvaguardia, che la democrazia potrebbe anche essere messa in pericolo da queste stesse leggi. Se delle forze attivamente anticostituzionali si infiltrano in qualche

---

<sup>2</sup> La Legge federale sulla protezione della Costituzione (*Bundesverfassungsschutzgesetz*, BVerfSchG) regola i compiti e lo status giuridico dell’Ufficio federale per la protezione della Costituzione (*Bundesamt für Verfassungsschutz*, BfV) così come la cooperazione del BfV con le autorità di protezione della Costituzione dei Länder. Il compito dell’Ufficio federale per la protezione della Costituzione è, secondo l’Art. 1 comma 1, la protezione del fondamentale libero ordine democratico, l’esistenza e la sicurezza della Federazione e dei Länder, N.d.T.

ambito approfittando di una certa sprovvedutezza di attivisti o “*Querdenker*”<sup>3</sup>, questo può già richiedere un intervento dell’*intelligence*. Troppo zelo, però, può essere controproducente. Dopo tutto, stiamo parlando del fatto che le persone possono essere intercettate e indagate a loro insaputa. Pertanto, è giusto che la regolamentazione legislativa dei servizi di *intelligence* sia restrittiva.

### **Con effetti collaterali pericolosi?**

Se si cominciasse a indagare su persone innocue, solo politicamente dissenzienti, ma per nulla aggressive rispetto ai fondamenti dell’ordinamento liberale democratico, forse si finirebbe per spingere queste persone nelle mani dei nemici di una società aperta. Lo Stato di diritto deve essere duro ed efficace laddove c’è un pericolo reale, dove la violenza, il disprezzo per l’umanità o l’antisemitismo sono propagandati e messi in pratica.

### **Karlsruhe ha temporaneamente sospeso l’approvazione tedesca del fondo per la ricostruzione post Covid. Se l’aspettava?**

Si è trattato solo di un breve segnale d’arresto, in modo da non trovarsi di fronte al fatto compiuto ai sensi del diritto internazionale prima che il Tribunale Costituzionale Federale potesse prendere in esame la questione, almeno in un procedimento sommario. Il *Bundesverfassungsgericht* dovrà ora esaminare nel giudizio principale se gli impegni che la Germania sta assumendo sono compatibili con il principio di sovranità del Bundestag in materia di bilancio, un pilastro fondamentale della democrazia parlamentare.

### **Questo porterà ad una socializzazione del debito?**

Le modalità di rifinanziamento del fondo di ricostruzione sono tutt’altro che chiare. Ma il risultato è un debito comune. Questo non è in linea con le precedenti linee guida della politica europea del Governo tedesco, ed è stato approvato dalla Cancelliera Angela Merkel solo come eccezione, di fronte all’emergenza pandemica. Ma ci sono esponenti politici, non solo in Italia, che vogliono estendere e perpetuare tali strumenti. Né sarebbe la prima volta che uno strumento è stato introdotto in una crisi come eccezione e misura *una tantum*, e poi non è più scomparso - la tassa

---

<sup>3</sup> Il termine “*Querdenker*”, che letteralmente significa “pensatore trasversale”, è utilizzato in Germania per indicare i sostenitori di posizioni negazioniste, ultimamente soprattutto relativamente all’uso dei vaccini e all’implementazione delle misure di contenimento della diffusione del virus Covid.19, N.d.T.

sullo champagne<sup>4</sup> per finanziare la flotta imperiale è ancora lì. Per quanto riguarda il fondo di ricostruzione, Karlsruhe dovrà esaminare se la sovranità di bilancio del Parlamento sulle spese e le entrate viene limitata perché si mette in moto un meccanismo che permette all'UE di accumulare debiti a livello europeo e allo stesso tempo impone un obbligo di rifinanziamento agli Stati.

### **Il Tribunale Costituzionale Federale sarà d'accordo?**

Non so come deciderà il BVerfG. In ogni caso, vedo problemi costituzionali più gravi nel caso in cui questo strumento divenisse permanente. Una vera "unione di trasferimenti" cambierebbe profondamente il carattere dell'Unione Europea. Se la gente si abitua a importi miliardari a tre cifre erogati da Bruxelles ogni cinque anni, questo cambia le aspettative negli Stati membri, e alla fine riduce anche la capacità dell'Unione di investire in infrastrutture che hanno ragion d'essere. Anche il grado di coesione non ne esce necessariamente incrementato. La sovranità dell'Europa non si ottiene con debiti comuni, di cui si rinvia il finanziamento ad un lontano futuro.

### **Qual è il problema principale?**

In una "unione di trasferimenti", l'uno dovrebbe finanziare i debiti dell'altro, il che sarebbe causa di notevoli conflitti. La situazione sarebbe diversa solo se l'UE si dotasse di nuove forme di entrate fiscali proprie che le permettessero di finanziare un bilancio su una scala molto più vasta di quella attuale, ed anche di rimborsare i prestiti del Next Generation EU. Questo permetterebbe all'UE di acquisire una sovranità fiscale che, secondo i Trattati, ancora non ha. Inoltre, l'Unione sarebbe costretta ad allineare la sua politica della concorrenza - compresa quella transatlantica - con gli interessi delle entrate fiscali, si pensi ad es. alla tassazione delle transazioni finanziarie o a nuovi modi di tassare le piattaforme digitali. Questo è un percorso rischioso. Con una sistematica pioggia di finanziamenti da Bruxelles, le forze competitive negli Stati membri potrebbero anche affievolirsi.

---

<sup>4</sup> La "Tassa sul vino spumante" (comunemente nota come "*Sektsteuer*") fu istituita nel 1902 per volontà dell'Imperatore Guglielmo II. Il denaro fu utilizzato per la costruzione del *Kaiser-Wilhelm-Canal* e per il finanziamento della flotta militare imperiale. Tuttavia, quando la crisi economica raggiunse i suoi apici nel 1933, la tassa fu sospesa fino a nuovo ordine per stimolare l'economia. Fu reintrodotta nel 1939, questa volta per la copertura di spese belliche, in particolare per il finanziamento della costruzione dei sottomarini. Dopo la fine della guerra, tuttavia, la *Sektsteuer* non fu abolita, ed è tutt'ora in vigore. Le entrate che la tassa genera confluiscono nel bilancio generale del governo federale. L'importo della tassa ammonta a 136 Euro per ettolitro di vino spumante, che per una bottiglia da 0,75 litri, corrisponde a 1,02 Euro. N.d.T.

## **Perché?**

Le disparità in alcune regioni del Belgio, dell'Italia o della Spagna portano spesso a tensioni sui trasferimenti economici, perché la parte più ricca - la Catalogna o il nord italiano, per esempio - non vuole finanziare la parte più povera. Questo, non di rado, porta a tensioni nel sistema politico centrale, che possono diventare una delle cause delle tendenze secessioniste.

## **È giusto legare i pagamenti del fondo di ricostruzione alle riforme?**

L'idea è giusta. Ma è lecito dubitare che il controllo europeo possa riuscire, vista la complessità delle condizioni interne dei suoi Stati membri. Per il resto, rimane aperta la risposta alla domanda se attraverso finanziamenti pubblici si possa aumentare permanentemente la competitività, e se sì, a quali condizioni. Le capacità imprenditoriali dello Stato non godono di buona reputazione.

## **Dove si annidano i rischi maggiori?**

Il denaro che fino ad ora è stato o è diventato ultra-economico nasconde il pericolo che la gente si abitui ad una sua moltiplicazione miracolosa, creando così un'illusione finanziaria, come se del denaro si potesse disporre politicamente a piacimento. Con l'incremento della produttività e della collaborazione internazionale ciò può funzionare per un tempo sorprendentemente lungo. Ma proprio perché al momento non si avverte la minaccia dell'inflazione, è possibile che ci stiamo gradualmente muovendo verso condizioni diverse. Il risparmio come strumento di previdenza sta già fallendo, e questo sta cambiando la mentalità e le aspettative della politica. Il modo in cui si sono posizionate le banche centrali e la politica fiscale porterà a un vicolo cieco, se i tassi d'interesse principali non possono più essere aumentati e i programmi di acquisto non possono più essere ridimensionati, perché altrimenti in alcuni contesti nazionali si rischia un'insolvenza sovrana. La storia dell'economia insegna che vivere permanentemente al di sopra dei propri mezzi raramente ha avuto esiti positivi.

*Udo Di Fabio, nato nel 1954 da una famiglia di immigrati italiani a Walsum (Nord Reno-Westfalia), è stato Giudice del Tribunale Costituzionale Federale dal 1999 al dicembre 2011. Suo nonno era un operaio siderurgico alla Thyssen, e lui stesso è stato inizialmente un funzionario amministrativo. Dopo la maturità, ha studiato Giurisprudenza (Dottorato, Abilitazione) e Scienze Sociali (Dottorato). E' stato successivamente chiamato a ricoprire cattedre in materie giuridiche*

*presso le Università di Münster, Treviri, Monaco e Bonn, dove insegna diritto pubblico dal 2003. Al Tribunale Costituzionale Federale si è occupato, tra l'altro, delle questioni di diritto europeo, ed ha redatto decisioni epocali come le sentenze sul Trattato di Lisbona e sul Fondo di salvataggio dell'Euro. Di Fabio è, tra l'altro, membro dei consigli di amministrazione del Centrum für Europäische Politik e della Fondazione Hayek.*