



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2016  
REFERENDUM E APPELLI AL POPOLO

## Il ruolo del Presidente della Banca centrale europea tra finzione tecnica e realtà politica

di PAOLO COSTA

**IL RUOLO DEL PRESIDENTE DELLA  
BANCA CENTRALE EUROPEA  
TRA FINZIONE TECNICA E REALTÀ POLITICA**

di *Paolo Costa*

*Dottore di ricerca in Diritto costituzionale  
Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*

ABSTRACT

ITA

Le misure non convenzionali della Banca centrale europea sono state destinatarie di numerose critiche. L'annuncio del programma OMT (*Outright monetary transactions*) è stato finanche oggetto di un rinvio pregiudiziale da parte del Tribunale costituzionale federale tedesco. La Corte di giustizia è giunta così a pronunciarsi su di un "comunicato stampa" relativo ad un programma che, ad oggi, non ha ancora avuto alcuna attuazione.

Partendo da alcune considerazioni intorno alla natura del progetto di unificazione dell'Europa, che vede comprometersi vicendevolmente politica ed economia, il saggio propone una lettura del ruolo della BCE e del suo Presidente che tenta di andare oltre il consueto paradigma tecnocratico.

EN

The non-conventional measures of Central European Bank have been object of several criticisms. The announcement of the OMT program (*Outright monetary transactions*) has been also object of a prejudicial question by the German Constitutional Court. The European Court of Justice has ruled therefore on a press release about a program that, up to now, have never had execution.

Starting from some reflections about the nature of the project of European unification, which shows an implication between the political project and the economic one, the essay tries to read the role of CEB and its President beyond the usual technocratic paradigm.

# IL RUOLO DEL PRESIDENTE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA TRA FINZIONE TECNICA E REALTÀ POLITICA

di Paolo Costa

**SOMMARIO:** 1. *L'Unione europea e la teoria delle aree valutarie ottimali*; 2. *La Banca centrale europea tra tecnica e politica. Una contrapposizione fuori contesto*; 3. *Le misure non convenzionali e il mandato della Banca centrale europea: politica monetaria e politica economica*; 4. *Il custode della costituzione economica.*

*«L'economia politica è una delle scienze che, sorte in epoca moderna, vi hanno trovato il loro terreno più adatto. Il suo sviluppo mostra lo spettacolo interessante di come il pensiero (v. Smith, Say, Ricardo), a partire dall'infinita moltitudine di fatti particolari che innanzitutto gli si presentano davanti, rintracci i principi semplici della Cosa ed espliciti l'attività dell'intelletto che governa la Cosa. Nella sfera dei bisogni, mentre da un lato l'elemento della conciliazione consiste nel conoscere questa parvenza di Razionalità che è insita e attiva nella Cosa, dall'altro, per contro, è appunto questa parvenza il campo in cui l'intelletto, con i suoi fini soggettivi e le sue opinioni morali, sfoga il proprio malcontento e il proprio moralismo stizzoso».*

G. W. F. HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des Recht*, § 189

## 1. L'Unione europea e la teoria delle aree valutarie ottimali

Nel dibattito politico, e non meno in quello scientifico, è frequente imbattersi nella contrapposizione dialettica fra “Europa economica” ed “Europa politica”. Con ciò ci si riferisce comunemente al percorso di superamento della ristretta prospettiva economica della prima Comunità verso l'integrazione politica dell'Unione, scandito dalla successione di nuovi atti e trattati.

Tale rappresentazione della storia istituzionale europea risente di un'idea presupposta svolgente la funzione politica di un vero e proprio ideale. Si tratta della nota finalità di pacificazione che animò i primi promotori del progetto. Nella loro visione, l'integrazione economica (realizzata inizialmente attraverso la condivisione del carbone e

dell'acciaio) svolgeva la funzione di strumento al servizio del fine della pacificazione europea, fine che, per sua stessa natura, non poteva non preludere ad alcunché di essenzialmente “politico”.

Questo prisma interpretativo, senza dubbio storicamente fondato e politicamente effettivo, ha lasciato tuttavia nella penombra un altro progetto, meno capace di incidere direttamente sulla rappresentazione politica collettiva ma forse altrettanto ambizioso. Ci si riferisce al progetto di creazione di una moneta unica (UEM), consacrato dal trattato di Maastricht.

Il progetto politico, se considerato al netto dei possibili eccessi retorici, mostra un notevole margine che sfugge alla “progettazione”, necessitando di premesse storiche e collettive (in breve, spirituali), non di rado inconsapevoli, che non possono essere create per via di diritto positivo (si tratta dei noti temi delle radici europee, del *demos* europeo, della civiltà europea, *etc.*<sup>1</sup>). La sua traduzione pratica deve sempre contemplare l'incompiutezza del sostrato sostanziale (pre- e meta-giuridico, se si vuole) sul quale intende incidere; conseguentemente, la sua positività (il suo essere *positum*) viene ridimensionata<sup>2</sup>.

Le cose appaiono diverse per il progetto monetario. La “virtualità” di ogni sistema monetario porta con sé un tasso di positività decisamente superiore rispetto ad un sistema politico. Con il suo svilupparsi nel senso di una crescente complessità, la relazione originaria con l'economia reale tende ad attenuarsi. La moneta legale è mezzo universale di scambio e misura del valore<sup>3</sup>. Con la crescente emancipazione del valore dai beni (una tappa fondamentale in questa direzione è segnata dalla fine degli accordi di Bretton Wood<sup>4</sup>), il sistema mone-

---

<sup>1</sup> Basti ricordare in proposito il celebre dibattito tra D. GRIMM (*Una costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY, P. P. PORTINARO, J. LUTHER - a cura di -, *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996) e J. HABERMAS (*Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. ZAGREBELSKY, P. P. PORTINARO, J. LUTHER - a cura di -, *Il futuro della Costituzione*, cit.).

<sup>2</sup> In altri termini, ogni costituzione giuridica (*Konstitution*) deve innestarsi su di una costituzione reale (*Verfassung*) e sui fondamenti materiali e spirituali di quest'ultima. Può richiamarsi al riguardo l'insegnamento di K. HESSE, *La forza normativa della costituzione*, Herrenhaus, Seregno 2008.

<sup>3</sup> A. TARZIA, *Moneta e controllo della finanza pubblica*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, EGEA, Milano 2010, p. 335.

<sup>4</sup> Vedasi al riguardo l'importante studio di G. DI GASPARÉ, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011.

tario tende a divenire un sistema auto-poietico<sup>5</sup>. Se ciò può essere detto in generale per tutti i sistemi sociali<sup>6</sup>, un sistema monetario, almeno nella percezione dei suoi agenti, presenta nondimeno una peculiarità ulteriore. La sua virtualità si riflette anche sulla sua causalità: il movimento di numeri e valori, anche grazie alla diffusione ormai massiccia delle tecnologie informatiche, è possibile senza significative difficoltà causali. Il grado di plasmabilità e dunque di positività del sistema diviene pertanto molto elevato. E tuttavia tale è più per una percezione che per un dato di realtà, poiché un sistema monetario, ad ogni buon conto, vive e sopravvive in relazione ad un determinato sistema economico. Dunque l'impressione suggerita dalla facilità con cui si spostano virtualmente numeri e valori deve cedere presto il passo alla disillusione proveniente dai contraccolpi dell'economia reale. La crisi innescatasi nel 2007 ne è una drammatica conferma.

Ciò fa apparire il progetto di una vasta unificazione economica e monetaria ancora più ambizioso rispetto al progetto di una vasta unificazione politica. Se il secondo può e deve contemplare l'alea di presupposti inconsapevoli, il primo non può permettersi alcuna inconsapevolezza e deve dominare tutti i fattori causali rilevanti. La complessità di questi ultimi lo rende quasi impensabile (un irrazionale volontarismo) senza il ricorso, inevitabile, ad un criterio di semplificazione. Tale criterio è offerto, come normalmente accade in ambito economico, dalla formulazione di una legge o di una teoria economica che individui e spieghi le variabili fondamentali da tenere in considerazione. Ovviamente l'economia, che è pur sempre scienza empirica, non sempre può essere previamente "sperimentata" nella prassi<sup>7</sup>; con tutti i conseguenti rischi.

---

<sup>5</sup> Osserva G. PITRUZZELLA a proposito del "finanzcapitalismo": «Esso rappresenta lo sviluppo di un nuovo regime di produzione capitalistico il cui motore centrale è rappresentato dai mercati finanziari. In tale sistema economico la produzione di denaro a mezzo di denaro ha preso il posto, come principio base del sistema, della produzione di merci a mezzo di merci» (*Chi governa la finanza pubblica in Europa?* in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, p. 10).

<sup>6</sup> N. LUHMANN, *L'autopoiesi dei sistemi sociali*, in R. GENOVESE, C. BENEDETTI, P. GARBOLINO (a cura di), *Modi di attribuzione. Filosofia e teoria dei sistemi*, Liguori, Napoli, 1999.

<sup>7</sup> La stessa "sperimentalità" della scienza economica è un profilo epistemologico dibattuto tra gli economisti. Sul punto può consultarsi M. NOVARESE - S. RIZZELLO, *Economia sperimentale*, Bruno Mondadori, Milano 2004.

È quanto accaduto per la creazione dell'Unione economica e monetaria.

Alla base del progetto vi sono gli assunti della celebre teoria delle aree valutarie ottimali, formulata da Robert A. Mundell già nel 1961<sup>8</sup>.

Non è possibile ripercorrere qui i contenuti ed il merito di una teoria appartenente a tutt'altro settore scientifico. In sintesi, pur con i rischi di imprecisioni che gli economisti vorranno perdonare ad un profano, può dirsi che la teoria in parola individua una serie di fattori macroeconomici il cui concorso determina la possibilità di definire un'area in cui sia realizzabile un'unificazione monetaria senza conseguenze traumatiche (quali ad esempio gli “*shock* asimmetrici”). I fattori in questione sono: forti scambi commerciali; mobilità dei fattori di produzione e, in particolare, dei lavoratori e del capitale; mercati finanziari integrati; coordinamento fiscale<sup>9</sup>.

È facile rilevare la coincidenza sostanziale tra questi fattori e molti elementi costitutivi dell'ordinamento europeo, a partire dalle quattro libertà fondamentali.

Dunque è possibile anzitutto affermare che l'UEM dipende essenzialmente dalla fondatezza di un'ipotesi economico-monetaria.

Tale ipotesi giunge inevitabilmente a lambire il livello politico e finanche a coinvolgere direttamente quello istituzionale. La stampa della moneta infatti, ancorché demandata alle banche centrali, resta pur sempre una delle espressioni fondamentali del potere fidefaciente proprio degli Stati sovrani. Pertanto la riorganizzazione monetaria si pone sempre in rapporto con la riorganizzazione della sovranità. Come è stato osservato: «È infine necessario pervenire a una valutazione globale dei costi e dei ricavi che possono essere ottenuti mediante una po-

---

<sup>8</sup> R. A. MUNDELL, *A Theory of Optimum Currency Areas*, in *American Economic Review*, vol. 51, n° 4, 1961.

<sup>9</sup> R. BIN- P. CARETTI – G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna 2015, pp. 277 e ss. Osserva G. DE VITA, *Costituzione ed economia: una breve nota*, in *Federalism.it*, n. 13/2016, p. 3: «L'Unione Europea rappresenta una forma incompiuta di stato federale, ma con effetti molto pervasivi sulla vita sociale ed economica dei singoli stati aderenti. Essa sia da un punto di vista giuridico, che da un punto di vista economico influenza in modo pervasivo la vita economica dei paesi membri dell'Unione. Infatti, la legislazione europea ha un impatto molto significativo sugli ordinamenti dei singoli stati in quanto le norme sovranazionali devono trovare applicazione con prevalenza rispetto a quelle dei singoli stati. Questo è strumentale alla creazione di un mercato unico europeo che rappresenta uno spazio commerciale tra i più grandi al mondo. Gli scambi all'interno di quella che nell'idea dei padri dell'Unione Europea vuole essere una area ottima valutaria sono promossi dalla uniformità della legislazione».

litica d'integrazione e disintegrazione valutaria, in modo da disporre di elementi probanti sulla problematica delle aree valutarie ottimali. Bisogna tuttavia sottolineare al riguardo che le scelte di fondo richieste dalla creazione di aree valutarie diverse da quelle esistenti comportano la cessione (o la creazione) di prerogative che sono tradizionalmente attribuite a stati sovrani, ed esulano quindi da scelte puramente tecniche»<sup>10</sup>.

Sicché, in ultima analisi, la teoria delle aree valutarie ottimali ed il progetto di unificazione politica si compromettono vicendevolmente. La relazione e la dipendenza tra i due è reciproca e trova conferma nella storia della recente crisi economica e politica europea. Le inevitabili difficoltà poste dall'unificazione monetaria, resesi tangibili negli *shock* asimmetrici degli ultimi anni (ben visibili nei due estremi della Germania e della Grecia), mettono in discussione non solo quest'ultima, ma lo stesso processo di integrazione politica. Si innesca infatti un circolo "disintegrativo". Le criticità economico-monetarie si proiettano sul livello politico; questo le proietta nuovamente su quello economico-monetario, accresciute dalla sua mancanza di "premesse inconsapevoli" (radici, *demos*, civiltà, *etc.*), generando un banale, ma non errato, ragionamento utilitaristico: se il beneficio economico si trasforma in un danno economico, per quale ragione unire gli interessi nazionali in un comune destino? Ipotesi monetarie e premesse inconsapevoli mostrano così di tenersi le une alle altre: se il progetto mone-

---

<sup>10</sup> R.S. MASERA, *Aree valutarie ottimali*, voce in *Enciclopedia Italiana - IV Appendice* (1978). Esplicito in proposito lo stesso Mundell: «*The second question concerns how the world should be divided into currency areas. I have argued that the stabilization argument for flexible exchange rates is valid only if it is based on regional currency areas. If the world can be divided into regions within each of which there is factor mobility and between which there is factor immobility, then each of these regions should have a separate currency which fluctuates relative to all other currencies. This carries the argument for flexible exchange rates to its logical conclusion. But a region is an economic unit while a currency domain is partly an expression of national sovereignty. Except in areas where national sovereignty is being given up it is not feasible to suggest that currencies should be reorganized; the validity of the argument for flexible exchange rates therefore hinges on the closeness with which nations correspond to regions. The argument works best if each nation (and currency) has internal factor mobility and external factor immobility. But if labor and capital are insufficiently mobile within a country then flexibility of the external price of the national currency cannot be expected to perform the stabilization function attributed to it, and one could expect varying rates of unemployment or inflation in the different regions. Similarly, if factors are mobile across national boundaries then a flexible exchange system becomes unnecessary, and may even be positively harmful, as I have suggested elsewhere*», *op. cit.*, pp. 663, 664.



tario non funziona, nessun “afflato” costituente è in grado di supplirvi nel lungo periodo.

Appare dunque chiaro come, sia in teoria sia in pratica, il destino dell’Europa politica dipenda da quello dell’Europa economica e monetaria. Al di là dei più nobili progetti ideali, che mantengono pur sempre la loro funzione di propulsione presso il livello politico, nell’attuale stato del processo di integrazione europeo la “vera” costituzione, quella decisiva per le sorti dell’intero progetto, è la costituzione economica, ossia l’Unione economica e monetaria.

Tutto, nelle politiche europee, mostra la propria funzionalità a tale priorità. E, in ragione degli enormi rischi che la scommessa della moneta unica si è assunta, è necessario e giusto che sia così. Anche dietro ad “etichette” che evocano concetti che siamo abituati a pensare come precipuamente “politici” (“interesse generale”, “sociale”, “coesione”, *etc.*), sempre affiora l’esigenza di garantire quel grado di convergenza e stabilità indispensabili alla conservazione dell’area valutaria europea (come testimoniano ad esempio le finalità dei diversi fondi strutturali). Si potrebbe parlare al riguardo di una felice convergenza tra le ragioni dell’efficienza economica e le ragioni dell’equità<sup>11</sup>.

Ecco perché, in un momento di grave crisi finanziaria, l’istituzione “custode” della politica monetaria sta assumendo un ruolo drammatico e decisivo, che mostra la fallacia della classica contrapposizione tra politica e tecnica riprodotta nell’ordinamento europeo.

---

<sup>11</sup> Il concetto europeo di coesione trova corrispondenza, negli ordinamenti interni, in concetti e principi propri dello stato sociale. Tuttavia è una corrispondenza imperfetta, poiché, appunto, a livello europeo esso è contestualizzato in un ordinamento che non lo pone mai in termini oppositivi o anche solo alternativi rispetto all’efficienza di mercato. Può vedersi al riguardo C. BUZZACCHI, *Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna 2001; della medesima autrice, *Dalla coesione all’eguaglianza sostanziale*, Giuffrè, Milano 2005.

## **2. La Banca centrale europea tra tecnica e politica. Una contrapposizione fuori contesto**

La distinzione tra politica e tecnica, sottesa all'uso, per lo più critico, del termine "tecnocrazia", è una distinzione divenuta viepiù problematica, anche nell'ambito più limitato della politica nazionale<sup>12</sup>.

La linea di demarcazione potrebbe apparire limpida, ma in realtà non lo è. Cercando di ridurre la questione a nozioni minime, limitandosi a quanto necessario all'orizzonte di queste riflessioni, "politica" dovrebbe essere ciò che attiene alla dimensione ideale della *polis*; "tecnica" ciò che invece conosce (con maggiore o minore precisione) i processi causali (socio-economici) o di imputazione (giuridici)<sup>13</sup>. Le cose tuttavia si complicano quando, come nel momento attuale, cambia il paradigma attraverso cui si comprende la realtà politica. Oggi sembra che questa non sia più concepita come "ordine-gerarchia" bensì come "complessità-equilibrio"<sup>14</sup>. Ciò riduce (almeno nell'immediata percezione politica) l'importanza di ordinamenti stabi-

---

<sup>12</sup> Sul rapporto tra legittimazione tecnica e legittimazione politica hanno riflettuto alcuni tra i massimi giuristi del Novecento. Per alcune considerazioni in proposito, contestualizzate nel più ampio tema della "soggettività politica", ci si permette di rinviare a P. COSTA, *Gemina persona. Un'ipotesi giuspubblicistica intorno alla crisi del soggetto politico*, Giuffrè, Milano 2015.

<sup>13</sup> Si considerino queste riflessioni di H. KELSEN: «una volta stabilito, il principio di causalità è applicabile anche al comportamento umano. La psicologia, l'etnologia, la storia e la sociologia sono scienze che trattano il comportamento umano come si presenta nella realtà, o, ciò che è lo stesso, come un elemento della natura, come un ordinamento causale. Se si chiama scienza sociale ogni scienza che si occupa del comportamento umano, queste scienze saranno scienze sociali, ma non saranno essenzialmente diverse da quelle naturali, come la fisica, la biologia, o la fisiologia. Il loro scopo è quello di spiegare il comportamento umano secondo il principio di causa ed effetto. È poi un'altra questione quella di vedere fino a qual punto queste scienze possano raggiungere il loro scopo, cioè possano determinare le leggi causali del comportamento umano. La differenza tra queste scienze, e quelle naturali che non si riferiscono al comportamento umano, è soltanto una differenza del grado di precisione, non una differenza di principio. Una differenza di questo genere esiste soltanto tra le scienze naturali e le scienze che interpretano le relazioni umane non secondo il principio di causalità, ma secondo il principio di imputazione, scienze che si occupano del comportamento umano non come effettivamente si manifesta secondo il principio di causa ed effetto nella sfera della realtà, ma come dovrebbe manifestarsi in base a una determinazione normativa, cioè nella sfera dei valori. Queste scienze sono le scienze sociali normative, cioè, per esempio, l'etica, la teologia, la giurisprudenza», *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, a cura di R. Treves, Torino, 1952, 215.

<sup>14</sup> Cfr. B. MONTANARI, *Dall'ordinamento alla Governance. Uno slittamento di piani*, in *Europa e diritto privato*, fasc. 2/2012.

li e accresce l'importanza della capacità di decisione immediata in una situazione contingente caratterizzata da elevata complessità tecnica. Di qui il crescente ruolo della "tecnocrazia" (ma sarebbe più appropriato parlare di "tecnostrukture") e, come la crisi concettuale sottesa al neologismo già lascia intuire, le difficoltà a distinguere le due sfere nella prassi politica.

Tutto questo è ancor più vero per un ordinamento quale quello europeo che, come si è appena tentato di mostrare, si caratterizza per una dipendenza ancora forte della struttura politica da quella economica.

Al livello europeo, tecnica e politica si implicano in modo complesso. La mancanza di una sfera di legittimità assimilabile a quella degli Stati nazionali consegna alla prima un ruolo non meramente ancillare: essa piuttosto concorre a sostenere e a costruire la decisione politica, quasi con una funzione supplente rispetto alla tradizionale legittimità politica.

Nella letteratura politologica è ormai da quasi un secolo che si registrano analisi, per lo più critiche, sul rapporto tra tecnica e potere politico. È noto anche il senso negativo che connota i neologismi conati lungo i decenni (tecnocrazia, tecnostrukture, tecnodemocrazia, *etc.*).

Tali analisi, pregevoli quanto inevitabili alla luce della nascita della società industriale, possono dirsi almeno parzialmente superate dell'ulteriore evoluzione sociale.

Da anni ormai si è messo in luce il passaggio, conseguente alla nascita delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dalla società industriale alle società (post-industriale) nota come "società del sapere"<sup>15</sup>. Tale passaggio si è riverberato anche sul problema del rapporto fra tecnica e potere. L'immagine della tecnocrazia è connotata in senso negativo in ragione del suo legame all'idea di una pianificazione sociale autoritativa per mezzo di un'amministrazione tecnica. La nuova immagine della società del sapere perde tale legame e dunque tale connotazione: essa si lega piuttosto alla funzione fondamentale svolta dalla conoscenza in una società che si assume come libera ed aperta.

Detto altrimenti, il sospetto che da sempre circonda l'idea di tecnocrazia deriva dal trovare quest'ultima origine in una sorta di degenerazione, prima che della tecnica, dello stesso potere politico. Essa si accompagna a scenari distopici, in cui il potere, attraverso la tecnica,

---

<sup>15</sup> Cfr., P. P. PORTINARO, voce *Tecnocrazia*, in *Enciclopedia delle scienze sociali* (1998).

realizza la società perfetta secondo la visione delle scienze positive; ma tale società deterministicamente concepita perde infine ogni libertà. Così l'idea di tecnocrazia si accompagna in ultima analisi alle utopie negative del Novecento, che ritengono del tutto rovinose le conseguenze della realizzazione delle fantasie utopiche di una società assolutamente giusta<sup>16</sup>. Questo schema interpretativo è difficilmente applicabile alla "società del sapere". Certo permangono enormi interrogativi sulla diffusione capillare delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla globalizzazione economica, sul rapporto di entrambe con le egemonie politiche internazionali, *etc.* Ma la narrazione "ufficiale" del potere politico non può certo spendere l'argomento della pianificazione scientifica ed autoritativa della società come un proprio punto di forza.

Occorre allora domandarsi se la debole legittimazione politica dell'Unione europea non costringa piuttosto a rovesciare i termini del rapporto fra potere e tecnica così come impostati nel corso del Novecento. Il rapporto corretto dovrebbe essere quello di un potere politico che usa la tecnica; la critica novecentesca all'ideale tecnocratico evidenzia invece un potere politico che abusa della tecnica; nel caso dell'Unione europea può forse parlarsi di un potere che abbisogna della tecnica per sostenere le sue stesse ragioni. In tale ultima prospettiva la separazione netta fra tecnica e potere diviene quasi impossibile in quanto le due sfere costituiscono insieme un unico dispositivo legittimante<sup>17</sup>.

La tecnica può infatti ridimensionare l'importanza del *puro* potere politico, dacché la sua (più o meno presunta) oggettività può offrire un contributo all'individuazione della migliore delle soluzioni possibili riducendo lo spazio discrezionale della decisione politica. Ciò, se da un lato potrebbe essere inteso come una parziale delegittimazione della politica, dall'altra potrebbe costituire invece un rafforzamento delle decisioni di quest'ultima. In questo senso la tecnica non sostituirebbe la decisione politica bensì la rafforzerebbe *ab externo*, aggiungendo

---

<sup>16</sup> R. KOSELLECK, *Il vocabolario della modernità. Progresso, crisi, utopia e altre storie di concetti*, Il Mulino, Bologna 2009, p. 148.

<sup>17</sup> Si può segnalare anche un altro profilo pertinente, quello, già evidenziato in letteratura, del rapporto tra legittimazione ed *output*, che sembra risolversi in una legittimazione empirica (a-teoretica, se si vuole) attraverso l'efficacia delle politiche dispiagate (cfr., F. W. SCHARPF, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 1998).

alla *voluntas* di quest'ultima il plusvalore della propria *ratio*. Osserva Pier Paolo Portinaro riprendendo le considerazioni di Nico Stehr<sup>18</sup>: “Con la terza rivoluzione industriale - la rivoluzione dell'informatica e dei nuovi mezzi di comunicazione - registriamo il potenziamento del ruolo della scienza e della tecnica in ogni ambito della vita quotidiana, dal lavoro al tempo libero, dall'azienda alla scuola, dalla sanità allo sport e, di conseguenza, il rafforzamento del ruolo legittimante della scienza e della tecnica nel discorso pubblico”<sup>19</sup>.

Tutto questo chiede di ripensare il rapporto tra politica e tecnica rinunciando alla concettualità radicale che lo ha contraddistinto nel corso del Novecento e considerando l'attuale prassi europea non già come il prodotto di una sistematica teoria politica alternativa a quella della democrazia rappresentativa (quella tecnocratica) bensì come un asistemico rimedio empirico alla “legittimità difficile” di un sistema politico ancora *in fieri*.

Tanto detto, occorre allora riconsiderare le critiche e le vere e proprie iniziative giudiziarie dispiegate avverso l'“interventismo” della BCE innanzi alla crisi economico-finanziaria.

### 3. Le misure non convenzionali e il mandato della Banca centrale europea: politica monetaria e politica economica

La BCE, come è noto, ha adottato diverse “misure non convenzionali”<sup>20</sup> per fronteggiare la crisi finanziaria.

La finalità principale di tali misure è la stabilizzazione monetaria, ma possono svolgere anche una funzione pro-ciclica (come nel caso

---

<sup>18</sup> N. STEHR, *Arbeit, Eigentum und Wissen. Zur Theorie von Wissensgesellschaften*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1994.

<sup>19</sup> P. P. PORTINARO, cit. Con riguardo allo specifico rapporto tra scienza e democrazia, cfr. M. B. BROWN, *Science in Democracy. Expertise, Institutions, and Representation*, The MIT Press, 2009.

<sup>20</sup> Per “politica monetaria non convenzionale” si intende «l'insieme di politiche urgenti e fuori dal comune attuate dalle autorità monetarie a seguito della crisi finanziaria del 2007» (secondo la definizione datane da E. FAIA nella voce *Politica monetaria non convenzionale* del *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012). Per un'analisi delle misure non convenzionali adottate dalla BCE, C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 224 ss.; A. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015.

del *Quantitative easing*). Ciò chiama in causa la distinzione tra politica monetaria, senza dubbio di competenza della BCE, e politica economica, rimessa invece ad altre istituzioni ed agli Stati membri<sup>21</sup>.

Tale distinzione, unita alla natura, appunto, “non convenzionale” delle misure in questione, ha ingenerato notevoli critiche verso la BCE<sup>22</sup> (talvolta, viene da credere, non del tutto disinteressate alla luce di singoli interessi nazionali), accusata tra l’altro di eccedere il proprio mandato istituzionale assumendosi la libertà di decisioni rimesse invece al circuito della politica economica. L’iniziativa più clamorosa in questo senso è stata adottata dal Tribunale costituzionale federale tedesco, il quale ha proposto rinvio pregiudiziale presso la Corte di giustizia dell’Unione europea circa la compatibilità del programma OMT (*Outright monetary transactions*) con il mandato istituzionale della BCE. Il giudice costituzionale tedesco ha posto in particolare la questione della compatibilità del programma OMT con il divieto di finanziamento degli Stati membri e quella - che qui più interessa - della sua natura di misura di politica monetaria piuttosto che di politica economica<sup>23</sup>. Entrambi i dubbi di compatibilità sono stati respinti dalla Corte di Giustizia<sup>24</sup>.

Rinviando ai diversi commenti in proposito<sup>25</sup>, qui si rileva solo come le argomentazioni di quest’ultima mostrino bene il piano sostanziale sotteso alle disposizioni dei trattati chiamate in questione.

---

<sup>21</sup> Sul governo dell’economia nel tempo della crisi, G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit.; del medesimo autore, *Crisi economica e decisioni di governo – Relazione al XXVIII convegno annuale dell’AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.

<sup>22</sup> Molte di queste possono essere consultate tra i commenti raccolti nella ricerca *Monetary easing by the ECB* condotta dal *Think Tank* del Parlamento europeo (su [Europarl.europa.eu](http://Europarl.europa.eu)).

<sup>23</sup> *Bundesverfassungsgericht*, decisione 2728/12 del 14 gennaio 2014. In proposito E. OLIVITO, *Atto primo: Il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un’occasione per il futuro dell’Unione europea?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2013.

<sup>24</sup> Sentenza 16 giugno 2015, in causa C-62/14.

<sup>25</sup> Si segnala almeno 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. 5/2015; 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. Il Tribunale costituzionale federale è tornato di recente ad esprimersi su tale questione, con una sentenza mista di rigetto e di inammissibilità (decisione 21 giugno 2016). Sul punto P. FARAGUNA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 21 luglio 2016.

Il ritratto della BCE che ne risulta è quello del soggetto più idoneo, per missione istituzionale e per conoscenza tecnica, a garantire il “salvataggio” - anche attraverso misure straordinarie - del sistema economico-monetario minacciato dalla crisi. Il passo della sentenza merita una citazione *in extenso*: «Per quanto riguarda, in primo luogo, l’idoneità di un programma come quello annunciato nel comunicato stampa a raggiungere gli obiettivi perseguiti dal SEBC, risulta da tale comunicato e dai chiarimenti forniti dalla BCE che il suddetto programma si fonda su un’analisi della situazione economica della zona euro secondo cui, alla data dell’annuncio del programma stesso, i tassi di interesse dei titoli del debito pubblico dei diversi Stati della zona euro sarebbero stati caratterizzati da una forte volatilità e da differenziali di rendimento estremi. Secondo la BCE, tali differenziali di rendimento non erano riconducibili esclusivamente alle diversità macroeconomiche tra gli Stati suddetti, bensì trovavano la loro origine, in parte, nell’esigenza di premi di rischio eccessivi per i titoli emessi da alcuni Stati membri, destinati a coprire un rischio di collasso della zona euro. Tale situazione particolare avrebbe fortemente indebolito il meccanismo di trasmissione della politica monetaria del SEBC, portando ad una frammentazione delle condizioni di rifinanziamento delle banche e dei costi del credito che avrebbe limitato fortemente gli effetti degli impulsi del SEBC sull’economia in una parte sostanziale della zona euro. Alla luce degli elementi trasmessi alla Corte nel corso del presente procedimento, non risulta che tale analisi della situazione economica della zona euro alla data dell’annuncio del programma controverso nei procedimenti principali sia viziata da un manifesto errore di valutazione. A questo proposito, la circostanza, menzionata dal giudice del rinvio, che la suddetta analisi motivata sia oggetto di contestazioni non può bastare, di per sé sola, per rimettere in discussione tale conclusione, dato che, alla luce del carattere controverso che presentano abitualmente le questioni di politica monetaria e dell’ampio potere discrezionale del SEBC, da quest’ultimo non può esigersi altro se non l’utilizzazione delle sue conoscenze specialistiche in campo economico e dei mezzi tecnici necessari di cui esso dispone al fine di effettuare la medesima analisi con la diligenza e la precisione necessarie. Orbene, nella situazione descritta ai punti 72 e 73 della presente sentenza, l’acquisto, sui mercati secondari, di titoli del debito pubblico degli Stati membri interessati dai tassi di interesse considerati estremi dalla BCE è idoneo a contribuire alla diminuzione di tali tassi dissi-

pando i timori ingiustificati di collasso della zona euro, e dunque ad avere una parte nel ribasso o addirittura nella scomparsa dei premi di rischio eccessivi».

Si ritrovano in queste argomentazioni della Corte di giustizia elementi della teoria delle aree valutarie ottimali: in particolare l'esigenza, essenziale per un sistema monetario unificato, di scongiurare pericolose asimmetrie economiche e finanziarie tra gli Stati membri. La BCE è custode di questa esigenza, identificabile sinteticamente nella funzione di garanzia della "stabilità dei prezzi", come ancora evidenzia la Corte di giustizia: «Risulta da quanto precede che, in presenza di condizioni economiche quali quelle rilevate dalla BCE alla data del comunicato stampa, il SEBC poteva legittimamente ritenere che un programma come quello annunciato in detto comunicato fosse idoneo a contribuire agli obiettivi perseguiti dal SEBC e, dunque, al mantenimento della stabilità dei prezzi». L'esatta portata delle sue competenze va pertanto definita in termini teleologici rispetto al fine sostanziale principale. Che tutto questo incida anche sulla politica economica è pressoché scontato: «Certo, non è escluso che un programma di acquisto di titoli di Stato presentante una caratteristica del genere possa rafforzare, in modo incidentale, l'incitamento al rispetto di tali programmi di aggiustamento e favorisca così, in una certa misura, la realizzazione degli obiettivi di politica economica che tali programmi perseguono». È tuttavia certamente legittimo, dacché la politica monetaria è pensata esattamente "a sostegno" di quella economica: «Tuttavia, simili incidenze indirette non possono implicare che un programma siffatto debba essere equiparato ad una misura di politica economica, dal momento che risulta dagli articoli 119, paragrafo 2, TFUE, 127, paragrafo 1, TFUE e 282, paragrafo 2, TFUE che, fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione».

Si mostra qui chiaramente quel passaggio dal paradigma "ordine-giurarchia" al paradigma "complessità-equilibrio" a cui sopra si è accennato. Come sfuma viepiù il confine fra tecnica e politica, così sfuma viepiù quello fra politica monetaria e politica economica. Ogni richiamo ad un'"ortodossia" della banche centrali è superato dall'evoluzione del sistema e dalla legge della necessità.

La contrapposizione tra politica e tecnica e tra politica economica e politica monetaria si mostra dunque qui fallace. La BCE, e con essa l'Unione europea, non è propriamente tecnocratica. È piuttosto, sem-



plicemente, se stessa secondo il suo progetto originario, o, *rectius*, il teorema economico su cui questo poggia. Non può recidere i legami con esso senza recidere i presupposti della sua stessa esistenza. L'Unione europea è un progetto politico che si regge su di un'ipotesi economico-monetaria. Il fallimento di questa ipotesi determinerebbe anche il fallimento del progetto politico. I contraccolpi politici dei recenti *shock* asimmetrici ne sono una dimostrazione.

#### 4. Il custode della costituzione economica

Per questo, in fondo, dietro all'apparente neutralità tecnica, la BCE esprime un tasso di politicità elevato per un'istituzione europea: è istanza di salvataggio del progetto iniziale. Essa appare come una sorta di "custode dell'Unione" in quanto custode della sua "costituzione economica".

Pare esserne conferma la circostanza che il suo Presidente ha ormai sviluppato un vero e proprio "potere di esternazione". Come è noto, quest'ultimo è un istituto proprio del diritto costituzionale interno. L'analogia con le esternazioni del Presidente della Repubblica non è evocata casualmente. La circostanza che nel diritto costituzionale interno le esternazioni vengano considerate un "potere" presidenziale discende da una ragione precisa. La generale libertà di espressione riconosciuta a tutti i cittadini deve essere riconsiderata con riguardo al Presidente della Repubblica. In ragione della peculiarità della posizione istituzionale di quest'ultimo, essa cessa di essere una libertà individuale per diventare un potere giuspubblicistico, con una propria tipicità che ne conforma l'esercizio<sup>26</sup>.

Analogamente, molte circostanze inducono a considerare le esternazioni del Presidente della BCE come una specifico potere proprio del suo ruolo istituzionale. Ne è conferma anzitutto la loro funzione di "dialogo finanziario" con i mercati (resa evidente dalle reazioni di

---

<sup>26</sup> «Nel compiere tali atti [*le esternazioni*] il Presidente della Repubblica incontra i limiti propri della sua posizione e della sua funzione, quali il divieto di interferire negli indirizzi politici del governo o del Parlamento, il dovere del riserbo sugli affari di Stato e del previo assenso del Presidente del consiglio all'esternazione di determinate opinioni, e così via», A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO - A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, II, Il Mulino, Bologna 1997, p. 242.

questi ultimi al solo annuncio dei propositi della BCE<sup>27</sup> o, ancora, nella prassi del cosiddetto *forward guidance*). Ma ancor di più ne è conferma la circostanza - legata alla prima - che le esternazioni del Presidente della BCE sono state considerate già giuridicamente rilevanti in sé dalla Corte di giustizia, tanto da portarla ad esprimersi direttamente su di esse, come è avvenuto nel sopra riferito caso di rinvio pregiudiziale avente ad oggetto il programma OMT. Come è noto, la Corte non si è espressa su di un atto della BCE (l'acquisto di debito pubblico sui mercati secondari), bensì sul solo proposito di adozione di futuri atti (il programma deliberato dagli organi interni della BCE), esternato dal suo Presidente<sup>28</sup>. La Corte è giunta così a pronunciarsi su di un "comunicato stampa" relativo ad un programma che, ad oggi, non ha ancora avuto alcuna attuazione.

La figura del Presidente della BCE sembra così stagliarsi come una *auctoritas* al di sopra delle *potestates* delle istituzioni europee e finanche degli stessi Stati membri. È indubbiamente una delle poche figure istituzionali europee in grado di controbilanciare *politicamente* il riemergere di interessi nazionali che pretendono di plasmare a propria immagine la politica economica europea<sup>29</sup>.

Il caso del ricorso pregiudiziale del Tribunale costituzionale federale tedesco mostra come (più o meno intenzionalmente) in fondo si sia colto poco della natura del progetto europeo e della funzione che conseguentemente viene assegnata al suo interno alla BCE. Si maneggia maldestramente il concetto di "politico", come se il progetto iniziale dell'UEM non fosse essenzialmente politico. È solo per questo equivoco che ancora si rende necessario il ricorso al "velo" della legittimazione tecnica.

L'ordinamento europeo non conosce un proprio soggetto politico comparabile allo Stato nazionale sovrano<sup>30</sup>. Si tratta piuttosto di un sistema che - senza scendere qui nel merito del dibattito dogmatico sulla natura giuridica dell'Unione europea - appare come debolmente fe-

---

<sup>27</sup> Può consultarsi al riguardo il *working paper* della BCE *The financial and macroeconomic effects of OMT announcements* (su [Ecb.europa.eu](http://Ecb.europa.eu)).

<sup>28</sup> Il comunicato stampa, dal titolo *Technical features of Outright Monetary Transactions* (6 settembre 2012), è consultabile sul sito [Ecb.europa.eu](http://Ecb.europa.eu).

<sup>29</sup> Cfr., G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?* cit., p. 42.

<sup>30</sup> Sia consentito rinviare a P. COSTA, *Unione europea e rappresentanza: L'epifenomeno di una questione teologico-politica*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, n. 2 del 2013.

derale<sup>31</sup>, poiché la sua vera natura si trova (ancora) all'altezza del "sistema dei bisogni"<sup>32</sup>, non ancora trasceso né ancora trascendibile da un superiore livello ideale.

Non deve dunque stupire, e tutto sommato è conforme alla natura del progetto originario, il ruolo "decisivo"<sup>33</sup> dell'autorità custode

---

<sup>31</sup> Cfr., G. DUSO, *L'Europa e la fine della sovranità*, in *Quaderni fiorentini*, n. 31/2002; F. PIZZOLATO, *Rappresentanza politica e Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2/2013, p. 386.

<sup>32</sup> «E' difficile, persino per gli educati cantori del costituzionalismo multilivello, non vedere che la nuova *governance* dell'Unione intende prescindere non solo dai classici fondamenti "metafisici" di legittimazione dello Stato (il contratto sociale, la nazione, il popolo), ma anche dalla dimensione weberiana della legalità. Da un esercizio del potere "legittimato" da quella trasparenza e prevedibilità che, nella tradizione giuridica europea, si realizzano quando un comportamento viene sindacato con riferimento alla sua conformità a quanto previsto da una astratta e generale regola di condotta. Ma se né la legittimazione "metafisica" né la legalità "formale" giustificano il potere esercitato dalla *governance* europea, su cosa questo potere si fonda? Siamo di fronte ad un potere di fatto, frutto magari di un "colpo di costituzione"? Degli impostori si sono forse impadroniti dell'Unione? Le scienze sociali non hanno sin qui fornito chiavi di lettura adeguate a svelare l'enigma del consenso di cui continuano a godere le istituzioni dell'Unione. Un tema arduo, di natura giuridico-teoretica. Che meriterebbe di essere indagato con libertà e spregiudicatezza. Due sono, a mio avviso, le parole chiave, tra loro strettamente interconnesse, per misurarsi seriamente con l'enigma del consenso. La prima parola chiave, già ripetutamente evocata, è razionalità, la narrazione del potere europeo come di un potere in grado di interpretare, decodificare e disciplinare le verità dei mercati. La seconda parola è salvezza, la promessa rivolta ai popoli europei che essi si assoggettano al potere di una expertise economica in vista della loro sopravvivenza e del loro bene. Della loro, appunto, salvezza», così A. CANTARO, *Lo "Stato" europeo. La governance dell'Unione come potere economico-governamentale*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2016, pp. 10, 11. Osserva invece G. LUCHENA, *Dinamiche istituzionali dell'economia globalizzata (argomenti per un'indagine)*, in *Amministrazione in Cammino*, 13.05.2016: «Dinanzi agli insuccessi politici degli organi dell'UE taluno ritiene, correndo forse troppo in avanti, che sia, o possa diventare in futuro, la BCE il vero motore dell'unione politica europea, un'affermazione forse azzardata dal punto di vista istituzionale ma che riflette la perdurante assenza di una politica di solidarietà finanziaria a livello europeo». Sul punto anche D. INNERARITY, *La promessa europea*, in *Federalismi.it*, n. 13/2016.

<sup>33</sup> Su tali profili, la recente riflessione, che giunge a conclusioni in parte diverse da quelle di queste brevi notazioni, di L. BUFFONI, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso "decisivo"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016. Trattando di una questione che evoca il tema teorico dello "stato d'eccezione", è inevitabile che venga in causa la classica riflessione novecentesca che ha visto tra i suoi protagonisti anzitutto Carl Schmitt. Tuttavia occorre tenere presente che l'orizzonte teorico della riflessione schmittiana è quello dello Stato nazionale e della sua sovranità, sicché non sempre è agevole riprodurre i termini in un ordinamento quale quello europeo che difetta di tale ultima prerogativa. Sul tema dello stato d'eccezione ci si permette di rinviare a P. COSTA, *Gli istituti di difesa della costituzione*, Giuffrè, Milano 2012, pp. 83 e ss.

dell'UEM. Che tale autorità sia tecnica o politica è quasi secondario, dacché le due cose, come si è tentato di mostrare, divengono una sola in una prassi che si impone da sé.

Si potrebbe ovviamente discutere, come si è fatto e si fa largamente, la stessa bontà del progetto originario. Ma questa è davvero tutt'altra questione.





# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano

**PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Sara

**SPUNTARELLI**, Chiara

**TRIPODINA**

## Redazione

Andrea

**DEFFENU**, Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)