



# *Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2020

**Il doppio mito: sulla (pretesa)  
neutralità della politica monetaria  
della BCE e la (pretesa)  
non-vincolatività  
degli indirizzi di politica economica  
dell'Unione**

di Pasquale De Sena  
Salvatore D'Acunto

EDITORIALE SCIENTIFICA

# IL DOPPIO MITO: SULLA (PRETESA) NEUTRALITÀ DELLA POLITICA MONETARIA DELLA BCE E LA (PRETESA) NON-VINCOLATIVITÀ DEGLI INDIRIZZI DI POLITICA ECONOMICA DELL'UNIONE\*

*Pasquale De Sena*

Professore ordinario di Diritto internazionale  
Università degli Studi di Palermo

*Salvatore D'Acunto*

Professore associato di Economia politica  
Università della Campania "L. Vanvitelli"

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE; 2. L'ORDINE DI MAASTRICHT; 3. IL PRIMO MITO: LA NEUTRALITÀ DEL GOVERNO TECNOCRATICO DELLA MONETA; 4. IL GOVERNO TECNOCRATICO DELLA MONETA DI FRONTE ALLA CRISI: IL CROLLO DEL MITO; 5. IL SECONDO MITO: LA NON-VINCOLATIVITÀ DEGLI INDIRIZZI DI POLITICA ECONOMICA DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE NEL QUADRO DELINEATO DAI TRATTATI, DAL DIRITTO DERIVATO E DA ALTRI ACCORDI; 6. IL CROLLO DEL MITO: LA CAPACITÀ DEL SISTEMA DI "GOVERNANCE" DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA, DI DETTARE AGLI STATI MISURE VINCOLANTI DI POLITICA ECONOMICA NELLA CRISI DEI DEBITI SOVRANI; 7. SEGUE: LA CAPACITÀ DEL SISTEMA DI "GOVERNANCE" DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA, DI DETTARE AGLI STATI MISURE VINCOLANTI DI POLITICA ECONOMICA NELLA CRISI DEL COVID-19; 8. SPUNTI CONCLUSIVI.

## 1. Introduzione

Né il Consiglio dell'Unione Europea, né la Commissione europea sono dotati di potestà normative vincolanti nel quadro del titolo VIII del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), con-

---

\* Questo saggio è dedicato alla memoria di Gianni Ferrara. Esso è il risultato di un percorso di riflessione comune dei due autori. Tuttavia, sebbene i contenuti siano stati discussi collegialmente, la stesura materiale dei paragrafi 2, 3 e 4 è opera di Salvatore D'Acunto, mentre quella dei paragrafi 5, 6 e 7 va attribuita a Pasquale De Sena.

cernente la politica economica e monetaria. Lo stesso vale inoltre per la Banca centrale europea (BCE), nell'ambito delle sue competenze, riguardo agli Stati dell'area euro. A fronte dell'ovvia centralità della Banca in materia monetaria, essa si presenta infatti priva, in principio, sia di potestà normative, che del potere di dettare semplici indirizzi di politica economica nei confronti di tali Stati.

L'assetto dell'azione e dei poteri complessivamente esercitati da Consiglio, Commissione e Banca centrale, restituisce, però, un'immagine diversa, rispetto a quella che affiora dalla semplice lettura delle disposizioni contemplate dai trattati, da atti di diritto derivato o da accordi internazionali pertinenti<sup>1</sup>. In altri termini, le vicende dell'unione economica e monetaria degli ultimi dieci anni hanno visto le istituzioni di *governance* del sistema (per l'appunto, Consiglio, Commissione e Banca centrale) discostarsi in misura rilevante dal disegno originario, tracciato dagli ispiratori del Trattato di Maastricht con riferimento alle loro competenze e ai loro rapporti, disegnati nel suddetto titolo VIII.

Si tratta, com'è implicito in quanto appena detto, di un processo articolato, di cui sarà qui necessario ricostruire sinteticamente i caratteri e i momenti salienti. Prenderemo dunque le mosse da una sintetica descrizione del momento storico in cui il progetto dell'Unione monetaria europea è stato concepito ed avviato, e dei peculiari problemi di governo dell'organizzazione economica che lo caratterizzavano, alla cui soluzione l'architettura dei poteri definita nel Trattato di Maastricht era evidentemente finalizzata (par. 2).

Di seguito, muovendo dall'analisi delle trasformazioni dello scenario globale, intervenute nel trentennio che va dalla stipulazione del Trattato di Maastricht fino ai giorni nostri, ci occuperemo degli sviluppi poco sopra accennati. Data la centralità che ricopre nell'architettura dei poteri dell'Eurozona, il ragionamento si sviluppa a partire dal ruolo assai peculiare della BCE, istituzione che governa la moneta di 19 Stati sovrani senza render conto delle sue scelte ai cittadini che ricadono sotto la sua giurisdizione. Si argomenterà, in primo luogo, che la legittimità di questa "delega in bianco" si fonda sulla presunta incapacità degli strumenti in suo possesso di alterare significativamente la distribuzione della ricchezza tra le categorie di operatori che, a diverso titolo, contribuiscono a produrla (par. 3). Si cercherà poi di

---

<sup>1</sup> Per le indicazioni relative alla disciplina in questione, v. *infra*, soprattutto i paragrafi 3, 5, 6 e 7.

dimostrare, facendo riferimento alla prassi operativa della BCE, che questa pretesa “neutralità distributiva” è una mera narrazione mitologica priva di realismo descrittivo. Al contrario, si argomenterà che, soprattutto nel corso della crisi economica che ha colpito l’Eurozona a partire dal 2009, la BCE ha svolto un ruolo eminentemente “politico”, contribuendo in maniera decisiva ad indirizzare gli Stati membri verso l’adozione di strategie di *policy* fortemente restrittive, che hanno avuto un impatto estremamente significativo sugli equilibri distributivi tra categorie sociali e tra aree a differente struttura produttiva (par. 4).

Analogamente intrisa di tratti mitici risulterà poi anche la (pretesa) *non*-vincolatività degli indirizzi di politica economica dettati dalle istituzioni dell’Unione, perlomeno per come essa si presenta – come si è anticipato poco sopra – nel quadro delineato dai trattati, dagli atti di diritto derivato e da altri accordi internazionali rilevanti (par. 5). Porremo infatti in risalto che la capacità del sistema di *governance* dell’unione economica e monetaria, di dettare agli Stati misure vincolanti di politica economica emerge già dalle vicende concernenti la crisi dei debiti sovrani (par. 6), e si conferma in quelle – più recenti – relative alla crisi del COVID-19. (par. 7)<sup>2</sup>. Evidenzieremo altresì come una simile dinamica si sia sviluppata, non solo indipendentemente da modifiche formali dell’assetto dei poteri rilevanti, ma anche per effetto delle connessioni oggettivamente individuabili fra le azioni poste in essere dalle diverse istituzioni che compongono il sistema.

Nel paragrafo finale troveranno spazio un paio di precisazioni sull’interrelazione fra i diversi registri metodologici utilizzati nell’indagine, non solo in rapporto ai risultati dell’indagine medesima, ma anche con riferimento al modo di guardare ai fenomeni presi in considerazione e alle loro ricadute giuridiche. Un brevissimo, pessimistico accenno alle prospettive risultanti dall’evoluzione complessiva del modello di governo della politica economica degli Stati membri dell’Unione e dell’area euro chiuderà il lavoro (par. 8).

---

<sup>2</sup> È appena il caso di segnalare che la maggiore complessità del quadro giuridico pertinente, l’impatto sugli ordinamenti nazionali (in particolare, quello italiano) delle misure esaminate, nonché l’estrema varietà degli sviluppi specificamente concernenti la crisi del COVID-19, renderanno necessaria, in questa parte dell’analisi, un’accentuazione dei riferimenti documentali, tanto ad atti normativi, che a vicende di carattere politico.

## 2. L'ordine di Maastricht

Il progetto di integrazione monetaria in Europa prende corpo a metà degli anni 70. In quel momento storico, chiunque avesse effettuato una seppur distratta ricognizione dello stato della dialettica dei rapporti tra i gruppi sociali, avrebbe avuto la percezione di un continente attraversato trasversalmente da un acceso conflitto distributivo tra capitale e lavoro<sup>3</sup>. All'intensità del fenomeno evidentemente contribuiva il disordine monetario conseguente al crollo del sistema di Bretton Woods, che aveva completamente disarticolato i delicati meccanismi regolatori dell'economia globale, sottoponendo i Paesi già fortemente integrati nel commercio internazionale a perturbazioni frequenti e di significativa intensità. In mancanza di un ancoraggio monetario, ogni perturbazione esogena aveva infatti l'effetto di versare benzina sul fuoco, acuendo il conflitto sulla ripartizione dell'onere dei necessari aggiustamenti macroeconomici. Gli elevati tassi di inflazione e l'arresto del processo di accumulazione registrati in quegli anni un po' in tutti i Paesi ad industrializzazione avanzata non erano altro che modalità diverse con cui il ceto imprenditoriale cercava di difendere le proprie quote del prodotto sociale dalle rivendicazioni redistributive delle organizzazioni dei lavoratori<sup>4</sup>.

In questo scenario, i modelli di governo ereditati dai *trente glorieuses* apparivano del tutto inadeguati alla situazione, e un po' dappertutto si provò a venirne a capo con la "politica dei redditi", ossia esperimenti di concertazione tra le parti sociali finalizzati a portare il conflitto fuori dai luoghi di produzione e a situarlo nell'arena politica<sup>5</sup>. Alla base di questi esperimenti c'era la fiducia nel fatto che, istituzionalizzando il ruolo delle organizzazioni nazionali di categoria nella determinazione dei prezzi dei fattori produttivi, se ne potessero "sterilizzare" gli effetti negativi sulla *performance* macro-economica<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Si veda ad esempio C. CROUCH, A. PIZZORNO (eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, Palgrave Macmillan, London, 1978.

<sup>4</sup> Sull'argomento, si vedano A. GLYN, *Capitalismo scatenato*, Brioschi, Milano, 2007, cap. 1, e M. SALVATI, *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 ad oggi*, Laterza, Roma, 2000, p. 38.

<sup>5</sup> A. TOOZE, *The Death of the Central Bank Myth*, in *Foreign Policy*, 13/05/2020.

<sup>6</sup> In tale direzione andavano, ad esempio, le indicazioni contenute nel noto rapporto commissionato dall'OECD ad un prestigioso gruppo di lavoro presieduto da Paul McCracken (P. MCCRACKEN, G. CARLI, H. GIERSCH, A. KARAOSMAMOGLU, R.

Seppur con qualche significativa eccezione<sup>7</sup>, nella stragrande maggioranza questi tentativi si rivelarono fallimentari, e nell'*establishment* economico-finanziario prese corpo una strategia diversa. Decisa a ricostituire i margini di profittabilità erosi dalle lotte sindacali del decennio precedente, la classe capitalistica mise in campo tutta la sua capacità di persuasione ideologica e di pressione politica per promuovere l'adozione di un nuovo modello di regolazione in grado di indebolire il potere negoziale del movimento operaio. Le politiche intraprese dalla Thatcher nel Regno Unito e da Reagan negli USA ne disegnarono i tratti essenziali: abbattimento delle barriere al movimento delle merci e dei capitali tra le nazioni, disimpegno dello stato dalle funzioni di regolazione macroeconomica e di assicurazione contro l'incertezza, ritorno ad un ruolo centrale dei mercati nell'allocazione delle risorse produttive e nella determinazione dei relativi prezzi. Sebbene con modalità e tempistiche spazialmente variegata, il contagio del *neoliberalismo* – espressione con cui il fenomeno venne successivamente etichettato nella letteratura – si diffuse in tutti i Paesi ad industrializzazione avanzata<sup>8</sup>.

La traduzione del progetto neoliberista in un concreto modo di regolazione richiedeva ovviamente una adeguata cornice istituzionale.

---

KOMIYA, A. LINDBECK, R. MARJOLIN, R. MATTHEWS, *Towards Full Employment and Price Stability*, OECD, Paris, 1977), dove gli estensori riconoscono che le condizioni macroeconomiche globali lasciano aperto per i Paesi dell'OECD «un sentiero piuttosto stretto» per coniugare crescita e stabilità monetaria, e attribuiscono allo Stato il compito di fare da “arbitro” del conflitto, contenendo le istanze delle classi sociali nel loro interesse di lungo termine. Nella stessa direzione guarda il dibattito che si sviluppò in quegli anni circa gli effetti di sistemi di contrattazione salariale a diverso grado di centralizzazione sulla performance macroeconomica. Un lavoro sul tema che ha avuto grande risonanza nel dibattito sul tema è E. TARANTELLI, *Monetary Policy and the Regulation of Inflation and Unemployment*, in M. GUNDERSON et al. (eds.), *Unemployment: International Perspectives*, University of Toronto Press, 1986.

<sup>7</sup> Il “caso scandinavo” è stato spesso citato come esperimento di successo di governo delle relazioni industriali, e ha fatto da riferimento alla ampia letteratura sul neocorporativismo. Solo a titolo esemplificativo e senza alcuna pretesa di completezza, cfr. L. CALMFORS, J. DRIFILL, *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, in *Economic Policy*, 6, 1988; D. SOSKICE, *Wage Determination: the Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 4, 1990.

<sup>8</sup> Per documentate ricostruzioni della svolta neoliberista, A. GLYN, *Capitalismo scatenato*, cit., e di D. HARVEY, *Breve storia del neoliberalismo*, Il Saggiatore, Milano, 2007.

Se il successo della “svolta” fosse stata affidata esclusivamente alla capacità “seduttiva” del *marketing* politico, il suo consenso nella società sarebbe stato intrinsecamente fragile, e sarebbe stato spazzato via dalla prima crisi economica. Il radicamento del modello neoliberista nelle società occidentali richiedeva piuttosto uno sforzo di ridefinizione dell’assetto normativo finalizzato ad “allontanare” i ceti popolari dalle leve di comando dell’economia. Nel famoso Rapporto alla *Trilateral Commission*, diventato una sorta di “manifesto” del neoliberismo, Crozier, Huntington e Watanuki non hanno remore a individuare nell’«eccesso di democrazia» il *vulnus* che affliggerebbe le società occidentali e ad invocare l’adozione di modelli di decisione politica caratterizzati da una maggiore attenzione alle esigenze della *governabilità* rispetto alle ragioni della *rappresentanza*<sup>9</sup>. Nella gran parte dei Paesi ad industrializzazione avanzata si realizzano riforme ad indirizzo esplicitamente *contro-maggioritario*. Il rafforzamento dei poteri dell’Esecutivo rispetto alle assemblee legislative e il conferimento di prerogative importanti (ad esempio la politica monetaria) a tecnocrute indipendenti dal consenso popolare sono alcuni momenti emblematici di questo processo di lenta ma inesorabile esclusione dei ceti subalterni dalle “stanze dei bottoni” delle nostre società.

Il dibattito sull’integrazione monetaria, che già da qualche anno infervorava l’Europa<sup>10</sup>, finisce per essere una straordinaria occasione per la riscrittura del “patto costituzionale” tra cittadini e classi dirigenti. L’instabilità dei tassi di cambio e l’emergere di un’elevata inflazione in molti Paesi aderenti al Mercato Comune forniscono il tessuto “narrativo” intorno a cui compattare un ampio blocco sociale favorevole alla trasformazione in senso tecnocratico della forma di governo. Sebbene i pochi anni di vita della Comunità Europea avessero già messo a nudo asimmetrie strutturali profonde tra i Paesi aderenti, e quindi altrettan-

<sup>9</sup> M.J. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975.

<sup>10</sup> Già in occasione del vertice europeo de L’Aja nel 1969, i capi di Stato e di governo della Comunità europea avevano incaricato un gruppo di lavoro, diretto dal Premier lussemburghese Pierre Werner, di preparare un piano per l’unione economica e monetaria. Il *Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community*, meglio noto come Rapporto Werner, vide la luce nell’Ottobre del 1970. Il progetto venne rapidamente abbandonato, probabilmente a causa delle pressioni degli Stati Uniti sui governi di alcuni Stati membri.

to profondi conflitti nella definizione degli indirizzi del percorso di integrazione economica, sul progetto della moneta unica finiscono per convergere gli interessi sia del capitalismo “nordico”, desideroso di mercati su cui espandersi, sia del capitalismo “mediterraneo”, allettato dalla duplice prospettiva di smorzare il conflitto in fabbrica, recuperare il controllo della dinamica salariale e inoltre godere di credito a buon mercato.

Il Trattato di Maastricht è il risultato di una sapiente opera di “saldatura” di questi interessi. La centralità assunta nel nuovo assetto istituzionale da una banca centrale dedita in via esclusiva all’obiettivo della stabilità dei prezzi (art. 127) e indipendente dagli organi rappresentativi della sovranità popolare (art. 130) non è quindi, come spesso si legge nella letteratura sull’argomento, un “pegno” che la Germania avrebbe imposto agli indisciplinati partner mediterranei (e da questi accettato *obtorto collo*) per proteggersi dalla minaccia inflazionistica<sup>11</sup>, ma, al contrario, il dispositivo invocato a gran voce proprio dalla borghesia industriale mediterranea per “depoliticizzare” il conflitto sociale con il pretesto di un “vincolo esterno”<sup>12</sup>, mettere nell’angolo il lavoro dipendente e recuperare il governo della dinamica salariale. Con ogni probabilità è stata, analogamente, sempre sopravvalutata l’influenza della *German view* nell’escludere qualunque spazio per una politica fiscale comune e nel restringere significativamente i margini di intervento fiscale da parte dei Paesi membri<sup>13</sup>. Anche quella scelta ha in realtà le sue radici in un desiderio condiviso dall’intera classe imprenditoriale

---

<sup>11</sup> Ad esempio P. DE GRAUWE, *The Economics of Convergence. Towards Monetary Union in Europe*, in *Weltwirtschaftliches Archiv*, 132, 1996.

<sup>12</sup> K. DYSON, K. FEATHERSTONE, *Italy and EMU as a “Vincolo Esterno”*: *Empowering the Technocrats, Transforming the State*, in *South European Society and Politics*, 1, 1996; A. BARBA, M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2016, p. 108; T. FAZI, W. MITCHELL, *Sovranità o barbarie*, Meltemi, Milano, 2018, pp. 169-173.

<sup>13</sup> Il titolo VIII del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea viene infatti completato con i ben noti art. 123 e 126: il primo chiude ai governi dei Paesi membri il “rubinetto” della liquidità, decretandone la dipendenza dai capricci dei mercati finanziari; il secondo stringe ulteriormente il cappio intorno al loro collo, prevedendo che, indipendentemente dalla capacità dei singoli governi di collocare strumenti di debito sui mercati, la spesa in disavanzo debba comunque passare attraverso uno scrutinio – che vede impegnati in ruoli diversi Commissione e Consiglio – finalizzato a valutare la coerenza degli indirizzi di bilancio nazionali con l’obiettivo della sostenibilità del relativo debito pubblico.

continentale (compresa quella dei Paesi mediterranei) di ribaltare i rapporti di forza definiti dalla brutta logica delle maggioranze numeriche, allontanando i centri delle decisioni in tema di allocazione del prodotto nazionale dai parlamenti, e minimizzando in tal modo il relativo potere di condizionamento dei ceti subalterni. Scelta pericolosa, come vari e prestigiosi studiosi non mancarono di rilevare, soprattutto alla luce della profonda eterogeneità delle strutture produttive dei Paesi membri, e della conseguente elevata probabilità che l'Europa sarebbe stata colpita con una certa frequenza da perturbazioni macroeconomiche di natura *asimmetrica*<sup>14</sup>.

La rescissione del legame tra governo della moneta e del bilancio, da un lato, e rappresentanza democratica dall'altro, apre ovviamente un serio problema di legittimazione politica, su cui alcuni studiosi "fuori dal coro" provano invano a portare l'attenzione del dibattito<sup>15</sup>. Se è vero infatti che la prospettiva della moneta unica raccoglie, con l'eccezione di poche sacche di scetticismo molto delimitate territorialmente, un sostegno largamente maggioritario anche nei ceti popolari, tuttavia l'architettura dei poteri economici partorita sulle sponde del fiume

---

<sup>14</sup> Gli shock asimmetrici hanno giocato a lungo un ruolo chiave del dibattito sull'opportunità delle unioni monetarie, in quanto si riteneva che la perdita di controllo della moneta da parte dei singoli Paesi aderenti sarebbe stata eccessivamente costosa se essi fossero stati colpiti con frequenza da perturbazioni di tale natura (R.A. MUNDSELL, *The Theory of Optimum Currency Areas*, in *American Economic Review*, 51, 1961). P.B. KENEN, *The Theory of Optimum Currency Areas: an Eclectic View*, in R.A. MUNDSELL, A.K. SWOBODA (eds.), *Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press, 1969, sostenne esplicitamente che fosse opportuno che i Paesi aderenti si dotassero di un bilancio comune di dimensioni significative con cui poter "spalmare" sull'intera area a moneta comune i costi delle perturbazioni che avrebbero colpito le singole circoscrizioni territoriali. Nel saggio in discorso, Kenen produceva anche robusti argomenti teorici a sostegno dell'idea che le integrazioni monetarie, approfondendo la specializzazione produttiva dei Paesi aderenti, avrebbero accentuato la frequenza degli shock asimmetrici, rendendo sempre più indispensabile una integrazione fiscale. Per una posizione analoga, anche se fondata su un diverso quadro teorico di riferimento, si veda P. KRUGMAN, *Lessons of Massachusetts for EMU*, in F. TORRES, F. GIAVAZZI (eds.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, 1993. Il rischio degli shock asimmetrici è stato tuttavia quasi completamente trascurato nella progettazione dell'assetto regolativo dell'Eurozona, probabilmente nella convinzione, rivelatasi poi erronea, che i mercati avrebbero garantito aggiustamenti macroeconomici spontanei e sufficientemente rapidi.

<sup>15</sup> È il caso di J.P. Fitoussi, *Il dittatore benevolo. Saggi sul governo dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Maas lascia un sostanziale “vuoto” nel posto che, nelle costituzioni liberal-democratiche, è tradizionalmente occupato dalle istituzioni di collegamento tra l'*establishment* e la sua base sociale di consenso. Da un lato, i parlamenti e i governi nazionali, che sarebbero in astratto le istituzioni più vicine ai titolari della sovranità, rimangono in realtà privi degli strumenti su cui eventualmente far leva per contrastare gli effetti di perturbazioni macroeconomiche avverse. Dall'altro, i poteri sottratti a parlamenti e governi nazionali non vengono neanche riportati nella titolarità dei cittadini attraverso organi rappresentativi di livello sovranazionale. Per usare la suggestiva espressione di Fitoussi, «i Paesi membri della zona euro si ritrovano in una situazione di Stati federati orfani di uno Stato federale»<sup>16</sup>.

Il progetto appare pertanto come una rischiosa scommessa, che si fonda per un verso sull'aspettativa che l'integrazione monetaria avrebbe generato una intensa crescita economica, e per l'altro su una fiducia incondizionata nell'ideologia del *trickle-down*, secondo cui l'incremento di ricchezza sarebbe spontaneamente “sgocciolata” dai piani alti verso i piani bassi della struttura sociale. Secondo questo schema, si trattava soltanto di avere la pazienza di attendere che il “congegno” andasse a regime e producesse i risultati attesi in termini di benessere materiale della popolazione e i conseguenti “ritorni” in termini di consenso politico. Nel frattempo, il compito di fare da collante tra i diversi “pezzi” di società necessari a sostenere politicamente il progetto viene affidato all'ideologia, ossia alla capacità delle istituzioni comunitarie di produrre una narrazione in grado di suscitare nella popolazione una fiducia sufficiente a non mettersi di traverso.

E qui l'*establishment* continentale dà prova di straordinaria creatività. Perché, sebbene il progetto della moneta unica si caratterizzi per una significativa lontananza dallo spirito delle costituzioni nazionali post-belliche, costruite intorno all'idea di estendere il più possibile la sovranità sostanziale, includendo nei processi di decisione politica anche i gruppi sociali economicamente subalterni, la narrazione ufficiale riesce a ricondurlo, apparentemente senza grosse forzature, all'interno dello schema delle moderne liberal-democrazie. Il successo del trapianto apparentemente indolore del modello contromaggioritario della moneta unica dentro lo schema liberal-democratico è legato fondamentalmente alla elaborazione di due “miti” che, nel trentennio

---

<sup>16</sup> J.P. FITOUSSI, *Il teorema del lampione*, Einaudi, Torino, 2013, p. 110.

successivo alla “svolta” degli anni 80, mostreranno una straordinaria capacità di attecchire nell’immaginario collettivo: da un lato, il mito della “neutralità” delle banche centrali, e dall’altro il mito della “non vincolatività” delle misure che promanano dalle istituzioni del sistema di *governance* dell’unione economica e monetaria. Ad un’analisi dei (fragili) fondamenti del primo di questi miti sarà dedicato il successivo paragrafo 3.

### 3. Il primo mito: la neutralità del governo tecnocratico della moneta

Il principio secondo cui gli organi dell’amministrazione pubblica non avrebbero alcuna legittimazione all’esercizio di funzioni redistributive se non esplicitamente investiti dalla comunità di un ruolo di “rappresentanza” – principio efficacemente racchiuso nel motto *no taxation without representation* – pervade capillarmente la tradizione giuspubblicistica di ispirazione liberal-democratica. Può quindi apparire sorprendente il fatto che il principio dell’indipendenza del banchiere centrale dagli organi rappresentativi dei titolari della sovranità sia stato trapiantato nella costituzione economica europea senza incontrare particolari resistenze. Il *passepertout* che ha reso possibile l’accettazione supina da parte dell’opinione pubblica di un principio così evidentemente in conflitto con il *mood* delle costituzioni nazionali continentali è stato l’affermarsi nel dibattito teorico di un’idea che si potrebbe sinteticamente qualificare come “neutralità distributiva” del governo della moneta. La politica monetaria agirebbe cioè senza alterare in maniera sostanziale la distribuzione della ricchezza tra le diverse categorie di agenti che partecipano, a vario titolo, alla sua produzione. Pertanto, gli organi a cui essa è demandata non avrebbero alcun bisogno di essere legittimati dal consenso della comunità su cui esercitano la “giurisdizione monetaria”: poiché tale giurisdizione può influenzare soltanto la *dimensione della torta, ma non la sua distribuzione* tra coloro che hanno contribuito a produrla, la legittimazione del loro ruolo sarebbe fondata esclusivamente sulla competenza tecnica e, paradossalmente, proprio dalla loro “estraneità” alle logiche della rappresentanza politica.

Per spiegare l’origine e il rapido consolidarsi di questo entusiasmo per il modello “tecnocratico” di governo della moneta, conviene riaprire una finestra sullo scenario inflazionistico degli anni ’70 e rico-

struirne brevemente l'interpretazione che si affermò nel dibattito accademico. Secondo la ampia maggioranza degli studiosi, l'inflazione di quegli anni sarebbe stata l'esito di un quadro istituzionale che rendeva le banche centrali subalterne ai governi e ai parlamenti, costringendole di fatto a svolgere un ruolo "ancillare" alla politica di bilancio. Secondo questa visione, i governi in carica si lascerebbero "tentare" (soprattutto in prossimità delle elezioni) dalla prospettiva di manovrare la politica di bilancio in direzione espansiva per obiettivi di riproduzione del proprio consenso, e costringerebbero quindi i banchieri centrali – proprio in virtù di quelle consuetudini istituzionali che ne sanciscono la subalternità ai parlamenti – a finanziare tali programmi espansivi con l'emissione di moneta<sup>17</sup>. Adottando questa pratica, i governi riuscirebbero infatti a ridurre la disoccupazione e ad ottenere quindi significativi "ritorni" in termini elettorali. La riduzione della disoccupazione avrebbe tuttavia l'effetto di aumentare la forza negoziale dei lavoratori, e quindi di innescare un movimento verso l'alto dei salari e successivamente dei prezzi. Alla lunga, a causa del riallineamento tra dinamica dei salari e dinamica dei prezzi, i salari "reali" finirebbero per tornare ai livelli pre-shock e l'effetto espansivo sull'occupazione sarebbe destinato a scomparire<sup>18</sup>. All'interno di questo schema interpretativo, l'inflazione sarebbe quindi il costo che i governi in carica metterebbero a carico delle rispettive comunità per ovviare alla propria debolezza politica, senza che da questo attivismo derivi alcun beneficio sostanziale a vantaggio delle stesse.

Si tratta quindi di una visione molto pessimistica del rapporto tra "rappresentanti" e "rappresentati": i primi avrebbero una naturale propensione a manipolare il *trade-off* tra inflazione e disoccupazione per fini di riproduzione del consenso, in tal modo danneggiando implicitamente i secondi. I cittadini andrebbero quindi "paternalisticamente" protetti dalle angherie che subiscono dai loro rappresentanti, mettendo costoro in condizione di non nuocerli, e cioè privandoli del

---

<sup>17</sup> R.J. BARRO, D.B. GORDON, *Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy*, in *Journal of Monetary Economics*, 12, 1983; K. ROGOFF, *The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target*, in *Quarterly Journal of Economics*, 100, 1985; A. ALESINA, R. PEROTTI, *The Political Economy of Budget Deficits*, in *IMF Staff Papers*, 42, 1995.

<sup>18</sup> E.S. PHELPS, *Phillips Curves, Expectations of Inflation, and Optimal Unemployment over Time*, in *Economica*, 34, 1967; M. FRIEDMAN, *Nobel Lecture: Inflation and Unemployment*, in *Journal of Political Economy*, 85, 1977.

potere di governare la moneta. Un banchiere centrale indipendente dal governo e avverso all'inflazione ("conservatore", per usare la fortunata formula di Rogoff)<sup>19</sup> rappresenterebbe quindi per i cittadini la migliore garanzia della massimizzazione del loro benessere materiale. Recidere il legame tra banca centrale e organi espressione della sovranità popolare avrebbe infatti l'effetto di "chiudere il rubinetto" della liquidità ai governi, sottraendogli di fatto il potere di effettuare le politiche macroeconomiche espansive che sarebbero alla radice dell'instabilità monetaria.

Questa interpretazione dell'inflazione divenne rapidamente "senso comune". Alcune ricerche empiriche evidenziarono anche che i Paesi in cui la banca centrale godeva di una maggiore autonomia da governo e parlamento mediamente riuscivano a realizzare *performance* antinflazionistiche migliori<sup>20</sup>, confermando implicitamente la bontà di questa narrazione. Per rendere chiaro quanto queste idee fossero state introiettate nell'accademia, può essere utile menzionare le parole con cui, nel 1992, Siro Lombardini introduceva un volume della Società Italiana degli Economisti dedicato al ruolo della banca centrale: «Governo e Parlamento hanno bisogno di una specie di *Super-Io*, per usare un termine freudiano; e questo Super-Io è la banca centrale»<sup>21</sup>.

Con il Trattato di Maastricht, questo modello teorico ricevette la sua definitiva consacrazione. Il Trattato infatti assegnava alla Banca centrale europea il compito di perseguire, con assoluta priorità gerarchica, l'obiettivo della stabilità monetaria (art. 127), a tal fine la scioglieva da ogni obbligo di render conto del suo operato agli organi espressione dei titolari della sovranità (art. 130), ed inoltre predisponeva una serie di "trincee" con cui il banchiere centrale potesse difendersi dall'eventuale invadenza dei governi dei Paesi membri: il divieto di finanziarne direttamente le spese (art. 123); la forma assai particolare del mandato, che non prevede la possibilità per il delegante di "ricusare"

<sup>19</sup> K. ROGOFF, *The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target*, cit.

<sup>20</sup> V. GRILLI, D. MASCIANDARO, G. TABELLINI, E. MALINVAUD, M. PAGANO, *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, in *Economic Policy*, 6, 1991; A. ALESINA, L.H. SUMMERS, *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence*, in *Journal of Money, Credit and Banking*, 25, 1993.

<sup>21</sup> S. LOMBARDINI, *Prefazione*, in M. ARCELLI (a cura di), *Il ruolo della banca centrale nella politica economica*, Il Mulino, Bologna, 1992, p. 8.

il delegato (art. 283); infine, le regole di disciplina fiscale (art. 126), intese ad evitare all'autorità monetaria, secondo la ricostruzione fornite dalla letteratura *mainstream*, l'imbarazzo di dover eventualmente scegliere tra mancare l'obiettivo della stabilità monetaria e il fallimento di uno stato membro<sup>22</sup>.

Vale la pena di osservare che l'adozione di questo *framework* normativo ha avuto l'effetto di spostare decisamente il "cuore" della regolazione macroeconomica dai governi ai mercati, e più in particolare ai mercati finanziari. All'interno di questo quadro, infatti, eventuali shock da domanda non possono più essere corretti con la politica di bilancio, a causa dei rigidi vincoli alla spesa a cui i governi sono assoggettati per effetto degli art. 123 e 126. Né tali perturbazioni possono essere corrette dalla politica monetaria, che deve essere dedicata all'obiettivo della stabilità dei prezzi (art. 127)<sup>23</sup>. Ma se né alle autorità fiscali, né alle autorità monetarie, è consentito di correggere gli squilibri "reali", inevitabilmente il peso della regolazione macroeconomica viene a cadere sulle spalle dei mercati finanziari e della loro presunta capacità di garantire aggiustamenti rapidi dei prezzi degli *assets*.

Come è noto, lo scoppio della bolla "Dot-com" prima, e la crisi dei mutui *subprime* poi, si incaricarono presto di dimostrare quanto le capacità regolative dei mercati finanziari fossero state sopravvalutate. Piuttosto che anticipare correttamente i "fondamentali" dei debitori, come gli studiosi *mainstream* avevano in quegli anni elegantemente teorizzato<sup>24</sup>, i prezzi delle attività finanziarie finivano infatti sistematica-

---

<sup>22</sup> Per una trattazione più dettagliata dell'assetto regolativo dell'UME e dei relativi principi ispiratori, si consenta il rinvio a S. D'ACUNTO, *Peculiarità e criticità del modello europeo di sovranità monetaria*, in G. TARANTINO (a cura di), *La sovranità in un mondo senza confini*, Giappichelli, Torino, 2015.

<sup>23</sup> L'osservazione ricorrente secondo cui l'art. 127 non vieterebbe alla BCE di concorrere al perseguimento degli altri obiettivi dell'Unione europea è, nella migliore delle ipotesi, assai ingenua: essa è infatti basata sulla sostanziale "rimozione" (in senso freudiano) del motivo per cui a Maastricht si ritenne di dover garantire alla banca centrale uno statuto di irresponsabilità nei confronti degli stati membri, ossia l'esistenza di un conflitto ineliminabile tra inflazione e livello di attività economica. Gli art. 127 e 130 trovano la loro ratio proprio nel tentativo di sottrarre agli stati membri il potere di "giocare" su questo *trade-off*. E se tra gli obiettivi "reali" e l'obiettivo "monetario" c'è conflitto, affermare che la BCE può contribuire agli obiettivi generali dell'Unione «fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi» equivale nella sostanza a vietarglielo.

<sup>24</sup> Cfr. E. FAMA, *Efficient Capital Markets: a Review of Theory and Empirical Work*, in *Journal of Finance*, 25, 1970.

mente per dar luogo a dinamiche cumulative sostenute da valutazioni su base meramente “convenzionale”<sup>25</sup>. Attraverso percorsi diversi, ma evidentemente legati da un filo comune, i sistemi finanziari americano ed europeo si avviarono pertanto sul crinale dell’instabilità, dando luogo a bolle speculative di dimensioni progressivamente più inquietanti, fino alla deflagrazione del 2008 che conduce l’economia globale nel cuore della cosiddetta *Grande Recessione*<sup>26</sup>. All’analisi delle modalità di intervento adottate dalla BCE di fronte al divampare della crisi è dedicato il par. 4.

#### 4. Il governo tecnocratico della moneta di fronte alla crisi: il crollo del mito

L’esame dell’atteggiamento assunto dalla Banca centrale europea in quel frangente è di straordinario interesse rispetto ai nostri obiettivi. Se infatti la finzione della estraneità dell’autorità monetaria rispetto all’arena del conflitto distributivo finisce tutto sommato per reggere in un contesto di moderata crescita come quello sperimentato dall’Eurozona nel suo primo decennio di vita, l’arrivo della recessione mette i vertici di Francoforte di fronte a scelte ineludibili circa la ripartizione dell’onere dei necessari aggiustamenti macroeconomici.

La letteratura sull’argomento sembra in gran parte propendere per l’idea che la BCE – verificata l’assoluta inadeguatezza dell’architettura istituzionale europea a far fronte a una crisi di dimensioni epocali, nonché l’inerzia dei governi dei Paesi membri – si sia assunta sulle spalle gli “ingrati” compiti di salvare la moneta unica dalla disintegrazione e di tirare l’economia continentale fuori dalle secche della recessione, anche a costo di qualche significativa forzatura istituzionale<sup>27</sup>. Que-

<sup>25</sup> R.J. SHILLER, *Euforia irrazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000; A. ORLÉAN, *Dall’euforia al panico. Pensare la crisi finanziaria e altri saggi*, Ombre Corte, Verona, 2010.

<sup>26</sup> Per un’analisi di analogie e differenze tra le crisi finanziarie americana ed europea, si consenta il rinvio a S. D’ACUNTO, D. SUPPA, *Crisi della regolazione neoliberista ed esplosione dei debiti sovrani: il caso dell’Unione europea*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on-line*, n. 2/2018.

<sup>27</sup> Solo a titolo esemplificativo e senza alcuna pretesa di completezza, si vedano A. BOITANI, *Sette luoghi comuni sull’economia*, Laterza, Roma, 2017; F. SARACENO, *La riconquista. Perché abbiamo perso l’Europa e come possiamo riprendercela*, LUISS University Press, Roma, 2020.

sta ricostruzione si appoggia sulla presunta evidenza di un sostanziale “cambio di rotta” della politica monetaria in corrispondenza del passaggio di consegne ai vertici dell’istituto di emissione tra Trichet e Draghi, avvenuto nel Novembre 2011. Boitani sostiene che «...il manuale di istruzioni di cui disponeva la BCE di Trichet era forse buono per combattere la guerra di ieri contro l’inflazione, ma era del tutto inadeguato a combattere stagnazione, deflazione e stretta del credito», e plaude alla straordinaria pazienza di Draghi nel «concepire, elaborare e scrivere un nuovo libretto di istruzioni», vincendo le fortissime resistenze tedesche<sup>28</sup>. Di parere analogo Saraceno, secondo cui, in aperto contrasto con la strategia “rigorista” di Trichet, «gli otto anni di mandato di Draghi diventeranno una lunga lotta (...) contro la tendenza dell’economia dell’Eurozona ad entrare in deflazione»<sup>29</sup>.

In questa letteratura in un certo senso “apologetica”, a documentare la presunta maturazione all’interno della BCE di un’idea di Europa molto lontana dalle linee direttrici del *Maastricht Consensus* viene esibita una lunga lista di presunti episodi “simbolici”: il discorso del giugno 2012, in cui Draghi si dice pronto a fare «whatever it takes» pur di salvare l’euro dalle tendenze destabilizzanti all’opera sui mercati finanziari; l’avvio di un programma di acquisto di titoli sui mercati finanziari di dimensione assolutamente inusitata (*Quantitative Easing*); la predisposizione di uno strumento di intervento sui differenziali tra i tassi sui titoli pubblici dei singoli Paesi membri che la speculazione contro gli Stati ad elevata esposizione debitoria stava significativamente divaricando (*Outright Monetary Transactions*). E, a corroborare ulteriormente questa iconografia da coraggioso pioniere di un’Europa “diversa”, vengono aggiunti i discorsi degli ultimi anni del suo mandato, in cui Draghi non si sarebbe fatto scrupolo di sottolineare la necessità che l’Europa si dotasse di strumenti fiscali di aggiustamento macroeconomico, superando i pregiudizi anti-keynesiani che avevano segnato in maniera profonda il disegno di Maastricht e recuperando la lezione della teoria delle aree valutarie ottimali<sup>30</sup>. Insomma, guidata dalla lungimiranza del suo presidente, l’autorità monetaria si sarebbe progressivamente svestita dell’angusto ruolo di controllore del con-

<sup>28</sup> A. BOITANI, *Sette luoghi comuni sull’economia*, cit., p. 66.

<sup>29</sup> F. SARACENO, *La riconquista. Perché abbiamo perso l’Europa e come possiamo riprendercela*, cit., p. 94.

<sup>30</sup> Ivi, p. 97. Circa la teoria delle aree valutarie ottimali, si rinvia alla bibliografia citata nella nota 15.

flitto distributivo che il Trattato di Maastricht le aveva cucito addosso, e avrebbe invece provato ad imprimere all'intonazione della politica economica in Europa una svolta in senso socialmente e politicamente progressivo<sup>31</sup>.

Una lettura circostanziata dei comportamenti della BCE negli anni della crisi, e soprattutto del suo complesso intersecarsi con le scelte degli altri attori istituzionali di livello continentale, conduce tuttavia a valutazioni molto meno entusiastiche del suo ruolo nella vicenda. Quando, con l'esplosione delle bolle immobiliari, pezzi importanti del sistema bancario europeo si ritrovano sull'orlo della bancarotta, le istituzioni di *governance* dell'Unione europea mettono a punto un piano imponente per ripianarne le perdite a spese dei contribuenti<sup>32</sup>. Non contente, confezionano una fantasiosa interpretazione della successiva recessione imperniata sulla mitologia di una inclinazione sistematica dei popoli europei (e in particolare di quelli mediterranei) a vivere "al di sopra dei propri mezzi"<sup>33</sup>, e predispongono protocolli terapeutici a base di brutale redistribuzione regressiva: taglio dei servizi pubblici, aumento dell'età pensionabile, attacco alle tutele della stabilità del posto di lavoro. In questo processo, la BCE svolge un ruolo di attivo "fiancheggiamento" delle strategie definite dal Consiglio e dalla Commissione, non esitando a ricorrere a più o meno velati ricatti pur di indurre i "peccatori fiscali" individuati come responsabili della crisi ad abbracciare il verbo dell'*austerity* e ad adottare drastiche riforme ritenute funzionali al superamento della crisi medesima.

Tra gli episodi paradigmatici in tal senso, vi è la redazione della ben nota lettera a firma Trichet-Draghi indirizzata al governo italiano nell'agosto del 2011, con cui si chiedeva all'allora Presidente del Consiglio di adottare misure draconiane in cambio del sostegno dell'au-

<sup>31</sup> Curiosamente, questa interpretazione del ruolo della BCE durante la presidenza Draghi mette d'accordo anche i suoi detrattori, che stigmatizzano il carattere surrettiziamente "redistributivo" della politica monetaria della BCE durante gli anni della crisi. Cfr. ad esempio H.W. SINN, *Mario Draghi lays out plan for a dangerous round of stimulus*, in *The Guardian*, 31 Luglio 2019.

<sup>32</sup> Y. VAROUFAKIS, *Il minotauro globale*, Asterios, Trieste, 2012, pp. 223-224; F. SARACENO, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, cit., pp. 83-84.

<sup>33</sup> Si veda W. SCHÄUBLE, *A Plan to Tackle Europe's Debt Mountain*, in *Europe's World*, Autumn 2010. Per una valutazione critica dell'interpretazione in oggetto della crisi, si consenta il rinvio a S. D'ACUNTO, D. SUPPA, *Crisi della regolazione neoliberista ed esplosione dei debiti sovrani: il caso dell'Unione europea*, cit.

torità monetaria ai titoli del debito pubblico italiano sui mercati finanziari<sup>34</sup>. Sulle ricadute giuridico-politiche dell'episodio si tornerà più avanti. Qui basti sottolineare – al di là del carattere formalmente “irrituale” dell'intervento, con il quale si rovescia di fatto il principio dell'indipendenza dell'autorità monetaria nel principio opposto della subalternità dei consessi rappresentativi dei titolari della sovranità ai *diktat* della banca centrale – che con la missiva in oggetto la BCE non si limitava a raccomandare un aggiustamento della finanza pubblica, ma provava anche esplicitamente a *intervenire sulla ripartizione dell'onere dell'aggiustamento tra i diversi gruppi sociali*. Nella lettera, si raccomandava infatti di attuare una riforma del sistema di contrattazione collettiva, aumentando il peso della contrattazione di livello aziendale rispetto agli altri livelli di negoziazione; di rendere più permissive le regole concernenti l'assunzione ed il licenziamento dei lavoratori; di riformare il sistema pensionistico, innalzando i requisiti di età e di anzianità contributiva per l'accesso al trattamento di quiescenza; di «valutare una riduzione significativa dei costi del pubblico impiego», sia riducendo il tasso di *turnover* (con l'effetto di contrarre progressivamente la dimensione degli organici della P.A.) sia eventualmente riducendo gli stipendi<sup>35</sup>. Superfluo precisare quali siano i gruppi sociali che sarebbero stati toccati da questi provvedimenti, tutti effettivamente realizzati dai governi seguenti.

La lettera al Presidente del Consiglio italiano è tutt'altro che un episodio isolato. La pratica di forzare i Paesi membri riluttanti all'adozione delle “raccomandazioni” delle istituzioni di *governance* macroeconomica dell'Unione diventa in realtà una pratica consuetudinaria durante gli anni della presidenza Draghi. Ad esempio, nel 2013 la BCE svolge un ruolo chiave nella soluzione della crisi bancaria cipriota, dichiarando che non avrebbe più autorizzato il ricorso all'ELA (*Emergency Liquidity Assistance*) se il governo di Cipro non avesse avviato un programma di salvataggio volto a ripristinare la solvibilità delle sue due principali banche a carico dei contribuenti<sup>36</sup>. Un intervento di analogo tenore si verifica in occasione del conflitto che ha

---

<sup>34</sup> E. BRANACCIO, M. PASSARELLA, *L'austerità è di destra*, Il Saggiatore, Milano, p. 81; F. SARACENO, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, cit., p. 93.

<sup>35</sup> Per il testo integrale della lettera, v. *Il sole 24 ore*, 29/09/2011.

<sup>36</sup> G. CELI, A. GINZBURG, D. GUARASCIO, A. SIMONAZZI, *Una Unione divisiva. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 217.

opposto il governo greco e la cosiddetta *Troika* durante il negoziato sul piano di salvataggio della Grecia nell'estate del 2015. In quell'occasione, nei giorni immediatamente precedenti il referendum popolare sulle durissime condizioni per l'accesso al piano di salvataggio contenute nel nuovo *memorandum*, la Banca centrale interruppe il supporto di liquidità alle banche greche, di fatto destabilizzando il sistema dei pagamenti, e riattivandolo solo dopo che il Parlamento greco aveva accettato il "pacchetto" delle misure di austerità. Alla Grecia non fu concesso neanche di scegliere le fonti a cui attingere le risorse necessarie a garantire il rimborso dei prestiti: ad esempio, la Troika respinse decisamente la proposta del governo guidato da Tsipras di procurarsi parte delle risorse mediante un incremento dell'aliquota dell'imposta sulle società. Alla fine, l'aggiustamento del bilancio pubblico è stato realizzato fondamentalmente grazie all'inasprimento dell'imposta sul valore aggiunto, al taglio della spesa sanitaria, alla riduzione della dimensione degli organici della P.A. e all'innalzamento dei requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico<sup>37</sup>.

Questa ricostruzione disegna quindi una BCE assai diversa da quella consegnataci dalla narrazione "ufficiale". Un'autorità monetaria che non solo asseconda in maniera assolutamente pedissequa il progetto antipopolare dell'Europa "austeritaria" con cui l'*establishment* continentale cerca di aggiornare lo spirito di Maastricht alle emergenze dettate dalla crisi, ma che inoltre mette deliberatamente le prerogative attribuitele dalle popolazioni dei Paesi aderenti all'Eurozona al servizio del progetto. Le forzature istituzionali, più che a indicare la strada verso un'Europa federale, servono a garantire alla BCE la flessibilità operativa necessaria per poter discutere con i governi dei Paesi membri di temi formalmente fuori dall'area delle sue prerogative come fisco, welfare, contrattazione collettiva, legislazione di tutela della stabilità del posto di lavoro, regime normativo e stipendiale nella P.A. Una volta conquistatasi la libertà di sostenere con i suoi acquisti sul mercato aperto il debito di un Paese membro, l'Eurotower diventa di fatto un attore chiave nei tavoli dove si negozia il "profilo" futuro delle società europee in termini di distribuzione delle risorse e delle opportunità tra i gruppi sociali. E ogni volta che il progetto dell'austerità incontra resi-

---

<sup>37</sup> Per una ricostruzione più dettagliata della vicenda, si consenta il rinvio a S. D'ACUNTO, F. SCETTINO, *Democracia burguesa e politica economica: o tragico caso grego*, in *Revista de Politicas Publicas*, 2, 2015.

stenze di natura politica in singoli contesti nazionali, la BCE si adopera per rimuoverle con le nuove armi che, per effetto delle forzature istituzionali compiute da Draghi, sono entrate a far parte del suo arsenale<sup>38</sup>.

Il fatto che, nei Paesi “periferici” dell’Unione, attorno alle dispute tra la BCE e la Corte costituzionale tedesca relative alla legittimità del programma OMT e del *Quantitative Easing*, i media costruiscano un *plot* romanzesco a base di conflitto nazionalistico contribuisce a nascondere agli occhi dell’opinione pubblica il vero ruolo giocato dall’autorità monetaria in quel frangente. In questa rappresentazione scenica, la BCE diventa l’intemerato paladino dei superiori interessi del continente che si oppone eroicamente alla prepotenza dei risparmiatori tedeschi, meschinamente preoccupati per qualche decimo di punto di interesse in meno sui propri fondi pensione mentre le fondamenta dell’edificio europeo scricchiolano paurosamente. Una narrazione vitale per alimentare il consenso al progetto europeo, profondamente indebolito prima dalla “socializzazione delle perdite” delle banche e poi dalle politiche austere. Attraverso questa rappresentazione della dialettica politica tra le istituzioni dell’UE, le classi dirigenti dei Paesi periferici provano infatti a trasmettere ai segmenti marginali delle relative compagini sociali (piccola impresa, lavoro) la sensazione che il “disegno” dell’economia europea sia un quadro ancora tutto da comporre, che esistono ampi margini per correggere i principi anti-popolari scolpiti nelle tavole della legge di Maastricht, e che le ragioni dei deboli sono ben difese dalle esperte e “illuminate” mani dei banchieri centrali.

## 5. Il secondo mito: la non-vincolatività degli indirizzi di politica economica delle istituzioni dell’Unione nel quadro delineato dai trattati, dal diritto derivato e da altri accordi

Una volta tratteggiati i caratteri fondamentali dell’ordine di Maastricht sul piano della teoria economica, il ruolo spettante in detto

---

<sup>38</sup> G. CELI, A. GINZBURG, D. GUARASCIO, A. SIMONAZZI, *Una Unione divisa. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, *Una Unione divisa. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, cit., p. 220, parlano esplicitamente di «ingerenza della BCE nella sfera politica». A loro giudizio, «intervenedo in modo quantitativamente, geograficamente e temporalmente selettivo per allentare e tensioni nei mercati finanziari, la BCE ha contribuito a rovesciare gli “ostacoli politici” che potevano frapporsi all’attuazione di politiche di austerità» (ivi, p. 221).

ambito alla BCE in tema di politica monetaria, e la parabola vissuta da quest'istituzione nella sua vicenda storica concreta, si può passare al *secondo* blocco di questioni, specificamente riguardanti la politica economica.

Come vedremo, anche in relazione a siffatte questioni, il relativo quadro normativo è destinato a rivelarsi una sorta di idealtipo, piuttosto... mitico, perché piuttosto distante rispetto alle *dinamiche reali* che lo hanno interessato nel corso del tempo. Su tale quadro, concernente la ripartizione dei poteri fra istituzioni dell'Unione e Stati in materia, è necessario peraltro soffermarsi brevemente. Premesso che la disciplina rilevante non si limita a norme del diritto dell'Unione, ricomprendendo invece anche regole contenute negli accordi internazionali stipulati a seguito della crisi dei debiti sovrani, è agevole osservare che essa, nel suo disegno originario, è caratterizzata essenzialmente da due aspetti.

Il *primo* di detti aspetti è costituito dal fatto che, in tema di politica economica, la competenza delle istituzioni dell'Unione è limitata al *coordinamento* dell'azione degli Stati, mentre la competenza ad adottare le decisioni relative a quest'ultima restano nelle mani degli Stati stessi<sup>39</sup>. Proprio in ragione di questa circostanza, si è soliti osservare che il coordinamento non si traduce in atti vincolanti, ma in *atti di indirizzo*, ovvero in *raccomandazioni*, adottate (dalla Commissione e) soprattutto dal Consiglio dell'Unione europea. In altri termini, mentre gli Stati rimangono vincolati al rispetto degli *obiettivi* di bilancio fissati nel "Patto di stabilità e crescita"<sup>40</sup>, essi sono, in principio, liberi nella scelta dei *mezzi* per raggiungere tali obiettivi, vale a dire, nella elaborazione delle politiche ad essi preordinate. Ecco perché, ai sensi dell'articolo 121, par. 2 del TFUE, il Consiglio – sulla base di un procedimento che vede coinvolti sia il Consiglio europeo che la Commissione – "adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima" (par. 4).

Ciò non significa, beninteso, che un meccanismo di sorveglianza sul rispetto di simili atti sia del tutto assente. Malgrado la natura non vincolante delle raccomandazioni del Consiglio, tale meccanismo è

<sup>39</sup> Per tutti, v., di recente, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*<sup>3</sup>, Giappichelli, Torino 2020, p. 702.

<sup>40</sup> È appena il caso di ricordare che l'espressione "Patto di stabilità e crescita" denota, sul piano giuridico, un insieme di atti, costituiti dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997, nonché da due Regolamenti adottati lo stesso anno, il *Regolamento 1466* e il *Regolamento 1467*.

contemplato già dallo stesso articolo 121 del TFUE (paragrafi 3 e 4). Resta, però, che, sul piano formale, anch'esso è destinato a sfociare in una raccomandazione (*early warning*)<sup>41</sup>. Né detto stato di cose è stato modificato per effetto dell'istituzione del cd. Semestre europeo, realizzata nel 2011, tramite l'adozione del Regolamento 1175<sup>42</sup>. Se è vero, infatti, che questo regolamento mira a un coordinamento preventivo delle politiche economiche statali, in vista della realizzazione degli obiettivi europei in materia di bilancio, e se è vero che in esso (regolamento) è finanche contenuto (ed in più parti) un esplicito riferimento all'opportunità di intervenire sui regimi pensionistici per dar corpo a questi obiettivi<sup>43</sup>, è pur vero che ciò non si traduce nella previsione di vere e proprie sanzioni, per l'ipotesi che gli Stati si distacchino dalle raccomandazioni del Consiglio ad essi indirizzate.

È appena il caso di evidenziare che quanto precede diverge da quel che avviene, invece, per la disciplina in tema di disavanzi di bilancio. In linea con la circostanza poco sopra ricordata – per cui siffatta disciplina prevede *parametri*, ovvero *obiettivi vincolanti* (i cd. parametri di Maastricht, ricavabili dal Patto di stabilità e crescita) – il suo rispetto risulta garantito infatti da una complessa procedura a carattere *sanzionatorio*, disegnata in primo luogo dall'articolo 126 del TFUE, dal Protocollo 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi<sup>44</sup>, nonché dalle disposizioni contenute nei diversi strumenti normativi adottati, a partire dal 2011, per far fronte alla crisi dei debiti sovrani<sup>45</sup>.

Il *secondo* aspetto che intendiamo qui sottolineare concerne la posizione del Parlamento europeo nel quadro complessivo del coordinamento delle politiche economiche statali. Ebbene, alla circostanza che il Consiglio sia dotato, in questa materia, di poteri normativi *attenuati*, fa riscontro il fatto che il ruolo del Parlamento sia ancora meno rilevante, se è vero che quest'ultimo è completamente *sprovvisto* di poteri normativi. Basti pensare che la procedura che conduce all'elaborazio-

---

<sup>41</sup> Ancora R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale*, cit., p. 704.

<sup>42</sup> Per il testo, v. *qui*.

<sup>43</sup> V., nella parte preambolare, il considerando 22, nonché, nella parte dispositiva, l'art. 5, comma 1, lettera c, quinto capoverso, e l'art. 9, comma 1, lettera c, quinto capoverso.

<sup>44</sup> V. *GU C 202 del 7.6.2016*, pagg. 279–280.

<sup>45</sup> Si tratta, in particolare, del sistema di sanzioni “crescenti”, ricavabile, rispettivamente, dagli articoli 3, 4, 5 e 6 del *Regolamento 1173/2011* e dall'art. 3 del *Regolamento 1174/2011*.

ne degli indirizzi di massima di politica economica – di cui abbiamo detto poco sopra – non coinvolge il Parlamento, se non sul piano della sua informazione; e che tale, limitatissimo ruolo non risulta per nulla modificato nella dettagliata disciplina del 2011, concernente il cd. Semestre europeo<sup>46</sup>. Inoltre, il Parlamento è del tutto escluso anche dalle procedure relative alla sorveglianza sulle politiche di bilancio degli Stati, come risulta, non solo dai Regolamenti 1466 e 1467 del 1997, ma anche dal Regolamento 1175 del 2011. D'altra parte, esiti diversi a quest'ultimo riguardo *non* emergono dagli accordi internazionali stipulati dagli Stati dell'area euro, a seguito della crisi dei debiti sovrani; vale a dire, né dal trattato istitutivo del MES, né dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria (*Fiscal Compact*)<sup>47</sup>. Per esser più precisi, in nessuno di detti trattati trova espressione il principio democratico, così come questo si configura nell'ambito del diritto dell'Unione<sup>48</sup>, in cui peraltro i due accordi in questione non risultano giuridicamente inquadrabili, configurandosi, per l'appunto, come accordi di diritto internazionale.

## 6. Il crollo del mito: la capacità del sistema di “*governance*” dell'unione economica e monetaria, di dettare agli Stati misure vincolanti di politica economica nella crisi dei debiti sovrani

A stare a quanto precede, si potrebbe concludere che gli aspetti evidenziati risultano, in ultima analisi, del tutto coerenti. Per essere più

<sup>46</sup> *Supra*, testo e n. 42.

<sup>47</sup> Com'è noto, il MES è un'organizzazione internazionale intergovernativa, istituita con un *accordo internazionale del 27 febbraio 2012*, e finalizzata a fornire aiuti – sottoposti a stringenti condizionalità – agli Stati dell'area euro, investiti da crisi finanziarie; col *Fiscal Compact*, invece, gli obblighi derivanti per gli Stati dai parametri relativi al rapporto fra debito pubblico, deficit e PIL (fissati nel Patto di stabilità e crescita e nel Protocollo 12) sono stati resi più stringenti; per un quadro accurato, v. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'U.E.: dai primi strumenti finanziari al Fiscal compact*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 323 ss.

<sup>48</sup> M. STARITA, *Governance economica europea e Principi democratici dell'UE*, in M.E. BARTOLONI, A. CALIGIURI, B. UBERTAZZI (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 46 ss., il quale osserva che, in virtù della circostanza di cui al testo, il principio democratico non risulta osservato in nessuna delle due accezioni (rappresentativa e deliberativa) in cui esso ricorre nell'ordinamento dell'Unione.

espliciti, l'assenza di poteri in capo al Parlamento europeo – segnatamente di poteri normativi – in materia di politica economica, potrebbe ritenersi senz'altro in linea con la circostanza che tali poteri restano saldamente in capo agli Stati, com'è attestato, d'altra parte, dagli scarsi poteri di cui è dotato in materia lo stesso Consiglio dell'Unione.

Relativamente al primo dei suddetti aspetti, una simile conclusione tende però ad essere smentita *già* da quel che si è verificato nel corso della crisi dei debiti sovrani; e ciò, sino al punto da far risultare, come si è anticipato, intrisa di tratti ... mitici anche l'immagine del sistema che scaturisce dal sintetico quadro normativo, delineato nel paragrafo precedente.

Benché gli sviluppi cui la crisi in questione ha dato luogo non abbiano *formalmente* mutato l'assetto dei poteri rilevanti in tema di politica economica, è facile anzitutto osservare che ad alcune delle indicazioni ricavabili proprio da tali sviluppi, sono seguite modifiche significative nell'ambito degli ordinamenti degli Stati dell'area euro. Limitandoci all'Italia – cui è qui essenzialmente rivolta la nostra attenzione – basti solo pensare agli effetti prodotti dai meri *indirizzi* contemplati in materia pensionistica dal Regolamento 1175 del 2011, nonché a quelli riconducibili alla raccomandazione di inserire il principio del pareggio di bilancio in Costituzione, contenuta nel *Fiscal Compact*. È noto che, proprio nell'anno successivo all'adozione del Regolamento 1175, è stata emanata, qui da noi, la legge cd. Fornero<sup>49</sup>, che ha riformato il sistema pensionistico italiano. Ed è altresì noto che l'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, effettuato con la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012<sup>50</sup>, è successivo all'adozione della Direttiva 85/2011<sup>51</sup> (relativa ai quadri di bilancio degli Stati membri) e alla stipulazione del *Fiscal Compact*, nonostante l'assenza di ogni riferimento al pareggio di bilancio nella direttiva or ora citata, e malgrado – lo ripetiamo – l'assenza di natura prescrittiva degli specifici riferi-

---

<sup>49</sup> L. 22 dicembre 2011, n. 214, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici."; v. anche il testo del Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".

<sup>50</sup> Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

<sup>51</sup> Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli stati membri.

menti contenuti al riguardo nel *Fiscal Compact*<sup>52</sup>. Per quanto riguarda, in particolare, la legge cd. Fornero, il fatto che l'adozione di tale legge *non* fosse formalmente necessitata sul piano dei vincoli giuridici "esterni" gravanti sull'Italia è, del resto, confermato dalla circostanza che le modifiche ad essa successivamente apportate col D.L. 28 gennaio 2019, N. 4 (convertito poi in legge)<sup>53</sup>, non hanno influito, *di per sé*, sulla complessiva vicenda, svoltasi nel medesimo anno, concernente l'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo (ai sensi dell'articolo 126 del TFUE) contro l'Italia. Vicenda, quest'ultima, che, com'è noto, si è chiusa (per noi) favorevolmente, *senza che la legislazione appena richiamata, emanata da una maggioranza parlamentare differente da quella del 2011, venisse abrogata o modificata*<sup>54</sup>.

Tanto nel caso della "riforma" del sistema pensionistico del 2011, che nel caso del principio del pareggio di bilancio, si tratta dunque di misure che, pur non risultando giuridicamente obbligatorie, né dal punto di vista dell'ordinamento dell'Unione (Regolamento 1175/2011, per la legge cd. Fornero; Direttiva 85/2011 per il bilancio), né da quello di accordi internazionali riguardanti gli Stati dell'area euro (*Fiscal Compact*, per il principio del pareggio di bilancio), *semberebbero*, dunque, essersi affermate nel nostro ordinamento, a titolo di spontanea osservanza.

L'uso del condizionale è tuttavia d'obbligo, se si ricorda, per un attimo, il più ampio e peculiare contesto in cui esse (misure) furono adottate. Come già si è accennato, tale contesto fu connotato, in modo decisivo, da una lettera riservata, indirizzata al Presidente del Consiglio italiano, nella quale l'allora presidente della Banca centrale europea, Trichet, e il suo successore Draghi, indicarono, *nelle loro rispettive qualità*, una serie di indirizzi di politica economica, cui era

<sup>52</sup> Per essere più precisi, tale prescrizione è contenuta nel terzo, undicesimo e quattordicesimo punto del preambolo del *Fiscal Compact*; ma il preambolo di un accordo internazionale, com'è noto, non ha efficacia dispositiva vincolante.

<sup>53</sup> "*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*": (convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26).

<sup>54</sup> Qui il *rapporto della Commissione* (adottato ai sensi dell'art. 126, par. 3), del 5 giugno 2019, in cui si ravvisava il mancato adempimento degli obblighi di bilancio da parte dell'Italia; qui la risposta del Governo italiano, del 2 luglio 2019, in cui nessun accenno è contenuto all'abrogazione delle modifiche legislative in materia pensionistica di cui al testo; qui la *comunicazione* con cui la Commissione, il 3 luglio 2019, a seguito delle garanzie ricevute, informò il Consiglio della sua intenzione di non avviare la procedura, malgrado quanto appena posto in risalto.

evidentemente condizionata l'azione di sostegno ai titoli del debito italiano, poi condotta dalla BCE sul mercato secondario<sup>55</sup>. Proprio alla luce di quest'ultima vicenda, e indipendentemente dai noti eventi di carattere politico che ne seguirono<sup>56</sup>, vien fatto di svolgere tre osservazioni. In primo luogo si può sottolineare che le misure considerate, pur *non* essendo formalmente imposte da atti dell'Unione, risultavano chiaramente indicate nella lettera di Trichet e Draghi, in cui si faceva esplicito riferimento, tanto alla riforma del sistema pensionistico e del mercato del lavoro<sup>57</sup>, quanto alla necessità di adottare “un meccanismo di riduzione automatica del deficit”<sup>58</sup>. Inoltre – come pure si è anticipato – siffatte misure venivano richieste dai vertici di un'istituzione non provvista, in principio, di un simile potere, neppure sul piano dell'adozione di meri indirizzi; istituzione, quest'ultima, che, agendo in tal modo, venne, però, di fatto ad *affiancarsi* al Consiglio dell'Unione, se si considerano gli analoghi indirizzi da esso adottati in materia di pensioni con il Regolamento 1175 e quelli relativi alla riforma del mercato del lavoro, contemplati dalla raccomandazione rivolta all'Italia nel luglio 2011 (*ex-art. 121, par. 2 del TFUE*)<sup>59</sup>. *Last but not least*: stante che la BCE ha esercitato un'azione fondamentale nel contrasto alla crisi dei debiti sovrani (tramite l'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario), è chiaro che l'indicazione, da parte sua, delle misure in questione ha finito, in realtà, per assumere una coloritura del tutto particolare. Più esattamente, tale indicazione – sovrapponibile in larga parte alle indicazioni del Consiglio – *ha finito per esser garantita da*

<sup>55</sup> *Supra*, par. 3 e n. 35, per i pertinenti riferimenti.

<sup>56</sup> Per un'accurata e brillante analisi di tali eventi – fra i quali le dimissioni dell'allora Presidente del Consiglio e la formazione di un governo tecnico, capeggiato da un *ex-Commissario europeo* – v., per tutti, ancora una volta, G. CELI, A. GINZBURG, D. GUARASCIO, A. SIMONAZZI, *Una Unione divisiva*, cit., cap. VI e p. 237 s.

<sup>57</sup> Rispettivamente, v. paragrafi. 2, lettera a), secondo capoverso, e 1, lettera c) del testo della lettera.

<sup>58</sup> Par. 2, lettera b) del testo della lettera.

<sup>59</sup> Per i primi, v. *supra*, par. 5; per i secondi, v. paragrafi 2 e 3 della parte dispositiva della *Raccomandazione del 12 luglio 2011*; attuative dei principi in questione possono del resto considerarsi anche la *legge* 28 giugno 2012, n. 92, recante “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita.”, e, più avanti, lo stesso “Jobs Act”, ossia la *legge* 10 dicembre 2014, n. 183, recante “Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.”.

*una vera e propria forma di sanzione*, consistente nella minaccia (sia pure implicita), da parte della Banca, di *non* adottare, per l'appunto, l'azione suddetta, a fronte dell'(eventuale) inottemperanza dello Stato beneficiario, nel caso di specie l'Italia<sup>60</sup>.

Se questo è vero, si può allora concludere che le decisioni di politica economica adottate in Italia per reagire alla crisi del debito – quanto meno, la riforma pensionistica, gli interventi legislativi sul mercato del lavoro e la consacrazione costituzionale del principio del pareggio di bilancio – più che configurarsi come comportamenti di spontanea osservanza di indirizzi meramente suggeriti in atti dell'Unione o accordi internazionali, siano da inquadrarsi come decisioni elaborate e *imposte* dal sistema di *governance* economica dell'Unione (e dell'area euro) nel suo complesso, ricomprendendo in tale sistema<sup>61</sup>, non solo Consiglio e Commissione, ma anche la BCE. Diciamo decisioni *imposte*, per due ragioni di fondo: e cioè, sia perché la loro effettiva esecuzione risulta(va) garantita, in ultima analisi, dal meccanismo sanzionatorio poco sopra descritto, creatosi proprio nella prassi della BCE; sia perché una reale alternativa all'adozione di tali decisioni non era oggettivamente prospettabile in situazioni di impellente necessità finanziaria, quale quella creata dalla speculazione sul debito sovrano<sup>62</sup>.

## 7. *Segue: la capacità del sistema di governance dell'unione economica e monetaria, di dettare agli Stati misure vincolanti di politica economica nella crisi del COVID-19*

Ciò detto, si tratta ora di capire se, ed in che termini, un simile as-

---

<sup>60</sup> Considerazioni del tutto analoghe possono esser fatte, naturalmente, per il caso greco e per quello cipriota, che differiscono però da quello italiano, dato l'intervento del MES: v. *supra*, par. 4.

<sup>61</sup> Completato e corroborato, per l'appunto, da accordi internazionali come il *Fiscal Compact* e il trattato istitutivo del MES

<sup>62</sup> Proprio in ragione di quest'ultima circostanza, non manca di risultare leggermente stonata con riferimento al nostro caso la tendenza – peraltro del tutto corretta sul piano giuridico – a definire tale tipo di sanzioni come “positive”, in quanto preordinate a stimolare l'adozione di certe condotte in vista dell'ottenimento di un certo beneficio (a proposito della prassi delle organizzazioni finanziarie internazionali v., per tutti, L. PICCHIO FORLATI, *The Legal Core of Economic Sanctions*, in L. PICCHIO FORLATI, L.A. SICILIANOS (a cura di), *Les sanctions économiques en droit international*, Leiden, Boston, 2004, p. 99 ss., p. 146).

setto sia stato confermato, o modificato, dagli sviluppi verificatisi nel quadro dell'unione economica e monetaria, durante la crisi determinata dal diffondersi dell'epidemia da COVID-19.

Tale quadro, com'è noto, è fondamentalmente caratterizzato da tre circostanze, di rilevante impatto sulla politica economica, soprattutto degli Stati dell'area euro: la sospensione temporanea dell'efficacia del Patto di stabilità e crescita, tramite l'attivazione, operata dalla Commissione europea<sup>63</sup> e condivisa dal Consiglio<sup>64</sup>, della clausola di salvaguardia generale (articoli 5, par. 1, 9, par. 1 e 10 del Regolamento 1466/97<sup>65</sup>); la decisione, da parte della BCE, di azionare un massiccio programma di acquisto, sul mercato secondario, di titoli di Stato di Paesi membri dell'area euro, adottata dal Consiglio direttivo della Banca il 24 marzo 2020<sup>66</sup>, e successivamente reiterata il 4 giugno e il 10 dicembre 2020<sup>67</sup>; la proposta della Commissione, del 27 maggio 2020, di finanziare con la decisione sul bilancio pluriennale dell'Unione europea (QFP) uno strumento europeo di emergenza per la ripresa (*Next Generation EU*)<sup>68</sup> – implicante l'emissione di titoli di debito da parte della Commissione stessa<sup>69</sup>. In relazione a questa proposta è da aggiungere che essa, comportando l'istituzione di una nuova categoria di “risorse proprie” dell'Unione (reperate, per l'appunto, mediante i suddetti titoli), necessitava sia della unanimità in seno al Consiglio e della consultazione del Parlamento europeo (art. 311 TFUE), sia dell'approvazione del Parlamento medesimo, nonché, ancora una volta, dell'unanimità del Consiglio, ai fini del suo inserimento nel QFP (art. 312 TFUE). Ed è ancora utile ricordare che siffatte condizioni si sono infine realizzate, nel dicembre 2020<sup>70</sup>,

---

<sup>63</sup> *Qui* la decisione della Commissione, del 20 marzo 2020.

<sup>64</sup> *Qui* le conclusioni del Consiglio ECOFIN del 23 marzo 2020.

<sup>65</sup> Ai sensi dei quali, “Qualora si produca un evento inconsueto al di fuori dal controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato membro o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine [...], a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.”

<sup>66</sup> *Qui* il testo.

<sup>67</sup> Per i testi rispettivi, v. *qui* e *qui*.

<sup>68</sup> *Qui* il testo.

<sup>69</sup> Tale proposta, com'è noto, è stata “ratificata” dal *Consiglio europeo del 21 luglio successivo*.

<sup>70</sup> È del 17 dicembre 2020 la *risoluzione (P9\_TA(2020)0360) su “QFP, condizio-*

in seguito a una serrata negoziazione, fra Consiglio e Parlamento<sup>71</sup> – e fra gli stessi Stati membri – con specifico riferimento all'inclusione del rispetto del *rule of law* fra i requisiti per poter fruire delle risorse contemplate dallo strumento in questione<sup>72</sup>.

Ebbene, per cercare di rispondere alla domanda da cui siamo partiti, per tentare, cioè, di capire se sia anche qui ravvisabile una tendenza del sistema di *governance* dell'unione economica e monetaria ad *imporre* agli Stati specifiche misure di politica economica (sia pure in assenza di una specifica competenza dell'Unione al riguardo), è proprio sullo strumento *Next Generation EU* che è necessario soffermarsi.

Tecnicamente, detto strumento si compone di una serie di (proposte di) regolamenti, elaborati (e) dalla Commissione già prima dell'e-

---

*nalità dello Stato di diritto e risorse proprie*" del Parlamento europeo, che ha chiuso la procedura di decisione sulle risorse proprie e quella relativa all'adozione del QFP, approvando anche la proposta di Regolamento sullo Stato di diritto.

<sup>71</sup> Va infatti ricordato che le conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, che "ratificavano" l'originaria proposta della Commissione (*supra*, per entrambe) erano state decisamente contestate dal Parlamento con la *risoluzione del 23 luglio 2020*, sia per la necessità di integrare la condizionalità relativa allo Stato di diritto, nell'ipotesi di "[...] una minaccia sistemica nei confronti dei valori sanciti dall'articolo 2 del TUE e laddove siano in gioco gli interessi dell'Unione" (punto 9; corsivo aggiunto), sia per ragioni di merito (punto 11: il sistema delle risorse proprie: introduzione di una tassa sulla plastica, di un'imposta sul digitale e sulle transazioni finanziarie, ecc.; punti 13 e 14: diminuzione di finanziamenti per ricerca, infrastrutture, ecc.), sia per ragioni di metodo (in particolare, punto 21, concernente il coinvolgimento del Consiglio europeo, ecc.). Sulla successiva negoziazione e sugli accordi raggiunti col Consiglio, v. *qui*.

<sup>72</sup> Com'è noto, la posizione del Parlamento su tale questione, sopra sintetizzata e tendente a dare rilievo alla "minaccia sistemica" della violazione del *rule of law*, nonché le analoghe posizioni di altri Stati (in particolare, Paesi Bassi e Francia), cozzavano con la posizione di Ungheria, Polonia, Bulgaria e Slovenia, in ragione delle importanti criticità di sistema presenti negli ordinamenti e nelle prassi di alcuni di questi Stati; il contrasto è stato superato (soprattutto per effetto dell'azione del Governo tedesco) con le *conclusioni del Consiglio europeo* dell'11 dicembre 2020, in cui è contenuta un'interpretazione del progetto di regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (cd. *Rule of Law Regulation*), che, ribadendo il principio del rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri (punto 2) ed escludendo espressamente l'idoneità di "carenze generalizzate" (corsivo aggiunto) in tema di stato di diritto, a costituire fattori di attivazione del meccanismo di condizionalità (punto 2, lettera f; è appena il caso di segnalare che detta esclusione diverge dal rilievo attribuito, nel 2018, alla suddetta tipologia di carenze, nella *proposta di regolamento*, formulata all'epoca dalla Commissione, ed ha "consentito" l'adesione degli Stati recalcitranti dell'Est europeo; su questo e su altri aspetti del ruolo giocato dal Consiglio europeo al riguardo, v. anche *infra*).

state 2020 (sulla base dell'art. 175 del TFUE), in relazione ai diversi "pilastri" in cui esso è strutturato<sup>73</sup>, recepiti nelle citate conclusioni del Consiglio europeo del luglio 2020, sia pure con qualche variazione (essenzialmente quantitativa). Fra questi regolamenti, a venire qui in rilievo, dato il peso preponderante dell'impegno finanziario che comporta, è quello relativo all'istituzione di una *Recovery and Resilience Facility*<sup>74</sup>, in cui si prevede che, tanto i contributi da non restituire (312,5 miliardi), quanto i prestiti (360 miliardi), siano da assegnarsi agli Stati che ne facciano richiesta, sulla base della presentazione di *recovery and resilience plans*<sup>75</sup>. Anche a voler scorrere velocemente le regole sulle caratteristiche dei piani in questione, e quelle concernenti i correlativi criteri di valutazione da parte della Commissione europea (cui spettano le decisioni sull'assegnazione), è facile osservare che, in entrambi i casi, uno specifico e *primario* rilievo è conferito alla circostanza che le azioni poste in essere dagli Stati interessati siano rispettose delle indicazioni ricavabili dal cd. Semestre europeo; vale a dire, delle indicazioni maturate in sede di coordinamento preventivo delle politiche economiche statali per la realizzazione degli obiettivi europei in materia di bilancio<sup>76</sup>. Ciò è quanto emerge, testualmente, non solo dalla disposizione generale sulla *eligibility* di detti piani (art. 14<sup>77</sup>) e da quella riguardante la loro redazione (art. 15, par. 3<sup>78</sup>), ma anche, per l'appunto, dall'art. 16, che regola l'*assessment* che la Commissione è tenuta a condurre, e nel quale si fa espressa menzione delle specifiche raccomandazioni rivolte ai singoli Paesi nel corso del cd. Semestre

---

<sup>73</sup> Per un quadro sintetico dei diversi settori di intervento, ad ognuno dei quali corrisponde una specifica proposta di regolamento, v. *qui*.

<sup>74</sup> Per il testo, v. *qui*; l'ammontare complessivo delle risorse destinate alla citata "*Facility*", ad esito delle conclusioni del Consiglio europeo di luglio, è di 672,5 miliardi di euro, sui 750 complessivi.

<sup>75</sup> Capitolo III del regolamento; per indicazioni più specifiche sulla ripartizione in "*grants*" e "*loans*", v. anche *qui*.

<sup>76</sup> V. *supra*, par. 5.

<sup>77</sup> «The recovery and resilience plans shall be consistent with the relevant country specific challenges and priorities identified in the context of the European Semester [...]».

<sup>78</sup> «The recovery and resilience plan shall be duly reasoned and substantiated. It shall in particular set out the following elements: (a) an explanation of the way the relevant country-specific challenges and priorities identified in the context of the European Semester are expected to be addressed; [...]».

europeo<sup>79</sup>, in linea con quanto poi ribadito nelle (più volte) citate conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020<sup>80</sup>.

Se è vero quel che precede, si può allora rispondere positivamente al quesito iniziale. Si può senz'altro concludere, insomma, che, condizionandosi l'approvazione dei *recovery and resilience plans* al rispetto delle suddette raccomandazioni, queste ultime – pur non essendo formalmente imposte agli Stati destinatari – siano ora assistite da un altissimo coefficiente di obbligatorietà. Per quanto in via indiretta, le linee di politica economica contenute in tali raccomandazioni finiscono, in tal modo, per essere anch'esse assistite da un meccanismo *sanzionatorio*, riconducibile al sistema di *governance* dell'unione economia e monetaria nel suo complesso. Né può facilmente sostenersi che l'accesso a questo meccanismo, benché in principio volontario, non sia in realtà necessitato<sup>81</sup>, ove solo si consideri la tremenda emergenza sanitaria ed economica che l'epidemia da COVID-19 ha provocato<sup>82</sup>.

D'altra parte, il rilievo fondamentale di un simile, complessivo meccanismo nell'attuale fase di evoluzione del fenomeno dell'integrazione economica ci sembra attestato da un'ulteriore, recente circostanza. Ci riferiamo al fatto che, pur di ottenere l'unanimità dei consensi – necessaria per realizzarlo, sia in sede di adozione della decisione sulle risorse proprie, che per l'approvazione del QFP – il Consiglio europeo si è decisamente attivato, come emerge dalle conclusioni dell'11 dicembre

---

<sup>79</sup> : «The Commission shall assess the importance and coherence of the recovery and resilience plan and its contribution to the green and digital transitions, and for that purpose, shall take into account the following criteria: (a) whether the recovery and resilience plan is expected to contribute to effectively address challenges identified in the relevant country-specific recommendations addressed to the Member State concerned or in other relevant documents officially adopted by the Commission in the European Semester [...]» (corsivo aggiunto).

<sup>80</sup> Punto A19: « The criteria of consistency with the country-specific recommendations, as well as strengthening the growth potential, job creation and economic and resilience of the Member State shall need the highest score of the assessment. Effective contribution to the green and digital transition shall also be a prerequisite for a positive assessment» (corsivo aggiunto).

<sup>81</sup> Proprio perciò, anche in relazione alla vicenda appena descritta ci sembra da evitare l'uso della categoria delle sanzioni "positive", che pure abbiamo evitato con riferimento al caso italiano nell'ambito della crisi dei debiti sovrani (*supra*, par. 6, testo e n. 63).

<sup>82</sup> Per un quadro ragionato ed aggiornato dell'impatto dell'epidemia sul PIL dei Paesi dell'area regionale europea, v. il *Regional Economic Outlook: Europe*. October 2020 del Fondo Monetario Internazionale.

scorso<sup>83</sup>, al fine di tener conto delle “preoccupazioni” di alcuni Stati dell’Est europeo riguardo alla questione del rispetto dello stato di diritto. In tali conclusioni, infatti, oltre a ribadirsi il principio del rispetto dell’identità costituzionale degli Stati membri e ad escludersi espressamente che “carenze generalizzate dello stato di diritto” rientrino fra le condizionalità contemplate dal relativo progetto di regolamento<sup>84</sup>, si è altresì previsto che l’applicazione di quest’ultimo, così interpretato, debba essere effettuata sulla base di linee-guida adottate dalla Commissione (in stretto coordinamento con gli Stati membri), e che l’eventuale impugnazione del regolamento dinanzi alla Corte di giustizia sia addirittura idonea a sospendere lo stesso processo di adozione di dette linee-guida<sup>85</sup>. Com’era facilmente prevedibile, l’impostazione scelta dal Consiglio europeo ha suscitato vivaci critiche<sup>86</sup>, anche sul piano giuridico, concernenti sia la sua incompetenza ad adottare simili decisioni (perché interferenti nell’esercizio del potere legislativo dell’Unione), sia la difformità di queste ultime rispetto ai principi del diritto dell’Unione europea in tema di rapporti fra istituzioni, con particolare riferimento alla Commissione (per la pretesa di vincolarla sul piano interpretativo) e alla Corte di giustizia (per la pretesa di vincolarla sul piano interpretativo e per l’effetto sospensivo dell’eventuale impugnazione del regolamento, ritenuto contrario all’art. 278 TFUE)<sup>87</sup>. Tralasciando, per ovvie ragioni, ogni approfondimento degli argomenti su cui si fondano queste critiche, ciò che qui interessa ribadire è proprio quanto sopra anticipato; e cioè, che il chiaro “interventismo” del Consiglio europeo, la sua tendenza a travalicare i limiti tradizionali della sua stessa prassi, sono indici assai significativi, non solo del rilievo specifico assunto dallo strumento *Next Generation EU* nell’attuale frangente storico, ma anche del modello più generale – e sempre più stringente – di direzione delle politiche economiche degli Stati membri, che in esso risulta (ancora una volta) incarnato.

---

<sup>83</sup> Per il testo, v. qui.

<sup>84</sup> *Supra*, n. 71, per i relativi riferimenti.

<sup>85</sup> Punto c) delle conclusioni.

<sup>86</sup> M. STEINBEIS, *If that’s the happy ending, could I have another look at the unhappy ending, please?*, in *VerfBlog*, (11 dicembre 2020).

<sup>87</sup> A. ALEMANNI, M. CHAMON, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, in *VerfBlog*, (11 dicembre 2020).

## 8. Spunti conclusivi

Giunti a tal punto, possiamo dunque trarre dal discorso sin qui svolto qualche considerazione di carattere più generale.

La *prima* di queste considerazioni è, più che altro, una sottolineatura. Ci pare degna di nota la circostanza che i risultati raggiunti riguardo alle due questioni di fondo esaminate siano sostanzialmente convergenti, malgrado le differenti metodologie di analisi utilizzate in relazione a tali questioni. Benché la pretesa neutralità della politica monetaria della BCE sia stata criticamente approfondita dal punto di vista della teoria economica, la distanza fra questa pretesa e la realtà storica effettiva appare infatti del tutto analoga allo iato ravvisabile, sulla base dell'analisi giuridica, fra quadro normativo di partenza e dinamiche evolutive dei poteri delle istituzioni europee in materia di politica economica.

La *seconda* considerazione si ricollega parimenti all'interrelazione fra i diversi percorsi qui seguiti sul piano del metodo. A ben vedere, essa non ha guardato solo gli esiti cui lo studio ha condotto, ma anche il *modo* di guardare ai fenomeni oggetto dell'indagine. Sia la questione della (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE, che quella della (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dettati dalle istituzioni competenti, sono state inquadrare come questioni *sistemiche*; non concernenti, cioè, le singole istituzioni coinvolte, ma il sistema di *governance* dell'unione economica e monetaria, visto nel suo insieme ed in rapporto alla vicende concrete, nel cui contesto l'unione si è trovata ad essere inserita, nella sua storia recente.

In particolare, è proprio l'adozione di un'ottica sistemica che ha condotto, sul piano giuridico, a rinvenire nel quadro complessivo della *governance* dell'unione meccanismi sanzionatori, tali da conferire un elevato coefficiente di obbligatorietà ad atti che formalmente ne sono sprovvisti. Ciò è quanto emerge, in primo luogo, dalla correlazione da noi istituita fra Consiglio e BCE, nel quadro alla crisi del debito sovrano italiano; correlazione che ci ha permesso di leggere la modalità dell'azione condotta dalla Banca – ovvero la condizionalità del suo supporto finanziario – anche come forma indiretta di sanzione rispetto ad analoghi indirizzi dettati dal Consiglio<sup>88</sup>. E ciò è quel che pure emerge dalla evidenziazione del rapporto fra le – analoghe – modalità

---

<sup>88</sup> *Supra*, par. 6.

di assegnazione delle risorse finanziarie del *Recovery Fund* e le raccomandazioni del Consiglio, indirizzate agli Stati, ai sensi dell'art. 121 del TFUE; raccomandazioni, queste ultime, che (con ogni probabilità) troveranno, negli anni a venire, un'efficace garanzia di attuazione, precisamente nelle suddette modalità<sup>89</sup>.

Inoltre, è proprio l'attenzione al quadro storico concreto in cui risultano collocabili gli sviluppi appena ricordati che ci ha indotti ad evitare il ricorso alla categoria delle "sanzione positive" per inquadrare le forme di garanzia appena evocate. In situazioni di crisi dei debiti sovrani ed, ancor più, di emergenze sanitarie gravissime, in cui gli Stati sono *necessitati*<sup>90</sup> a fruire di forme di supporto finanziario, il ricorso a tali forme di supporto – ed il sottoporsi alle connesse condizionalità – sembrano tutt'altro che il frutto di una libera scelta, così come essi si configurano, invece, nella logica propria alla suddetta categoria<sup>91</sup>.

L'*ultima* considerazione concerne invece l'assetto generale del modello di governo della politica economica degli Stati membri dell'Unione, in particolare di quelli inclusi nella moneta unica. Emerge chiaramente da questo studio che il modello in questione, nei termini in cui esso va concretamente delineandosi, tende a lasciare spazi sempre più ristretti all'autonomia politica di detti Stati. Tutto questo – lo si è visto – tende a verificarsi in via di prassi, prescindendo, cioè, da modifiche formali dell'assetto generale dei poteri disegnati al riguardo nei trattati. È allora agevole sottolineare che, in un quadro simile, la persistente assenza di poteri da parte del Parlamento europeo si rivela ancor più seria e preoccupante; non soltanto, com'è ovvio, dal punto di vista del controllo democratico delle scelte politiche in questione, ma anche sotto il profilo dell'eventuale evoluzione in senso federalistico del fenomeno dell'integrazione europea. Questo, però, è un altro discorso che – non tema il lettore – non è nostra intenzione sviluppare qui.

---

<sup>89</sup> Par. 7.

<sup>90</sup> A proposito dell'operatività del principio giuridico internazionalistico dello stato di necessità in materia economica, è forse opportuno ricordare, fra l'altro, che nella letteratura recente si tende sempre più a ritenere irrilevante – al fine di escludere siffatta operatività – la circostanza (tradizionale) che chi lo invochi abbia contribuito a provocarlo (art. 25 del *Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati*): per una illustrazione di tali posizioni, fra le quali quelle di M. WEIBEL, C. TOMUSCHAT e P. PUSTORINO, v., di quest'ultimo, *Lo stato di necessità nella prassi recente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, p. 411 ss., pp. 421-423 (anche per i riferimenti).

<sup>91</sup> Ancora paragrafi. 6 e 7, testo e n. 63.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Le politiche delle istituzioni di *governance* dell'UME durante la crisi finanziaria e del COVID disvelano un sostanziale divario fra la "forma" e la "sostanza" dell'architettura del titolo VIII del TFUE. Si sostiene che quest'architettura sia in aperto contrasto con la tradizione costituzionale europea. Inoltre, si respinge l'opinione dominante secondo cui Commissione, Consiglio e Banca centrale non sono dotati di poteri vincolanti in tema di politica economica. Seguono infine alcune riflessioni sulle implicazioni di metodo di quanto precede e sui suoi possibili effetti sul processo di integrazione europea.

EN

Policies adopted by the governance of the EMU during the financial and COVID crises display a clear gap between the "form" and the "substance" of the institutional architecture of title VIII of the TFEU. It is submitted that this architecture is in sharp contrast with the European constitutional tradition. Furthermore, the traditional view is rejected, according to which the EU Commission and Council, as well as the ECB, are devoid of binding powers in the field of economic policy. Some reflections concerning both methodological implications of the foregoing and its possible effects on the European integration process are finally developed.



# *Costituzionalismo.it*

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

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

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