

3 gennaio 2012

L'Unione economica e monetaria venti anni dopo: crisi e opportunità (1)

di Giacinto della Cananea

1. L'Unione europea: concetto e problemi
2. La tesi della “natura delle cose”
3. La tesi del primato della Politica
4. Dubbi sulle tesi prospettate
5. Un'interpretazione alternativa: solidarietà e vincoli da consolidare
6. Il sostegno ai titoli governativi: presupposti, condizioni, limiti
7. Venti anni dopo Maastricht: la crisi come opportunità

“Sembravano traversie ed eran in fatti opportunità”

Giambattista Vico, *I principj di scienza nuova. D'intorno alla comune natura delle nazioni*

(“epigrafe dedicatoria” anteposta all'edizione del MDCCXXX)

1. L'Unione europea: concetto e problemi

Proprio quando tutto - o quasi - lasciava pensare che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (13 dicembre 2007), l'Unione europea potesse finalmente trovare un assetto condiviso, indispensabile per assorbire le adesioni di Stati aventi “esperienze giuridiche” ([2]) assai diverse tra loro e soprattutto rispetto a quelle dei fondatori, la crisi finanziaria (prima) ed economica (in seguito) ha rimesso in discussione non soltanto l'Unione economica e monetaria, ma l'Unione *tout court*.

Dei vari piani sui quali il dibattito in corso nelle sedi scientifiche e in quelle istituzionali si articola, due sono particolarmente importanti relativamente all'UEM: gli obiettivi della politica monetaria e le forme di azione volte al loro conseguimento; il legame tra moneta e bilanci pubblici. Mentre il primo aspetto è al centro dell'attenzione di studiosi, governanti e *opinion-makers*, il più delle volte con adeguata conoscenza del ruolo della Banca centrale europea ([3]), l'analisi del nesso tra la moneta e i bilanci pubblici mostra evidenti limiti. Non di rado, essa oscilla tra due posizioni che, forse con un

eccesso di semplificazione, possono dirsi ispirate – rispettivamente - alla “natura delle cose” e al “primato della politica”. Prima d’illustrarle e discuterle, conviene – però – fissare due basilari punti, in sede concettuale, relativi all’Unione europea, perché buona parte delle incomprensioni dipendono da *idées reçues*.

Il primo punto fermo concerne l’Unione europea, considerata come pubblico potere. Essa – come ho cercato di argomentare più distesamente in altra sede ([4]) - non appartiene al genere delle organizzazioni internazionali di tipo tradizionale, per tre ordini di ragioni: a) la novazione ([5]) intervenuta nelle fonti, a seguito dell’affermazione di nuovi principi volti a regolare i rapporti che si instaurano tra l’ordine giuridico europeo e quelli nazionali; b) il riconoscimento in via giurisprudenziale dei diritti fondamentali, come limite all’azione dell’Unione e degli Stati, che ha confermato i tratti distintivi che denotano l’Unione in relazione all’elemento della plurisoggettività ([6]); c) il trasferimento dagli Stati all’Unione non soltanto di un crescente numero di funzioni, ma anche delle potestà che, da Bodin in poi ([7]), sono sempre state annoverate tra le *summae potestates*, segnatamente il governo della moneta. L’Unione europea non è suscettibile di essere inclusa neppure tra gli Stati, inclusi quelli aventi ordinamento di tipo federale, per una varietà di ragioni, tra le quali due appaiono dirimenti. Una è l’assenza non d’una costituzione in senso formale, bensì d’una decisione politica da parte delle figure soggettive che ne compongono la plurisoggettività. Sembra perciò realizzarsi la prospettiva delineata un secolo fa da Santi Romano, nel senso che il destino degli Stati non sia quello di essere semplicemente rimpiazzati da altri ordinamenti, ma, per dir così, assorbiti da essi, cessando di essere i poteri pubblici per eccellenza. L’altra è la circostanza che, anche in relazione alle potestà sovraordinate esercitate dall’Unione, essa ha bisogno del concorso degli apparati statali per realizzare le proprie finalità, pur se è inesatto affermare che questi conservino intatto il monopolio dell’uso legittimo della forza ([8]).

Il secondo punto fermo concerne la cornice giuridica dell’Unione economica e monetaria. Gli ordinamenti giuridici degli Stati si sono fondati su un postulato, generalmente dato per scontato nelle trattazioni giuridiche: la sovranità finanziaria dello Stato, di tutti gli Stati, al pari della sovranità monetaria. Nell’Europa unita, entrambi i postulati sono venuti meno, ma in diversa misura. Per la moneta, non si è seguita quella che Hayek reputava essere la via maestra: l’instaurare e regolare la concorrenza tra le monete nazionali ([9]). Si è scelto di tenere ferma la competenza esclusiva dei poteri pubblici, ma trasferendola all’Unione. L’adozione, in Europa, d’una sola *lex monetae* ha annullato le differenze tra i diversi paesi. Ha reso possibili misurazioni e confronti assai più accurati tra i costi e i rendimenti degli Stati e degli enti operanti al loro interno. Ha esaltato, al tempo stesso, le rimanenti diversità fiscali e di bilancio. Spetta tuttora ai poteri pubblici nazionali stabilire il livello e la composizione delle spese pubbliche, le forme di prelievo volte a farvi fronte. Essi hanno rinunciato – invece - a prendere da soli l’altra fondamentale decisione, relativa all’entità dell’indebitamento. Questa è sottoposta a un principio fondamentale, il divieto che i disavanzi pubblici (ossia dei vari livelli di governo territoriale e dei fondi di previdenza) siano eccessivi, e a una serie di standard, qualitativi e quantitativi, e di controlli.

2. La tesi della “natura delle cose”

Chiariti questi punti essenziali, passiamo alle due impostazioni prima richiamate. Per la prima impostazione, che fa leva sulla “natura delle cose”, assumono particolare rilievo due argomentazioni.

Innanzitutto, si riconosce che l’accordo stipulato a Maastricht nel 1992 non si è limitato ad attribuire alla Banca centrale europea l’obiettivo primario di assicurare la stabilità della moneta, onde preservare il livello generale dei prezzi da spinte di tipo inflazionistico. Esso ha altresì disgiunto il governo della moneta, per tutte le istituzioni appartenenti al Sistema europeo delle banche centrali, da qualsivoglia vincolo nei confronti delle politiche nazionali del debito pubblico. Tuttavia, si osserva, questo obiettivo ha coesistito con altri nella storia del *central banking* ([10]). Coesiste con altri anche nel Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, per cui non è ingiustificato che la Banca centrale europea acquisti titoli di debito emessi da uno Stato sovrano. Tra i motivi che giustificano questa scelta, può ben esservi la precisa volontà d’impedire alterazioni ritenute pericolose per l’economia di mercato, crisi di tipo sistemico. Se, quindi, attraverso un processo graduale, ancorché non necessariamente lineare, la Banca centrale europea è giunta a ritenere che sia suo compito intervenire a sostegno di questo o quel debito sovrano, non si può etichettare questa scelta come *extra legem* o addirittura *contra legem*. La politica monetaria della Banca si sarebbe, così, in via incrementale, consolidata in una sorta di stadio “superiore”, pur se non irreversibile.

Non sempre, a dire il vero, questa argomentazione viene prospettata in modo così compiuto. Tuttavia, essa costituisce l’antecedente logico, prima ancora che giuridico, dell’altra argomentazione, relativa

alle modalità con cui la Banca centrale europea esercita le sue potestà, ponendo in essere interventi di sostegno del debito sovrano d'uno o più Stati membri dell'area dell'euro. Una volta ammesso che essa possa svolgere quegli interventi, è inevitabile che debbano essere determinate le condizioni al cui realizzarsi è subordinato l'acquisto di titoli del debito pubblico. Quest'ultima – si osserva – è una evenienza del tutto normale, comune tanto ai prestatori privati, come una qualsiasi istituzione creditizia, quanto alle istituzioni globali, come il Fondo monetario internazionale (FMI). La prassi dei *conditional loans* erogati dal FMI offre svariati esempi, illuminanti per comprendere come nulla impedisca che uno Stato sovrano, nel momento in cui non riesce a mantenere un adeguato equilibrio tra le proprie spese ed entrate e chiede perciò il sostegno del Fondo, accetti – debba accettare – le condizioni poste dall'ente esterno, del quale si chiede l'intervento. Pur in presenza d'importanti tratti distintivi, anche la BCE ha ritenuto di dover stabilire una serie di condizioni per intraprendere o proseguire i propri interventi sul mercato dei titoli del debito pubblico. In rapporto al debito italiano, un recente documento indica che quelle condizioni non sono limitate ai saldi della finanza pubblica o alla diversa rilevanza che l'indebitamento assume, a seconda che attenga a spese di tipo corrente o a spese destinate a sostenere gli investimenti pubblici, segnatamente nelle infrastrutture ([11]). Esso fa riferimento altresì al livello delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, alla flessibilità del mercato del lavoro privato, alle liberalizzazioni dei servizi pubblici locali, alla riduzione dei livelli di governo.

Accomuna queste linee di ragionamento un convincimento di fondo, che è bene esplicitare, vale a dire che, malgrado i tratti peculiari della Banca centrale europea, la “natura delle cose” sia inevitabilmente destinata a imporsi; a conformare lo svolgimento dei suoi interventi di sostegno dei debiti sovrani; a determinare, se non l'applicazione del calcolo dei costi e dei benefici in un'ottica di tornaconto, la razionale configurazione di ogni momento del suo agire, in quanto istituzione finanziaria. Non è la logica dell'*homo oeconomicus*, dunque, bensì quella della razionalità dell'agire nel settore della finanza. Ciò spiega perché i due argomenti, soprattutto il secondo, non costituiscano una prerogativa esclusiva d'una cerchia di studiosi di economia, bensì siano condivisi ed enunciati con grande naturalezza – come si addice, appunto, a ciò che corrisponde alla “natura delle cose” – da giuristi e governanti di Paesi la cui tradizione è tutt'altro che denotata da un'eccessiva fiducia nel paradigma dell'economia di mercato ([12]).

3. La tesi del primato della Politica

Secondo l'altra impostazione, non soltanto il modo di concepire l'economia di mercato e la cornice giuridica all'interno della quale essa si situa sono storicamente datate, nel senso che sono state precedute da altre e coesistono con altre, ma è una semplificazione eccessiva, arbitraria, farvi riferimento come se esse dovessero corrispondere unicamente alla “natura delle cose”, prescindendo da ogni vincolo costituzionale e segnatamente dal ruolo spettante agli organi rappresentativi. Per il primo aspetto, non è soltanto l'accurata analisi storica di Fernand Braudel ([13]) a dimostrare che l'economia di mercato capitalistica ha ammesso, nel corso dei secoli, significative varianti. Ve ne sono tutt'oggi e ve ne saranno molto probabilmente altre, giacché la storia non ha una fine, né un fine, contrariamente a quanto continuano a opinare alcuni seguaci di Hegel.

Il secondo aspetto richiede un'argomentazione più distesa, quanto meno in sede giuridica. Un'argomentazione siffatta non si basa soltanto sui motivi di opportunità che militano a favore dell'intervento delle banche centrali a sostegno delle politiche finanziarie ed economiche, tra i quali il limitare l'onerosità delle condizioni praticate dagli operatori privati. Essa si fonda, principalmente, su una impostazione che sottolinea l'importanza del contesto “costituzionale” nel quale l'economia di mercato si colloca e può validamente esplicarsi. All'interno di un siffatto contesto, proprio delle democrazie liberali, lo Stato (qui considerato come l'insieme dei pubblici poteri) non si limita a effettuare, in prima persona, investimenti su larga scala, per contribuire al progresso dell'economia. Oltre e prima ancora che grande centro di spesa per investimenti, lo Stato è centro di acquisizione (mediante il prelievo, oltre all'indebitamento) e di erogazione di un volume di risorse correnti che ne fanno un intermediario finanziario di assoluto rilievo. E l'acquisizione e l'erogazione di quelle risorse si configurano come doverose affinché sia garantito lo sviluppo e la diffusione dei diritti (dall'istruzione all'assistenza, dalla salute alla previdenza) che nel corso del Novecento hanno provocato, in tutte le democrazie industriali, un incremento senza precedenti delle spese poste a carico della collettività. Nei moderni ordinamenti la determinazione dei programmi di spesa corrente, necessari per ragioni di equità, è dovere istituzionale che spetta al Parlamento e al Governo. L'insieme di quelle scelte costituisce “l'amministrazione per eccellenza (...) il governo della spesa pubblica, [in quanto] l'attività politica è, in Stati non protagonisti della scena mondiale, solo l'amministrare” ([14]). Lo Stato trova così nell'amministrazione della spesa una nuova legittimazione, che si salda con quella derivante dall'essere le istituzioni rappresentative interpreti degli interessi espressi dal corpo sociale. Ciò vale, *a fortiori*, in ordinamenti che instaurano un preciso nesso tra il carattere democratico

dell'ordinamento e l'impegno a garantire il pieno impiego, affermato dagli articoli 1 e 4 della Costituzione italiana. La difesa del lavoro e delle prestazioni pubbliche si salda, insomma, con la difesa della sfera riservata alla Politica.

Le implicazioni che da questa seconda impostazione discendono, per quanto concerne il legame tra moneta e bilanci, sono svariate e rilevanti. Esse si sono manifestate, in un primo periodo, a seconda dei casi, nella riluttanza a riconoscere rilievo costituzionale ai mutamenti indotti dall'istituzione dell'Unione economica e monetaria (sul presupposto che tale rilievo sia proprio ed esclusivo degli atti e fatti "interni" all'ordinamento giuridico nazionale) o nella preoccupazione per lo snaturamento dei caratteri propri di ogni ordinamento. Un vero e proprio filone di studi si è sviluppato, in particolare, a seguito di alcune pronunce del Tribunale costituzionale tedesco che, pur avallando gli ulteriori trasferimenti di sovranità a favore dell'Unione europea, ribadivano la persistente validità degli standard costituzionali nazionali, unitamente all'impossibilità che la nuova entità assorba, per dir così, lo Stato.

Nel periodo più recente, contrassegnato dalla crisi finanziaria ed economica, all'interno di questa impostazione vi è stata una divaricazione tra quanti chiedono in buona sostanza un'inversione dell'indirizzo politico, con il ripristino della piena sovranità monetaria e finanziaria dello Stato, e quanti contestano le modalità con le quali la BCE agisce. Da più parti si afferma che non spetta alla BCE delineare un determinato assetto di quegli interessi, né meno che mai prestabilirlo con regole e decisioni vincolanti per gli Stati. Ben altro è, deve essere, il ruolo della BCE, ossia quello di assecondare, facilitare l'azione degli Stati, e al loro interno delle istituzioni rappresentative, con interventi volti a sostenerne i titoli pubblici, *de jure* o *de facto*. A ben vedere, peraltro, la divaricazione tra i due orientamenti è meno profonda di quanto appaia, dal momento che in entrambi i casi si auspica, per la difesa della democrazia e del *welfare state*, il ripristino del primato della Politica. Quel che varia, e non è una differenza di poco conto, è se la democrazia e le prestazioni sociali possano essere tuttora tutelati nel contesto nel quale si sono storicamente realizzati, cioè lo Stato, o possano ormai essere preservati soltanto a livello europeo ([15]). In entrambi i casi, il mandato della BCE deve essere riconsiderato, rettificato. Ciò non comporta necessariamente il venir meno dell'imperativo di contrastare efficacemente l'inflazione, se del caso restringendo la domanda con strumenti monetari. Ma questa azione deve essere coerente con gli indirizzi impartiti dalla Politica, pena l'indebolirsi, fino all'evanescenza, della democrazia ([16]).

4. Dubbi sulle tesi prospettate

Le ricostruzioni delle norme e degli eventi prospettate nelle pagine precedenti suscitano non pochi dubbi sul piano dell'interpretazione delle norme fondamentali dell'Unione europea, nonché sul piano empirico e storico.

Per quanto concerne la prima impostazione, secondo la quale basta fare riferimento alla "natura delle cose", come se la BCE fosse assimilabile al FMI o alle istituzioni finanziarie private, i dubbi sorgono in rapporto ai principi fondamentali relativi alle funzioni della BCE. Ci si può chiedere, innanzitutto, se l'acquisto di titoli di debito pubblico emessi dai governi nazionali sia coerente con le norme dei trattati. L'aver sorvolato, in particolare, sul divieto di *bailing-out* ([17]), rappresenta una evidente debolezza dell'argomentazione che fa riferimento alla natura delle cose. Essa non è l'unica. Ve ne è un'altra, relativa alla determinazione delle regole di esercizio della funzione. È vero che il Trattato vieta di sollecitare o accettare istruzioni da parte delle istituzioni dell'Unione e dai governi degli Stati membri (articolo 130). Ma è pur vero che la rettifica dell'interpretazione seguita in precedenza rispetto alla missione della BCE si configura come un'attività logicamente e giuridicamente preliminare rispetto all'assunzione d'ogni decisione di acquisto di titoli pubblici. Essa rientra, più propriamente, nell'attività di definizione delle regole del giuoco. Ci si può chiedere se, nello stabilire condizioni per i propri interventi di sostegno idonee a incidere in grado rilevante sull'autonomia spettante ai poteri pubblici nazionali, la BCE non abbia finito per esercitare la competenza attribuita al Consiglio dall'articolo 136 del Trattato.

Non meno seri i dubbi suscitati dalla seconda impostazione, quella che muove dall'assunto del primato della Politica. Essa non presta la dovuta attenzione al fatto che lo sviluppo degli *entitlements* ([18]), senza che vi corrisponda un adeguato incremento delle risorse correnti messe prelevate dalla collettività, crea risparmi pubblici negativi. Questi si accrescono per via del meccanismo perverso dell'incremento del debito e degli interessi. Ne deriva una disfunzione degli istituti giuridici previsti dalle costituzioni degli Stati membri. Basti pensare, relativamente all'Italia, a una duplice circostanza. Da un lato, la Costituzione italiana si differenzia con ogni evidenza dalla tradizione costituzionale inglese, fondata – secondo Dicey – sul principio della *sovereignty of*

Parliament ([19]). La disposizione con cui la Costituzione si apre, subito dopo aver affermato che la sovranità appartiene al popolo, anziché al Parlamento, precisa che essa si esercita nelle forme e nei limiti che essa sancisce. Si deve perciò scartare l'ipotesi – pure coltivata da alcuni studiosi e avallata da qualche isolata, non recente, pronuncia della Corte costituzionale – che il potere politico si configuri come “libero”. Dall'altro lato, l'analisi congiunta degli articoli 47 e 81 induce a ritenere che non soltanto il Parlamento debba assolvere l'obbligo di dare copertura finanziaria a ogni legge che comporti nuove o maggiori spese, ma che quelle spese non debbano incidere negativamente sulla tutela del risparmio ([20]).

L'impostazione criticata è in contrasto, altresì, con le norme fondamentali dell'Unione europea e monetaria. Tali norme vietano alcune condotte e ne ostacolano altre, con disincentivi e remore. In particolare, discriminano l'indebitamento, a seconda che esso serva a sostenere spese correnti oppure a finanziare gli investimenti. Solo per questi ultimi, è corretto considerare le spese come produttive di benefici futuri. Lo giustifica l'aspettativa che il risparmio negativo per lo Stato sia compensato, *a posteriori*, dall'incremento delle imposte reso possibile dalla maggiore ricchezza prodotta. Si ispirano a quest'ordine di idee svariate disposizioni costituzionali emanate dagli Stati membri dell'Unione, come l'ultimo comma dell'articolo 119 della Costituzione e l'articolo 109 della *Grundgesetz*, nel testo modificato nel 2009 (c.d. *Schuldenbremse*). Vi si ispirano, inoltre, le recenti proposte che subordinano l'instaurazione di cooperazioni più strette tra gli Stati all'introduzione nelle rispettive costituzioni del principio secondo cui i bilanci pubblici devono essere in pareggio. Una disamina approfondita, per non dire una ricostruzione organica, delle norme di questo tipo è ancora da compiere. Essa sarebbe di estremo interesse. Potrebbe consentire di verificare se, all'interno dell'area dell'euro, possa dirsi esistente una sorta di tradizione costituzionale comune. Una disamina siffatta non viene nemmeno tentata in questa sede. Pure, il completarsi di riforme costituzionali dello stesso segno da parte di governi di ben diverso orientamento politico, segnatamente in Germania e in Spagna, costituisce un indizio non trascurabile circa l'inadeguatezza della tesi del primato della Politica, rispetto non tanto allo *Zeitgeist*, quanto alle scelte consolidate in Paesi di civiltà giuridica affine e legati al nostro dal medesimo *foedus* ([21]).

5. Un'interpretazione alternativa: solidarietà e vincoli da consolidare

Le linee essenziali sulle quali un'interpretazione alternativa rispetto a quelle vagliate può almeno essere impostata emergono sia dalle considerazioni precedenti, esposte a mò di rilievi critici, sia dalla disamina di alcuni elementi strutturali dell'UEM. Si tratta, da un lato, del nesso la solidarietà tra i partner dell'Unione e i vincoli che essa impone loro; dall'altro, delle condizioni in presenza delle quali è l'intervento della BCE a sostegno dei titoli governativi è giuridicamente valido.

Il Trattato di Maastricht ha introdotto principi e regole che è corretto ritenere di rilievo costituzionale, per la Comunità e per gli Stati membri. Oltre a comportare una traslazione del governo della moneta dagli Stati membri all'Unione, quei principi e regole limitano fortemente le potestà dei primi riguardanti le proprie finanze pubbliche. Sono oggi variamente distribuiti tra due trattati, aventi uguale valore giuridico: il Trattato sull'Unione europea e quello sul suo funzionamento. Nel primo Trattato, sono ribaditi i tradizionali scopi dell'integrazione europea, la promozione della pace e l'incremento del benessere (articolo 3, § 1, TUE), e ne sono precisati i mezzi, ossia l'instaurazione del mercato interno e dell'UEM, nel quadro di una “economia sociale di mercato fortemente competitiva” (articolo 3, § 3). Nell'altro Trattato, sono ribadite le norme di tipo proibitivo con i quali gli Stati si sono reciprocamente scambiati la garanzia di non porre in essere condotte ritenute pregiudizievoli rispetto all'obiettivo di mettere l'economia di mercato – se regolata, non guidata – in condizione di attingere i livelli di sviluppo che è in grado di raggiungere. Nel novero di quelle norme di tipo proibitivo, vi sono, oltre al divieto dei disavanzi pubblici eccessivi, il divieto della concessione di scoperti di conto da parte della BCE e delle banche centrali nazionali appartenenti al SEBC, il divieto di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie per quanto concerne le istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, il divieto di *bail-out* (articoli 123, 124 e 125 TFUE). Esse costituiscono le clausole di salvaguardia di un ordine giuridico nel quale assume uno specifico rilievo la necessità di prevenire l'attivazione del meccanismo perverso del *moral hazard*. Un'unione economica, nella quale i capitali sono liberi di circolare, offre notevoli vantaggi, segnatamente per i Paesi affetti da cronica scarsità di capitali, come l'Italia. Ma vi sono rischi dai quali bisogna guardarsi, ossia che i governi corrano un'alea eccessiva, innalzando i livelli di rendimento dei propri titoli per renderli appetibili, oltre quanto le regole d'una oculata gestione e il buon senso consigliano, confidando nel ruolo salvifico dell'Unione o di alcuni partner.

Pur se la volontà di consolidare i legami esistenti e quella di stringerne di nuovi è la ragion d'essere evidente, indiscutibile dell'UEM, nel trattato istitutivo non si è manifestata la disponibilità ad affermare con chiarezza che all'impegno a evitare l'instabilità corrisponde un altrettanto saldo

impegno nel senso della solidarietà ([22]). Se ciò sia dipeso dalla preoccupazione di alcuni governanti di assicurare il proprio elettorato che al venir meno della valuta nazionale non sarebbe corrisposto anche un più oneroso contributo finanziario, a fini di solidarietà, o dalla manifesta riluttanza di altri governanti a cedere parte delle proprie prerogative in campo fiscale, è questione di rilevante interesse storiografico e politico. Un approfondimento resta da compiere; esso potrebbe avere implicazioni anche per l'analisi più propriamente giuridica. Allo stato attuale, si deve constatare che l'intento di coniugare i fondamentali obiettivi di stabilità, efficienza ed equità non si è realizzato che in modo approssimativo. Le istituzioni dell'Unione si sono accontentate del *business as usual* nello stabilire le linee programmatiche di azione, l'entità del bilancio e dei fondi, i criteri per il loro impiego. È mancata una strategia per coniugare le finalità di efficienza ed equità mediante il sostegno finanziario alla realizzazione di infrastrutture idonee sia a promuovere il buon funzionamento del mercato unico, sia a consentire a tutte le aree dell'Unione di raggiungere livelli essenziali quanto alle dotazioni di beni essenziali per una moderna democrazia industriale. È mancato perfino l'assolvimento di quello che poteva a buon titolo ritenersi un compito minimo: quello d'incoraggiare, con incentivi e disincentivi, i governi a cogliere l'opportunità di privilegiare le spese per investimenti rispetto alle spese correnti ([23]).

E tuttavia i margini per individuare un impegno solidale tra i partner sono limitati, non inesistenti. Acquistano un preciso rilievo, in tal senso, l'atto genetico dell'integrazione europea, ossia il Piano Schuman, e il Trattato di Lisbona. Il Piano Schuman è l'atto che, a metà del Novecento, diede nerbo e spessore istituzionale a una visione dell'Europa che superasse gli stati nazionali e le loro secolari divisioni, senza peraltro indulgere all'ottimismo della volontà praticato dai federalisti. Secondo questa strategia, se da un lato si doveva porre fine a quelle divisioni, dall'altro lato, occorre procedere con gradualità e pragmatismo («*L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord des solidarités de fait*»). Lo schema era d'una chiarezza cristallina, nella sua semplicità. Implicava la rinuncia all'idea di fondere i diversi gruppi – in senso sociologico – e i rispettivi ordinamenti, non a quella di unirli in futuro. Indicava il metodo per provvedervi: la creazione di solidarietà di fatto ([24]). Vi era in ciò un'aspettativa, che la storia ha confermato, pur se da essa è arduo trarre lezioni: che, da soli, quei gruppi e i loro ordinamenti economici e giuridici non fossero in grado di realizzare le condizioni indispensabili per la pace e per una crescita economica equilibrata. Dando sicurezza a ciascuno di quei gruppi, senza sostituirsi alle loro istituzioni, le istituzioni comuni ne potenziavano in modo formidabile le capacità. La sicurezza, così nei movimenti delle persone, come negli scambi di merci e di capitali, è al centro del mercato unico. Altre azioni comuni sono state volte a fornire una rete di protezione all'interno dell'Europa unita, in particolare nell'accesso ai servizi, sull'assunto che la fiducia tra i governi consenta ai rispettivi cittadini di ottenere prestazioni nel luogo dove risiedono o si recano appositamente ([25]). In questo senso, ed entro questi limiti, può rinvenirsi nel preambolo del Trattato sull'Unione europea (“desiderando intensificare la solidarietà tra i loro popoli, rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni”) una ulteriore conferma che sia *prima facie* non infondata una interpretazione delle norme esistenti che attribuisca il giusto rilievo alla solidarietà.

Detto ciò, bisogna pur dire – però – che l'interpretazione letterale e sistematica dei trattati non offre alcun appiglio a qualsivoglia ricostruzione della solidarietà che prescindano dai vincoli stabiliti per evitare l'irresponsabilità dei governi per le azioni svolte e per quelle non svolte. Ne costituiscono altrettante, significative riprove le norme di tipo proibitivo richiamate in precedenza, gli accorgimenti escogitati da alcuni Stati in sede di revisione delle rispettive costituzioni al momento della ratifica dei trattati, le cautele utilizzate dalle corti costituzionali, in particolare quella tedesca. I risultati delle varie analisi di tipo parziale sono dello stesso segno. Confermano l'orientamento di fondo verso la stabilità della moneta e della finanza. È mancato, però, un persistente e coerente impegno dei governi in sede di attuazione. Qualunque opinione si abbia a proposito della mancata instaurazione di un vero e proprio governo dell'economia, auspicato da alcuni e avversato da altri, si deve constatare che i governi hanno indebolito le difese erette dal Trattato. Solo in alcuni Paesi, sono state realizzate le riforme strutturali della spesa pubblica e dei mercati, indispensabili per consentire che le opportunità dischiuse dalla realizzazione del mercato unico, dall'introduzione dell'euro, potessero essere colte. In altri, i governi hanno scelto una via più breve. Hanno addossato alle regole europee, alle istituzioni incaricate di vegliare sulla loro osservanza, la responsabilità delle difficili condizioni in cui versano le rispettive economie. Perfino il governo tedesco, che più di ogni altro aveva insistito per rafforzare i vincoli sulle politiche finanziarie nazionali, li hanno messi in discussione quando la Commissione ha tentato di farli valere nei suoi confronti, finendo per indebolirli.

Quanto finora osservato torna utile per tre scopi. Può dirsi, anzitutto, che, malgrado l'insufficiente rilievo che a Maastricht è stato attribuito alla solidarietà, da essa non si può prescindere in sede d'interpretazione sistematica della cornice giuridica dell'UEM, contrariamente a quanti sembrano

opinare quanti fanno riferimento alla natura delle cose. Si deve, al tempo stesso, ribadire che un'interpretazione siffatta non può prescindere neppure dai vincoli stabiliti a garanzia della stabilità della finanza e della moneta, in netta antitesi rispetto alla tesi del primato della Politica. Non costituisce un indebito *détour* – rispetto alla linea di ragionamento finora svolta – l'osservare che l'evidente incoerenza delle condotte tenute dai governanti di alcuni Paesi (Francia e Germania per primi) rispetto agli indirizzi comuni non soltanto non ne legittima la pretesa ad ergersi a censori degli altri, ma solleva anche forti dubbi circa la necessità di un nuovo trattato. Bisognerebbe argomentare in modo molto più convincente di quanto si sia fatto finora che – al di là dell'incertezza cui una nuova procedura di revisione dei trattati è esposta – essa sia proprio indispensabile.

6. Il sostegno ai titoli governativi: presupposti, condizioni, limiti

L'interpretazione alternativa consente d'impostare su diverse basi la disamina relativa al ruolo che la BCE può svolgere nell'attuale contesto storico e istituzionale. Non disponiamo - purtroppo o per fortuna - di regole preconfezionate, pronte all'uso. Pure, dalla storia del *central banking* e dall'esperienza che da essa può essere tratta, nonché dalla cornice giuridica dell'UEM possono essere tratte alcune indicazioni generali.

Per una banca centrale, è particolarmente importante evitare che i cali di fiducia, non di rado irrazionali come gli eccessi, privino di liquidità una banca solvibile, ne determinino – in un perverso giuoco – l'insolvenza. Lo è non soltanto per tutelare quanti hanno rapporti con quella banca, ma anche e soprattutto per evitare che il fenomeno si amplifichi, scuotendo la credibilità del sistema complessivo. Per evitarlo, la banca centrale può agire in vari modi: integrando le informazioni disponibili nel mercato; esercitando la *moral suasion*; fornendo credito come prestatore di ultima istanza. Il caso di uno Stato è, ovviamente, diverso. In astratto, esso potrebbe non solo ricorrere al prelievo, per garantire i propri titoli, ma anche far stampare moneta (ma uno Stato che aderisca all'UEM non può chiedere alla propria banca centrale di farlo). Tuttavia, esistono alcune analogie. È parimenti intensa l'esigenza di assicurare che le informazioni disponibili siano corrette, veritiere, non erroneamente affastellate ([26]) o – peggio - manipolate da poteri privati, come le agenzie di *rating*. È altrettanto intensa, soprattutto, l'esigenza di scongiurare il rischio che una crisi di fiducia costringa uno Stato prima a innalzare oltremodo l'interesse sui propri titoli e in seguito a interrompere il pagamento di quegli interessi ed eventualmente la restituzione del capitale, con conseguenze assai gravi per l'economia e la società tutta. Come osservava Alexander Hamilton, “ogni violazione degli impegni pubblici ... è in diversa misura dannosa per il credito pubblico” ([27]).

È alla luce di queste considerazioni che va posto il quesito se la BCE, pur non essendo la banca di uno Stato, possa agire a sostegno dei titoli emessi dai governi e, posto che il primo quesito ammetta una risposta di tipo positivo, a quali condizioni ed entro quali limiti possa farlo. Il divieto di finanziamento monetario del disavanzo accumulato dagli Stati non costituisce un impedimento assoluto all'acquisto di titoli governativi. La BCE può disporre l'acquisto, al pari di quanto seguitano a fare talune banche centrali nazionali (come quella tedesca), con vari strumenti. L'utilizzo di quegli strumenti è peraltro astretto da un vincolo: far tutto quanto è possibile per impedire che la stabilità (del livello generale) dei prezzi sia erosa dalla inflazione (articolo 119, §§ 2 e 3, TFUE). L'immissione di liquidità nel sistema va perciò dosata con molta prudenza, non esclusa alla radice. In questi termini ed entro questi limiti, la BCE può dare il proprio contributo per prevenire una crisi che destabilizzi l'UEM, concorrendo alle misure che le istituzioni possono, devono prendere per garantire la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale (articolo 138, § 1, TFUE). Le azioni svolte dalla BCE nel quadro del *Securities Market Programme* (maggio 2010) sono coerenti con questi vincoli.

Ci si può domandare, tuttavia, se gli effetti di quelle azioni comportino, di fatto, una violazione del divieto di *bail-out*. L'acquisto di titoli governativi può esporre la BCE al rischio di perdite di capitale, che tutti sarebbero chiamati a ricostituire. A ben vedere, l'articolo 125 TFUE non si configura come una norma proibitiva di tipo assoluto, giacché ammette eccezioni, nel caso di programmi comuni. Inoltre, lo scopo del divieto d'ogni forma di responsabilità e accollo dei debiti contratti dai governi e dalle loro articolazioni organiche consiste nell'evitare che vi sia una traslazione di quei debiti. Essa rischierebbe d'incentivare il *moral hazard*. Inciderebbe negativamente sull'assolvimento delle prestazioni pecuniarie nei confronti dei cittadini degli Stati chiamati a farsene carico. Conseguenze siffatte, peraltro, non discendono necessariamente dalla decisione politica d'intervenire, bensì dalle modalità e dall'ampiezza dell'intervento. Il discorso si sposta, così, dal “se” al “come”.

Una conferma di questa interpretazione sistematica è fornita da due recenti sentenze della Corte costituzionale tedesca. Con la prima, oltre a legittimare l'ulteriore progresso dell'integrazione europea, la Corte ha ribadito la legittimità del ricorso ai criteri dell'effetto utile e dei poteri impliciti ([28]). Con

la seconda, la Corte costituzionale tedesca ha sottolineato che quella istituita dal Trattato di Maastricht e dagli accordi successivi è, deve essere, una *Stabilität Union*; che, fermo restando questo fondamentale presidio per l'equilibrio dei conti pubblici e in ultima analisi per la democrazia nazionale, non vi è un ostacolo insormontabile – nella *Grundgesetz*, nella sua consolidata interpretazione – alla partecipazione della Germania al Fondo europeo di finanziamento istituito nel 2010 ([29]). Ciò che va evitato è che l'intervento di "salvataggio", che comporti una traslazione dei debiti e privi le istituzioni rappresentative della concreta possibilità di far fronte agli impegni assunti nei confronti delle rispettive comunità.

Per evitarlo, è indispensabile che la BCE segua una strategia deliberata, che rispetti i presupposti prima indicati e una serie di condizioni. Tra tali condizioni ha rilievo primario il vincolo dei bilanci pubblici all'equilibrio della finanza, onde assicurarne la sostenibilità. Per conseguire quell'obiettivo, vi è una varietà di soluzioni e percorsi, inclusa la formalizzazione del vincolo all'equilibrio nella costituzione nazionale. Una soluzione di questo tipo presenta una serie di vantaggi e inconvenienti, che in buona parte esulano dall'ambito di un'indagine giuridica. Essa può, peraltro, segnalare che, ove la formalizzazione sia disposta, sia preferibile fare riferimento alle uscite al netto delle spese per investimento, coerentemente con l'articolo 126, § 3, TFUE.

7. Venti anni dopo Maastricht: la crisi come opportunità

L'aver segnalato in precedenza più d'un punto di debolezza nella cornice giuridica dell'UEM ha un'ulteriore implicazione, che è bene evidenziare, in rapporto alle opportunità che la crisi finanziaria ed economica dischiude.

Non occorre, a tal fine, condividere il convincimento dei teorici del materialismo dialettico che il passaggio da uno stato di cose a un altro sia inevitabilmente conflittuale e possa, quindi, realizzarsi solo in presenza di una crisi, giustificata dall'obiettivo finale cui la storia progressivamente tende. Una crisi può essere semplicemente distruttiva, comportando l'azzeramento d'ogni prospettiva.

Non bisogna dimenticare, però, l'ammonimento di Vico – alieno da ogni concezione lineare e progressiva della storia - a tenere conto che le nuove vie raramente si presentano come agevoli e sicure, ma offrono opportunità, da cogliere non appena si presentano ([30]). In questa ottica, si può a buon titolo ritenere concreto il rischio generato dalla crisi finanziaria ed economica, ossia la destabilizzazione dell'euro e del sottostante *foedus* politico ([31]). Ma ciò non esclude necessariamente che la crisi possa assolvere un ruolo importante: mettendo in evidenza quei punti di debolezza, svelando i tatticismi di quanti non sono realmente interessati o disposti a porvi rimedio, inducendo governi e opinioni pubbliche a una maggiore consapevolezza dei vantaggi (seppure differenziati e differiti) che il proseguire sulla via dell'integrazione offre a tutti i Paesi disposti a coglierli ([32]).

[1] Per questo breve scritto, che costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al XV colloquio italo-tedesco di diritto pubblico, organizzato a Sternberg (Monaco) il 20-22 ottobre 2011, ho contratto molti debiti: con Peter M. Huber, per aver organizzato il colloquio; con Sabino Cassese, Erhard Denninger e Jorg Luther, per i commenti nel corso del colloquio; con Francesco Bilancia, Pierluigi Ciocca e Laura Ronchetti per le osservazioni su una prima stesura. Sono l'unico responsabile, ovviamente, di eventuali errori od omissioni.

[2] R. Orestano, *Introduzione allo studio storico del diritto romano*, Torino, Giappichelli, 1963, 359.

[3] Per un inquadramento, F. Merusi, *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa*, in *Studi e note di economia*, 1997, p. 7; C. Zilioli – M. Selmayer, *La Banca centrale europea*, Milano, Giuffrè, 2009.

[4] G. della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Bologna, Il Mulino, 2003.

[5] A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002.

[6] E' l'ordine di concetti introdotto da S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1946, 2° ed., e M.S. Giannini, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, Riv. trim. dir. pubbl., 1958, 219.

[7] J. Bodin, *Les six livres de la République* (1579).

[8] M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922) (IX.7.3: "das Monopol legitimen physischen Zwanges").

[9] F.A. von Hayek, *Denationalization of Money*, London, Institute of Economic Affairs, 1976.

[10] Per un'analisi, in chiave storica e comparata, P. Ciocca (a cura di), *La moneta e l'economia. Il ruolo delle banche centrali*, Bologna, Il Mulino, 1983.

[11] È la lettera inviata il 7 agosto 2011 dal Presidente della BCE e dal Governatore della Banca d'Italia al Presidente del Consiglio dei ministri. La lettera e la sua traduzione in italiano sono in http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/sensini_documento_bce_e68f29d6-ea58-11e0-ae06-4da866778017.shtml.

[12] A quest'ordine di idee si è chiaramente ispirato, per esempio, il Ministro degli affari esteri della Francia, nelle repliche al dibattito parlamentare sull'informativa del governo relativamente al vertice del G-20 a Cannes, il 9 novembre 2011.

[13] F. Braudel, *La dynamique du capitalisme*, Paris, Flammarion, 1985 (tr. it. Bologna, Il Mulino, 1986).

[14] M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 137-138. Si possono, beninteso, individuare scelte per le quali l'incidenza sulla spesa pubblica è modesta, o nulla, in campo etico o bio-etico. Ma ciò non intacca il fondo della constatazione.

[15] Per la tesi che gli europei debbano difendere la propria *Lebensform*, cioè una forma, uno stile, di vita, e debbano farlo in comune, J. Habermas, *Die Postnationale Konstellation* (1998), tr. it. *La costellazione post-nazionale*, Milano, Feltrinelli, 1999, p. 84.

[16] G. Guarino, *Ratificare Lisbona?* Firenze, Passigli, 2008, p. 158 (per la tesi che il Trattato di Lisbona fosse in contrasto con i principi della Costituzione italiana); G. Ferrara, *Il fallimento del Trattato costituzionale europeo come occasione per rilegittimare un'Europa sociale*, in *Costituzione europea: quale futuro?* Roma, 2006, p. 93 (per la tesi che i trattati abbiano avuto "conseguenze disastrose per i diritti sociali"); L. Ronchetti, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Il limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Jovene, Napoli, 2007, p. 128 (per il rilievo che i diritti costituzionali sono stati "funzionalizzati" alla tutela delle libertà sulle quali è costruito il mercato unico).

[17] In base all'articolo 125 TFUE, "l'Unione non risponde, né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali o da altri enti pubblici, da organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili, né subentrano agli impegni dell'amministrazioni statale, dagli enti regionali, locali o da altri enti pubblici, da organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico".

[18] Per i quali le obbligazioni pecuniarie dello Stato si perfezionano senza necessità di uno specifico provvedimento, come accade per il raggiungimento dell'età per accedere alla scuola dell'obbligo e alle connesse prestazioni gratuite, o dell'età per il collocamento in pensione.

[19] Al cuore del costituzionalismo vi è la necessità di limitare il potere, più che di dividerlo: B. Constant, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* (1819), tr. it. *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Torino, Einaudi, 2005; C. McIlwain, *Constitutionalism – Ancient and Modern* (1947), tr. it. *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, Il Mulino, 1990. Per la tesi che la sovranità sia un costrutto sociale, T.J. Bierster and C. Weber (eds.), *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

[20] F. Merusi, *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, Riv. Trim. dir. pubbl., 1981, 1081.

[21] Più che all'*id quod plerumque accidit*, fu a una media dei valori nazionali che si fece riferimento, nel 1992, per stabilire quali fossero i livelli dell'indebitamento e del debito compatibili con il principio secondo cui le finanze pubbliche devono essere sane, cioè sostenibili.

[22] Sono grato al prof. Peter Badura per questa osservazione.

[23] J. Delors, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004, 345 (per un giudizio favorevole sulla regola aurea).

[24] Per un'analisi dello *spill-over*, E.B. Haas, *The uniting of Europe; political, social, and economic forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958; W. Sandholtz – A. Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

[25] Corte di giustizia, sentenza 16 maggio 2006, *Watts* (libero accesso ai servizi sanitari).

[26] T. Padoa Schioppa, *La veduta corta*, Bologna, Il Mulino, 2009, 40.

[27] A. Hamilton, *Antologia degli scritti politici*, Bologna, Il Mulino, 1961, 160.

[28] BvG, 30 giugno 2009 (*Lissabon Urteuil*), § 237, 242 (in questo caso, secondo la Corte, "*Germany may only participate if it ensured on the national level that constitutional requirements are complied with*": traduzione inglese); in senso conforme, G.L. Tosato, *BCE: cosa può fare e cosa no*, in www.lavoce.info.it (dicembre 2011).

[29] BvG, 7 settembre 2011, § 225 ss. Già nella precedente sentenza del 30 giugno 2009, la Corte costituzionale tedesca aveva osservato che, per assicurare la realizzazione dello Stato sociale, le autorità nazionali debbono conservare margini di discrezionalità e risorse adeguate: § 258-9.

[30] Si veda la frase di Vico messa in esergo, richiamata, tra gli altri, da N. Tommaseo, *Studi critici* (1843), 114.

[31] Lo ha osservato con amarezza Carlo Azeglio Ciampi: "E' comprensibile il sentimento tedesco di oggi... Ma proprio nei momenti di difficoltà tocca ai tedeschi dimostrare capacità di *leadership* e di visione di lungo periodo. L'abbandono dell'ideale europeo da parte della Germania avrebbe conseguenze drammatiche in primo luogo per la stessa Germania. L'Unione monetaria non era solo un progetto economico, ma un grande disegno politico di integrazione": C.A. Ciampi, *Non è il paese che sognavo* (colloquio con Alberto Orioli), Milano, Il Saggiatore, 2010, 119.

[32] J. Delors, *Mémoires*, cit., 171 «*L'histoire de la construction européenne ne peut pas être assimilée à un long fleuve tranquille. Dynamisme, stagnation et crises se sont succédé*».