

Democrazia e mercato ai tempi del coronavirus. La Corte di Karlsruhe e la difesa a senso unico dell'ortodossia neoliberale

di Alessandro Somma

Abstract: Democracy and market order in times of coronavirus. The Court of Karlsruhe and the one-sided defence of neoliberalism – The German constitutional court condemned the current Quantitative easing programme of the European central bank for being possibly disproportionate in its economic policy effects, and above all for violating the prohibition of any kind of credit facility in favour of Member States. The Court's declared aim is to protect the democratic prerogatives of the German people, but its real intention is to preserve and develop the neoliberal inspiration of the European Union.

Keywords: BCE; PSPP; Bundesverfassungsgericht; Principle of conferral; Neoliberalism.

2869

1. Politica economica e politica monetaria europea

Le misure di politica monetaria hanno sempre effetti di politica economica: la prima è una irrinunciabile componente della seconda. Proprio per questo l'Unione europea, competente in via esclusiva a dettare la politica monetaria, può imporre agli Stati membri scelte concernenti la politica economica, che pure è formalmente di loro competenza¹. Può cioè determinare effetti in linea con l'approccio neoliberale alla spesa pubblica nel momento in cui stabilisce il costo e la disponibilità del denaro in funzione della volontà di promuovere la stabilità dei prezzi, e dunque di tenere bassa l'inflazione. Ostacolando così il perseguimento di finalità contrastanti, come in particolare la piena occupazione, anche quando questa figura tra gli obiettivi di politica economica contemplati dalle costituzioni nazionali: come affermato ad esempio nell'articolato italiano (art. 4)². Il tutto consolidato attraverso il coordinamento delle politiche economiche nazionali incentrato sul rigido rispetto di limiti al deficit e al debito, incompatibile con la realizzazione di politiche irrispettose dell'ortodossia neoliberale in quanto

¹ A rigore la politica economica comprende la politica fiscale e di bilancio e la politica monetaria: ad es. N. Acocella, *Fondamenti di politica economica*, 5. ed., Carocci, Roma 2014, p. 17 ss. I Trattati si riferiscono tuttavia alla prima intendendo la politica fiscale e di bilancio: per evitare discrepanze rispetto alla cornice normativa della costruzione europea rimarremo fedeli alla terminologia utilizzata in quel contesto.

² Almeno secondo una interpretazione storica della disposizione: ad es. M. Cavino, *Sub Art. 4*, in F. Clementi et al. (a cura di), *La Costituzione italiana*, vol. 1, Bologna, 2018, 35.

fondamento indiscutibile della costruzione europea³.

Se così stanno le cose, la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Quantitative easing⁴, quello varato dalla Banca centrale europea sotto la Presidenza Draghi⁵, non dice certo nulla di nuovo. Afferma che una simile misura, formalmente adottata per favorire il raggiungimento di un tasso di inflazione inferiore ma prossimo al 2% in quanto strumento per ottenere la stabilità dei prezzi⁶, produce effetti di politica economica. E non potrebbe essere altrimenti: l'acquisto di titoli sul mercato secondario inevitabilmente «migliora le condizioni di rifinanziamento degli Stati membri perché questi possono ottenere credito nel mercato finanziario a condizioni decisamente migliori», e questo «indubbiamente sgrava» il loro bilancio e aumenta gli spazi di manovra fiscale⁷.

Nuova è semmai la durezza con cui si intendono definire i limiti di un uso della politica monetaria come strumento di politica economica. La prima non è mai neutrale, potendo determinare sulla seconda effetti di varia natura, come è del resto spesso avvenuto a tutto vantaggio, se non degli acquirenti di titoli del debito tedeschi penalizzati da interessi particolarmente contenuti, almeno della Germania, ampiamente beneficiata da un simile esito⁸. Gli effetti sulla politica economica derivanti da misure di politica monetaria si vorrebbero però ammettere unicamente nella misura in cui sono rispettosi del principio per cui «il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati»: solo a queste condizioni i risvolti economici della politica monetaria si reputano rispettosi del «principio di proporzionalità» (art. 5 Tue). Il che equivale a dire, dal punto di vista dei Giudici di Karlsruhe, solo nella misura in cui non intaccano il fondamento della costruzione europea in quanto presidio di un «mercato aperto e in libera concorrenza» (artt. 119 e 127 Tfu): senza concedere spazio alcuno a meccanismi riecheggianti l'idea di una redistribuzione di rischi e risorse tra i partner europei⁹.

Al principio dell'avventura europea, la possibilità di utilizzare le politiche monetarie come espediente attraverso cui ottenere effetti di politica economica, e

³ A Somma, *Maastricht, l'Europa della moneta e la cultura ordoliberal. Storia di una regressione politica*, in A. Barba et al., *Rottamare Maastricht, Questione tedesca, Brexit e crisi della democrazia in Europa*, Roma, 2016, 57 ss.

⁴ Bundesverfassungsgericht 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15. Una sintesi della decisione in lingua inglese è stata predisposta dall'Ufficio stampa della Corte: *Ecb decisions on the Public Sector Purchase Programme exceed EU competences* del 5 maggio 2020, www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html.

⁵ Decisione della Banca centrale europea *su un programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari* del 4 marzo 2015, Bce/2015/10.

⁶ Ad es. European Central Bank, *The Monetary Policy of the Ecb* (2011), www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/monetarypolicy2011en.pdf?4004e7099b3dcdbf58d0874f6eab650e, 64.

⁷ Bundesverfassungsgericht 5 maggio 2020, cit., 170.

⁸ O. Chessa, *Perché il tribunale costituzionale tedesco sbaglia nel censurare gli «effetti di politica economica» della Bce?*, in *lacostituzione.info*, 2000, www.lacostituzione.info/index.php/2020/05/08/perche-il-tribunale-costituzionale-tedesco-sbaglia-nel-censurare-gli-effetti-di-politica-economica-della-bce.

⁹ A. Somma, *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, in questa *Rivista*, 2018, 873 ss.

in particolare quelli cui abbiamo fatto riferimento, è stata inizialmente considerata con notevole sospetto. Nel corso dei Trenta gloriosi si preannunciava infatti l'intenzione di giungere a una politica monetaria comune, e tuttavia la si concepiva come ultima tappa di un percorso che doveva prima passare dalla definizione di politiche economiche comuni. Un percorso che impedisse cioè di alimentare una costruzione frutto di forzature consentite da un opaco e al limite subdolo coordinamento fra strumenti difficilmente distinguibili.

Lo ricaviamo ad esempio dal Piano Barre, predisposto sul finire degli anni Sessanta in seno alla Commissione europea per individuare i principali obiettivi di una politica economica coordinata: «l'incremento della produzione e dell'occupazione, l'evoluzione dei prezzi, il saldo dei pagamenti correnti e il saldo della bilancia globale dei pagamenti», oltre all'istituzione di un «meccanismo di cooperazione monetaria». Il complessivo orientamento di fondo delle misure da adottare restava ambiguo, ma nel loro ambito non emergeva certo una precedenza delle politiche monetarie sulle politiche economiche. Il raggiungimento degli obiettivi indicati, poi, doveva avvenire nel rispetto delle «possibilità proprie» di ciascun Paese, a cui si chiedeva inoltre di tenere un comportamento solidale: chi era in difficoltà doveva «trovare al momento opportuno e senza indugio, presso i suoi partner della Comunità, i finanziamenti che lo aiuterebbero a far fronte alle proprie difficoltà»¹⁰.

Il Piano Barre venne adottato dal Consiglio come base per la discussione che si tenne durante un vertice dei Capi di Stato e di governo. Con l'occasione si formulò anche l'intento di trasformare la Comunità «in un'unione economica», con la precisazione che le misure in ambito monetario avrebbero avuto come punto di riferimento «l'armonizzazione delle politiche economiche». Queste ultime dovevano cioè precedere le prime, o quantomeno accompagnarle, giacché «base dell'azione intesa a sviluppare la cooperazione nel settore monetario dovrebbe essere l'armonizzazione delle politiche economiche»¹¹.

Nello stesso senso il Piano Werner, predisposto per individuare un percorso «a tappe in vista della creazione dell'Unione economica e monetaria» comprendente, come punto di arrivo, l'adozione della moneta unica¹². Con l'occasione non si poté dirime la controversia tra chi, come i tedeschi, caldeggiava soluzioni di politica economica di matrice neoliberale, e chi invece, primi fra tutti i francesi, puntavano a conservare maggiori spazi per un approccio keynesiano o comunque rigettavano soluzioni ispirate dall'ossessione per il controllo dell'inflazione. E tuttavia si chiarì che un futuro «sistema comunitario delle banche centrali» avrebbe condiviso gli obiettivi perseguiti dagli organi incaricati di definire la politica economica: quel sistema non avrebbe potuto sviluppare politiche monetarie svincolate da un coordinamento con le politiche economiche generali. Si precisò inoltre che il trasferimento di sovranità dal piano nazionale a quello

¹⁰ Memorandum del 12 febbraio 1969, in *Bollettino delle Comunità europee*, 1969, Suppl. 3, 3 ss.

¹¹ Comunicato finale della conferenza del 2 dicembre 1969, in *Bollettino delle Comunità europee*, 1970, 11 ss.

¹² Decisione del Consiglio del 6 marzo 1970, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, L 59 del 14 marzo 1970, 39.

europeo doveva maturare di pari passo con lo sviluppo di forme di democrazia sovranazionale: con il «trasferimento di una corrispondente responsabilità parlamentare dal piano nazionale a quello della Comunità»¹³.

Notoriamente si deve al percorso verso la moneta unica, iniziato con l'Atto unico europeo del 1986, un radicale cambio di paradigma quanto all'opportunità di elaborare una politica economica comune quale presupposto per l'individuazione di una politica monetaria condivisa. Un cambio di paradigma con il quale si sono volute azzerare le possibilità di un'ispirazione keynesiana per la politica economica dell'Europa unita e dei suoi Paesi membri. Anche se questa avrebbe potuto trarre spunto da quanto tuttora stabilito nei Trattati, che tra le finalità della costruzione europea menziona, accanto alla stabilità dei prezzi, anche la piena occupazione (ad es. art. 3 TUE).

Certo, le due finalità sono tra loro potenzialmente confliggenti¹⁴, ma sino all'Atto unico non vi era una chiara indicazione circa la prevalenza dell'una o dell'altra. Se un cambio di rotta ci è stato, questo dipende da una vera e propria invasione di campo realizzata dall'ortodossia neoliberale a danno di qualsiasi visione incompatibile con uno dei suoi fondamenti: l'idea secondo cui le politiche economiche sono sostanzialmente ininfluenti sulla crescita, dipendente unicamente dall'azione delle forze del mercato. Di qui i limiti della politica economica, ridotta a insieme di misure destinate a sostenere il lato dell'offerta, anche rendendo il mercato un ambito dai caratteri prevedibili e in tal senso connotato da stabilità monetaria¹⁵. Limiti che non evidenziano l'incompletezza della costruzione europea, come pure si sostiene, bensì la sua compiuta realizzazione nel solco del modello federalista di matrice hayekiana¹⁶.

Il percorso verso la moneta unica ha elevato la relativa politica a competenza esclusiva dell'Unione (art. 3 TUE), da esercitare avendo «l'obiettivo principale della stabilità dei prezzi», e solo in subordine per «sostenere le politiche generali nell'Unione» (art. 119 TUE). Il tutto lasciando formalmente agli Stati la competenza in materia di politica economica, la quale deve però essere oggetto di «stretto coordinamento» (artt. 2 e 119 TUE). E questo viene sostenuto da un sistema di sorveglianza multilaterale (art. 121 TUE), condotta alla luce di indicazioni in linea con quelle cui si ispira la politica monetaria: si deve perseguire la stabilità dei prezzi e dunque il controllo su debito e deficit, da contenere rispettivamente entro il limite del 60% e del 3% del prodotto interno lordo (art. 126 TUE)¹⁷. Con la precisazione che il limite è stato definito per consentire di «far fronte alle normali fluttuazioni cicliche», sicché al netto delle congiunture negative

¹³ *Rapporto sulla realizzazione per fasi dell'Unione economica e monetaria nella Comunità* dell'8 ottobre 1970, in *Bollettino delle Comunità europee*, 1970, Suppl. 11, 1 ss.

¹⁴ Ad es. R. Chiarelli, *Il coordinamento delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri nel sistema del Trattato Cee*, in R. Quadri, R. Monaco e A. Trabucchi (a cura di), *Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, Milano, 1965, 841 ss.

¹⁵ Per tutti E. Mostacci, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, 2013, 485 ss.

¹⁶ A. Somma, *Europa, sovranità e ordine economico nel prisma delle teorie federaliste*, in questa *Rivista*, 2020, 427 ss.

¹⁷ I limiti al debito e al deficit sono stati fissati con il Protocollo 12 *sulla procedura per disavanzi eccessivi*.

l'obiettivo «a medio termine» da raggiungere è «l'equilibrio del bilancio, con un saldo prossimo al pareggio o positivo»¹⁸.

Il Patto di stabilità e crescita, sorto nella seconda metà degli anni Novanta e più volte emendato nel corso del tempo, ha reso il coordinamento delle politiche economiche sempre più stringente e sempre meno compatibile con un sistema formalmente incentrato sulla competenza nazionale in materia¹⁹. Nel merito i riscontri sono numerosi e noti, tanto che è sufficiente menzionare a titolo esemplificativo il Semestre europeo: il ciclo di coordinamento incidente sulla definizione delle leggi di stabilità in forme che rendono arduo considerarle alla stregua di atti liberamente assunti dai parlamenti nazionali²⁰.

Di qui una prima annotazione: la richiesta di ripristinare i confini della politica monetaria giunge da un Paese che ha alimentato un abuso di questa come strumento di politica economica, peraltro ammesso e anzi promosso solo se produce risultati in linea con l'ortodossia neoliberale, e recisamente avversato in caso contrario.

2. Diritti sociali, diritti politici o mercato?

2873

In occasione della crisi del debito sovrano, le Corti costituzionali dei Paesi sudeuropei hanno tentato di arginare le misure austeritarie decise dal livello europeo per affrontarla. Queste discendevano da un approccio neoliberale alla disciplina dell'ordine economico, in qualche modo presentato come corollario del dovere di ripagare il debito accumulato, per molti aspetti confliggente con un altro dovere cui riconoscere quantomeno pari rango: quello concernente il rispetto e la promozione dei diritti sociali, messo a rischio dall'imposizione di politiche di bilancio particolarmente restrittive²¹.

Nel merito si è distinto il Tribunale costituzionale portoghese, che ha rilevato la frizione tra le disposizioni emanate nel quadro delle politiche di austerità e il riconoscimento superprimario dei diritti economici e sociali: una frizione non giustificata neppure in presenza di condizioni eccezionali, come quelle determinate dalla crisi del debito sovrano. Emblematica la decisione che ha dichiarato l'incostituzionalità delle leggi di stabilità per il 2012 e per il 2013, in particolare laddove disponevano tagli ai salari dei dipendenti pubblici, oltre che

¹⁸ Risoluzione *relativa al patto di stabilità* del 17 giugno 1997, 97/C 236/01. V. anche il Regolamento del 27 giugno 2005, 1055/2005/Ce, che ha consentito un obiettivo di medio termine pari a un deficit dell'1% del pil per i Paesi a basso indebitamento o a elevato potenziale di crescita, mantenendo l'orizzonte del pareggio di bilancio o del surplus per i Paesi ad alto indebitamento e a basso potenziale di crescita.

¹⁹ European Commission, *Vade Mecum on the Stability & Growth Pact* (2019 edition), https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf.

²⁰ Da ultimo Y. Papadopoulos e S. Piattoni, *The European Semester: Democratic Weaknesses as Limits to Learning*, in *European Policy Analysis*, 2019, 58 ss.

²¹ Questo aspetto viene da tempo evidenziato in seno al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite: ad es. *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, Cephias Lumina del 10 aprile 2011, www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-23_en.pdf.

decurtazioni delle prestazioni pensionistiche. La disposizione di riferimento per la declaratoria di incostituzionalità è stata quella che nella Costituzione portoghese codifica il principio di parità sostanziale (art. 13), in combinazione con i riferimenti alla garanzia di effettività dei diritti e alla democrazia economica (art. 2). Il tutto alla luce del catalogo di diritti sociali contenuto nella Carta, alcuni dei quali esplicitamente richiamati (artt. 56, 59 e 63)²².

Lo «Stato sociale condizionato»²³ è stato messo in discussione anche dalla Corte costituzionale italiana nella celebre decisione che ha dichiarato l'incostituzionalità del blocco, per il 2012 e il 2013, della rivalutazione automatica delle pensioni di importo superiore al triplo del trattamento minimo. Per la Consulta, infatti, il blocco contrasta con il diritto dei lavoratori a mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di vecchiaia (art. 38 Cost.) e, posto che la pensione costituisce una retribuzione differita, con il diritto a una retribuzione sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.). Rileva poi sullo sfondo un complessivo «progetto di eguaglianza sostanziale» (art. 3 Cost.), per cui occorre «evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici»²⁴.

Da menzionare anche la pronuncia che ha interessato una legge della Regione Abruzzo, nella parte in cui stabilisce che è tenuta a contribuire alle spese sostenute dalla Provincia per il trasporto degli studenti disabili, tuttavia solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio». Per la Corte costituzionale questa misura viola la Costituzione nella parte in cui stabilisce che «gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale» (art. 38). Questo diritto non può in alcun modo essere intaccato dal principio dell'equilibrio di bilancio: «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»²⁵.

Fin qui alcune decisioni che hanno colpito provvedimenti nazionali confezionati per dare attuazione alla linea decisa a livello sovranazionale, a ben vedere in ipotesi decisamente limitate e sulla base di orientamenti per nulla consolidati. Il quadro muterebbe sensibilmente se solo si potesse agire intaccando il primato del diritto europeo sul diritto nazionale, tradizionalmente affermato dalla Corte di giustizia e documentato in una dichiarazione allegata al Trattato di Lisbona²⁶. Ma non è questa la strada seguita dalla Corte costituzionale italiana, secondo cui i cosiddetti controlimiti si possono attivare unicamente se chiamati in causa da precetti «identificativi ed irrinunciabili», ovvero «sottratti anche alla revisione costituzionale»²⁷: ad esempio quello relativo alla forma repubblicana, intangibile per espressa previsione (art. 139). Con il risultato che i controlimiti

²² Tribunal constitucional 5 luglio 2012, n. 353 e 5 aprile 2013, n. 187.

²³ F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016.

²⁴ Corte costituzionale 10 marzo 2015, n. 70.

²⁵ Corte costituzionale 16 dicembre 2016, n. 275.

²⁶ Dichiarazione relativa al primato (n. 17).

²⁷ Corte costituzionale 22 ottobre 2014, n. 238.

sono degradati a «riserve di sovranità» solo «potenziali», buone comunque per legittimare la costruzione sovranazionale di fronte al livello nazionale, e dunque per fungere da «oppiacei»²⁸.

Soluzioni più coraggiose avrebbero bisogno di disposizioni costituzionali dal contenuto più articolato rispetto a quanto affermato da quella ritenuta il principale fondamento per l'appartenenza italiana alla costruzione europea (art. 11). Quest'ultima potrebbe solo mostrare l'assenza di un simile fondamento, in quanto acconsente «alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni», e non anche a quelle funzionali a edificare il mercato comune e a presidiare il suo funzionamento secondo i dettami della libera concorrenza. Venne del resto concepita per legittimare la partecipazione italiana alle Nazioni Unite e quindi l'adesione alla sua Carta²⁹, per la quale era sufficiente prevedere limitazioni e non anche cessioni di sovranità, in linea con il carattere internazionale e non sovranazionale dell'organizzazione sorta alla conclusione del secondo conflitto mondiale.

Ciò nonostante la costruzione europea è proceduta senza che si sentisse il bisogno di legittimare la partecipazione italiana con disposizioni all'altezza delle trasformazioni indotte dal livello sovranazionale, anche quando vi era consapevolezza circa la loro portata dirompente. Esemplare nel merito la ratifica del Trattato di Maastricht³⁰, avvenuta in assenza di un dibattito pubblico sulle sue implicazioni, riassunte al meglio nella parole di Guido Carli, il Ministro del tesoro che prese parte ai negoziati per la definizione dei contenuti del Trattato. Il banchiere era consapevole che esso avrebbe condotto ad «allargare all'Europa la Costituzione monetaria delle Repubblica federale di Germania», che «costringe tutti ad assumere comportamenti non inflazionistici». E questo effetto veniva particolarmente apprezzato, perché avrebbe implicato «la concezione dello Stato minimo» e dunque un «mutamento di carattere costituzionale» per cui si sarebbero ristrette le libertà politiche e riformate quelle economiche: in particolare «una redistribuzione delle responsabilità che restringa il potere delle assemblee parlamentari ed aumenti quelle dei governi» e uno stimolo a ripensare «in profondità le leggi con le quali si è realizzato in Italia il cosiddetto Stato sociale»³¹.

Molto diverso l'approccio del legislatore tedesco, che in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht ha integrato la Legge fondamentale per affermare il principio secondo cui le cessioni di sovranità sono ammissibili solo se il livello sovranazionale realizza le finalità prima perseguite dal livello nazionale. Una disposizione precisa ora che «la Repubblica federale tedesca collabora allo sviluppo dell'Unione europea» nella misura in cui quest'ultima «si vincola ai principi democratici, dello Stato di diritto, sociale e federativi e al principio di

²⁸ A. Guazzarotti, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista Aic*, 2017, www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/11.%203_2017_Guazzarotti_.pdf, 7.

²⁹ G. Bascheri, L. Bianchi d'Espinosa e C. Giannattasio, *La Costituzione italiana*, Firenze, 1949, 41.

³⁰ Cfr. F. Saitto, *Ragionando sul Trattato di Maastricht come momento di frattura: processo di integrazione europea e trasformazioni del sistema economico*, ne *Il Politico*, 2019, 144 ss.

³¹ G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana* (1993), Roma e Bari, 1996, 432 ss.

sussidiarietà e assicura una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente comparabile a questa Legge fondamentale». Precisa poi che l'esecutivo deve assicurare al parlamento «la possibilità di prendere posizione prima di partecipare alla produzione normativa europea» (art. 23)³².

Agitando la difesa delle prerogative democratiche la Corte costituzionale tedesca ha potuto così far prevalere le ragioni della chiusura, e comunque della diffidenza rispetto a una costruzione, come quella europea, nei cui confronti ha assunto il ruolo di «interlocutore riluttante»³³. Ha rilevato come le cessioni di sovranità siano ammissibili solo se il livello nazionale resta «il Signore dei Trattati», ovvero se non intacca la capacità del popolo tedesco «di progettare dal punto di vista politico e sociale e in modo responsabile e autonomo le proprie condizioni di vita». E ciò equivale a dire che il parlamento tedesco «in quanto rappresentante del popolo», così come l'esecutivo da esso supportato, devono mantenere «un influsso costitutivo sullo sviluppo politico della Germania»: direttamente, o in alternativa esercitando «una influenza significativa sul procedimento decisionale tedesco». Anche e soprattutto per assolvere al «dovere dello Stato di garantire un giusto ordine sociale», ovvero per «creare le condizioni minime per un'esistenza dignitosa dei suoi cittadini»³⁴.

2876

In questo modo la sovranità popolare viene tutelata in modo sostanziale, e la sovranità statale riconfermata nel suo ruolo di sfondo ineliminabile per produrre un simile risultato, anche e soprattutto dal punto di vista delle scelte sulla spesa pubblica: è nuovamente la Corte di Karlsruhe a precisare che l'appartenenza alla costruzione europea non deve in alcun modo menomare il potere del parlamento tedesco di esercitare un «controllo sulle scelte fondamentali in materia di politica fiscale e di bilancio»³⁵. Il tutto mentre un'altra disposizione della Legge fondamentale, introdotta anch'essa in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht, ammette la cessione di sovranità monetaria solo nella misura in cui la Banca centrale europea persegue le medesime finalità perseguite dalla Banca centrale tedesca fin dalla rivoluzione monetarista di metà anni Settanta³⁶: se «è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della sicurezza della stabilità dei prezzi» (art. 88)³⁷.

La Corte di Karlsruhe riconosce che la cessione di sovranità monetaria equivale a una limitazione della «legittimazione democratica» e dunque a una compressione del «principio democratico», ma anche che questa avviene nel solco di una impostazione «sperimentata nell'ordinamento tedesco e dimostrata sul

³² Ad es. Th. Groß, *Verfassungsrechtliche Grenzen der europäischen Integration*, in *Jura*, 1991, 575 ss. e S. Hölscheidt, *Die Verantwortung des Bundestags für die europäische Integration*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 2012, 105 ss.

³³ Cfr. P. Faraguna, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 431 ss.

³⁴ Bundesverfassungsgericht 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08.

³⁵ Bundesverfassungsgericht 7 settembre 2011, 2 BvR 987/10.

³⁶ Ad es. F. Aleotti, *Le Banche centrali della Cee*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1986, 32 ss.

³⁷ A. Guazzarotti, *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei*, in questa *Rivista*, 2020, 350 ss.

piano scientifico»³⁸. Di qui la saldatura tra principio democratico e ortodossia neoliberale, realizzata dalla decisione sul Quantitative easing promosso dalla Banca centrale europea del Presidente Draghi.

Il riferimento alla democrazia emerge a questo punto come mera clausola di stile chiamata ad alzare una cortina fumogena attorno al fine ultimo dell'intervento del Giudice delle leggi: presidiare la separazione tra politica ed economia, e con ciò l'attribuzione ai mercati del compito di disciplinare il comportamento dei corpi politici. Il tutto alimentato dal divieto di finanziamento monetario dei bilanci pubblici (art. 123 Tfue), che impone agli Stati di comportarsi in modo tale da non rendere eccessivamente oneroso il reperimento di risorse sui mercati finanziari: di perseguire politiche di bilancio restrittive come condizione per essere considerati debitori solvibili, e dunque per ottenere tassi di interesse vantaggiosi³⁹. Il che viene sottolineato dalla Corte tedesca, la quale considera il divieto di finanziamento monetario un espediente per «vincolare gli Stati membri a una politica di bilancio sana», finalità per la quale essi non devono poter contare sulla possibilità che «i titoli del debito da loro emessi siano poi acquistati sul mercato secondario del sistema europeo»⁴⁰.

Di qui una seconda annotazione: la difesa delle prerogative democratiche da parte del Giudice tedesco è solo apparente, perché utilizzata per presidiare la funzione di disciplinamento degli Stati attribuita ai mercati dall'ortodossia neoliberale.

3. Non resta che il Mes

La decisione tedesca giunge in un momento drammatico per i Paesi europei, alle prese con l'emergenza sanitaria e la relativa crisi economica. Un'emergenza considerata alla stregua di una «tragedia umana di proporzioni potenzialmente bibliche», e una crisi capace di generare un «costo economico elevatissimo», tanto da esporre al rischio di una «depressione duratura». Il tutto da affrontare inevitabilmente con un «aumento significativo del debito pubblico», tanto che «livelli molto più elevati di debito pubblico diventeranno una caratteristica permanente delle nostre economie»⁴¹.

A queste condizioni i Paesi sudeuropei, già segnati da debiti pubblici elevati, spingono affinché l'Europa intervenga con forme di assistenza finanziaria non destinate a produrre una ulteriore esposizione. Le loro richieste si infrangono però contro la riaffermazione dell'ortodossia neoliberale da parte dei Paesi nordici, fermi nella difesa del loro punto di vista: le misure in discussione possono consistere unicamente in una erogazione di prestiti, con benefici per i Paesi sudeuropei limitati alla possibilità di corrispondere tassi inferiori rispetto a quelli solitamente richiesti dai mercati agli Stati considerati poco affidabili. Nessuno

³⁸ Bundesverfassungsgericht 12 ottobre 1993, BvR 2134, 2159/92.

³⁹ Citazioni in A. somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione europea*, Reggio Emilia, 2017, 129 ss.

⁴⁰ Bundesverfassungsgericht 5 maggio 2020, cit., 181 s.

⁴¹ M. Draghi, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial times* del 25 marzo 2020, www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b.

spazio invece per forme di mutualizzazione del debito, come in particolare quelle realizzate ricorrendo agli Eurobond, e solo qualche timida apertura al futuro utilizzo del bilancio europeo, senza però indicazioni concrete circa il modo di incrementarlo a fronte della sua tradizionale esiguità⁴². Per non dire della possibilità di monetizzare il debito, ovvero di un acquisto diretto da parte della Banca centrale europea dei titoli del debito pubblico, magari emessi dall'Europa e non dai singoli Paesi membri, del resto esplicitamente escluso dai Trattati (art. 123 Tfe).

In tutto questo la Banca centrale europea ha varato un nuovo programma di acquisto di titoli del debito sul mercato secondario pensato appositamente per l'emergenza pandemica⁴³, con differenze di rilievo rispetto alle misure a suo tempo adottate sotto la Presidenza Draghi. Non vale innanzi tutto il tetto del 33% per gli acquisti su ciascuna emissione cui aveva fatto riferimento la Banca solo alcune settimane prima⁴⁴. Si deroga poi alla regola per cui la Banca può acquistare unicamente titoli di Paesi capaci di stare sui mercati obbligazionari, ovvero i cui titoli non sono qualificati come «spazzatura»⁴⁵.

2878

Ci sono infine novità anche per la regola del capital key, secondo cui gli acquisti di titoli emessi da un Paese non possono superare il limite dato dalla percentuale di quote di capitale della Banca possedute. Nel merito una decisione invoca infatti un «approccio flessibile», ritenuto «essenziale per impedire che le attuali dislocazioni della curva dei rendimenti dei titoli sovrani aggregata dell'area dell'Euro si traducano in ulteriori distorsioni nella curva dei rendimenti privi di rischio dell'area dell'Euro»: per consentire alla Banca di acquistare soprattutto dai Paesi i cui titoli sarebbero altrimenti assorbiti dal mercato al prezzo di elevati tassi di interesse. Certo, le espressioni utilizzate sono ambigue: lasciano spazio alla possibilità che si ammettano solo «fluttuazioni nella distribuzione dei flussi di acquisto nel corso del tempo», e che alla conclusione del programma si richieda comunque il rispetto delle proporzioni appena indicate⁴⁶. E tuttavia la flessibilità dell'approccio si traduce in vantaggi non certo trascurabili per i Paesi sudeuropei, soprattutto in assenza di altri interventi significativi.

Insomma, dal punto di vista dei Paesi in difficoltà la sola risposta all'altezza della situazione sarebbe quella che consente la mutualizzazione del debito. Al momento, infatti, il Patto di stabilità e crescita è stato sospeso⁴⁷, ma tornerà prima

⁴² A. Somma, *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *Economia e politica*, 2020, www.economiaepolitica.it/crisi-economica-coronavirus-italia-unione-europea-mondiale/debito-coronavirus-italia-unione-europea.

⁴³ *Pandemic Emergency Purchase Programme*. cfr. Decisione della Banca centrale europea *su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica* del 24 marzo 2020, Bce/2020/17.

⁴⁴ Art. 5 Decisione della Banca centrale europea *su un programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari* del 3 febbraio 2020, Bce/2020/9.

⁴⁵ Cfr. il Comunicato stampa *Ecb takes steps to mitigate impact of possible rating downgrades on collateral availability* del 22 aprile 2020, www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200422_1~95e0f62a2b.en.html.

⁴⁶ Decisione della Banca centrale europea *su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica* del 24 marzo 2020, cit.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione *sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita* del 20 marzo 2020, Com/2020/123 fin.

o poi a rappresentare il nucleo fondativo della governance economica europea. E se le cose non cambiano radicalmente, i Paesi ora in difficoltà si troveranno in una situazione drammatica, con debiti e deficit ampiamente al di sopra dei limiti, anche a causa del crollo verticale del pil.

La mutualizzazione del debito non è però all'ordine del giorno, e questo significa che l'indebitamento sovrano è destinato a rappresentare l'unica strada percorribile per fronteggiare la crisi. Di qui l'importanza del Quantitative easing varato da Lagarde, che grazie alle innovazioni introdotte rispetto al programma avviato da Draghi consente se non altro di tenere sotto controllo i tassi di interesse. Se poi a tutto questo si aggiungesse il roll over, ovvero il rinnovo nel tempo dei titoli acquistati, allora ci troveremmo in una situazione che potrebbe anche coincidere con la monetizzazione del debito⁴⁸.

Stando così le cose, non si può dar torto alla Corte costituzionale tedesca nel momento in cui stigmatizza gli effetti di politica economica derivanti da una misura di politica monetaria che, come dice la Banca centrale europea, persegue formalmente «l'obiettivo della stabilità dei prezzi e il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria»⁴⁹. Come abbiamo detto, l'Europa non si mostra però intenzionata ad assumere scelte di politica economica capaci di rendere superfluo il Quantitative easing dell'era Lagarde. Il tutto mentre le forme di assistenza finanziaria finora discusse sono concepite sotto forma di prestiti, come nel caso del cosiddetto Mes sanitario e del Fondo per il sostegno al rischio di disoccupazione (Sure)⁵⁰. E mentre il trasferimento di risorse a fondo perduto viene avversato da una quota significativa di Paesi europei, e nella migliore delle ipotesi concepito con modalità tali per cui non si potrà effettivamente considerare tale.

Il Mes sanitario non è poi configurabile nelle forme cui preludono impegni politici e persino una bozza di accordo con lo Stato richiedente assistenza, che non trovano riscontro alcuno nel quadro normativo di riferimento. Si dice infatti che verrà attivato alla sola condizione di utilizzare il prestito «per sostenere il finanziamento nazionale dei costi diretti e indiretti per la sanità, le cure e la prevenzione»⁵¹, e tuttavia questa possibilità viene impedita innanzi tutto dai Trattati, che esplicitamente sottopongono l'assistenza finanziaria del Mes a

⁴⁸ B. Bossone, *Monetizzazione del debito durante il Covid19: c'è molto da chiarire*, in *Economia e politica*, 2020, www.economiaepolitica.it/crisi-economica-coronavirus-italia-unione-europea-mondiale/monetizzazione-del-debito-pubblico-covid-19-chiarimenti-significato-signoraggio.

⁴⁹ Considerando 3 Decisione della Banca centrale europea *su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica* del 24 marzo 2020, cit.

⁵⁰ Proposta di Regolamento *che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (Sure) a seguito della pandemia di Covid-19* del 2 aprile 2020, Com/2020/139 fin.

⁵¹ Così una dichiarazione dell'Eurogruppo ripresa nella *Letter from Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni to Eurogroup President Centeno clarifying how the Commission intends to carry out surveillance in the framework of the Esm's pandemic crisis support* del 7 maggio 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/letter_to_peg.pdf. Nello stesso senso il *Draft Template for the Response Plan pursuant to Articles 13(3) and 14(2) Esm Treaty* (11 maggio 2020), https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2020-05-08_draft_response_plan_for_eg12h50.pdf.

«rigorosa condizionalità» (art. 136 Tfue). Lo stesso dicasi per il Trattato istitutivo del Meccanismo, cui si rinvia per identificare la forma di assistenza da utilizzare, ovvero la «linea di credito soggetta a condizioni rafforzate» nell'ambito della «assistenza finanziaria precauzionale» (art. 14): anche con riferimento a questa si parla di «condizioni rigorose», oltretutto definite all'esito di una valutazione circa la «sostenibilità del debito pubblico» del Paese richiedente assistenza (art. 13). Ostacoli derivano infine dalla possibilità per le istituzioni europee di introdurre unilateralmente condizionalità in una fase successiva alla concessione del prestito⁵², prevista dallo stesso regolamento europeo che impone ai Paesi assistiti adempimenti particolarmente penetranti: come quelli discendenti dalla valutazione circa la sua solidità finanziaria, da una sorveglianza rafforzata e dal programma di aggiustamento macroeconomico⁵³.

Si diceva che molto probabilmente anche i trasferimenti a fondo perduto non allevieranno la condizione in cui si trovano i Paesi costretti a indebitarsi per fronteggiare la crisi economica. Non tanto perché la Commissione ha chiarito che dovrà esserci una combinazione tra sussidi e prestiti, che i primi sono comunque collegati a condizionalità coincidenti con le «priorità di investimento e di riforma individuate nell'ambito del semestre europeo»⁵⁴, e che il tutto dovrà comunque essere finanziato dal bilancio europeo e dunque dagli Stati⁵⁵: tanto che a fronte dei 153 miliardi di Euro destinati all'Italia, questa dovrà versarne 96⁵⁶. Il problema principale è un altro: vi è un significativo numero di Paesi, in particolare quelli simpaticamente detti «frugali», del tutto indisponibili a concedere finanziamenti a fondo perduto, e tanto meno a farlo senza imporre rigorose condizionalità.

Per questo il Quantitative easing dell'era Lagard rappresenta l'unica misura al momento capace di alleviare in parte le drammatiche conseguenze della crisi. E per questo la decisione della Corte di Karlsruhe è particolarmente inquietante: la cessazione di questo programma, e non la censura di quello voluto da Draghi, costituisce il suo vero obiettivo.

Che le cose stiano in questi termini, lo ricaviamo da quanto la Corte dice a proposito della compatibilità tra l'acquisto dei titoli sul mercato secondario e il divieto di finanziamento monetario dei bilanci pubblici (art. 123 Tfue). Discutendo di questo aspetto, i Giudici di Karlsruhe individuano alcune caratteristiche che

⁵² Cfr. M. Dani e A.J. Menéndez, *Le ragioni di un rotondo No al Mes*, in *lacostituzione.info*, 2020, www.lacostituzione.info/index.php/2020/04/03/le-ragioni-di-un-rotondo-no-al-mes.

⁵³ Regolamento Ue *sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona Euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria* del 21 maggio 2013, 472/2013/Ue.

⁵⁴ *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione* del 27 maggio 2020, Com/2020/456 fin., 5.

⁵⁵ Posto che la riforma del sistema delle risorse proprie è arenata da tempo e difficilmente l'attuale crisi consentirà di rilanciarla, almeno non nelle dimensioni necessarie, se non altro perché implica comunque un aumento della pressione fiscale sui cittadini e le imprese europee: un esito inconciliabile con l'ideologia fondativa della costruzione europea.

⁵⁶ Cfr. la tabella contenuta nel *Commission staff working document identifying Europe's recovery needs accompanying the document communication from the Commission to the European parliament, the European council, the council, the European economic and social committee and the Committee of the regions "Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation"* del 27 maggio 2020, Swd/2020/98 fin., 51.

consentono di escludere una «manifesta violazione del divieto», menzionando in particolare il tetto del 33% su ciascuna emissione, il rispetto della regola del capital key, la mancata previsione di un roll over e la capacità dell'emittente di accedere ai mercati obbligazionari. Con la precisazione che in particolare le prime due caratteristiche «hanno finora impedito» che il Quantitative easing potesse essere utilizzato per adottare «misure selettive a favore di singoli Stati membri», e che «l'Eurosistema si trasformasse nel principale creditore di uno Stato membro»⁵⁷.

Peraltro la Corte tedesca non si limita a preannunciare che in nessun caso potrà ritenere l'attuale acquisto di titoli della Banca centrale europea compatibile con il divieto di finanziamento monetario dei bilanci pubblici, e a maggior ragione produttivo di effetti di politica economica proporzionati a quelli di politica monetaria. I Giudici di Karlsruhe affermano altresì che il Quantitative easing ritenuto difettoso in quanto contrastante con il divieto di finanziamento monetario dei bilanci pubblici, realizza di fatto quanto spetta al Mes ai sensi del suo Trattato istitutivo (art. 12). Realizza cioè «un sostegno alla stabilità», inammissibile in quanto viola la regola per cui esso può avvenire unicamente «sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto»⁵⁸.

Insomma, i Giudici di Karlsruhe irrompono a gamba tesa nel dibattito circa il modo di affrontare la crisi che si sta conducendo in senso all'Unione europea, particolarmente vivace proprio se riferito all'opportunità o meno di ricorrere al Mes, imponendo di prendere sul serio la sostanziale indisponibilità di non pochi Paesi ad allentare il quadro normativo posto a presidio dell'ortodossia neoliberale. E conduce anzi a riconoscere che, come in occasione della crisi dei debiti sovrani, i momenti di particolare difficoltà sono valorizzati in quanto occasioni per inasprire quel quadro normativo. Con il risultato che l'unica alternativa all'indebitamento a tassi insostenibili non sono gli interventi di politica monetaria in qualche modo utilizzati per ottenere effetti di politica economica, né tanto meno il ricorso a forme di mutualizzazione o monetizzazione del debito: l'unica alternativa è il ricorso all'assistenza finanziaria condizionata.

Di qui una terza e ultima considerazione: la decisione tedesca evidenzia i termini di uno scontro tra più modi di interpretare la politica economica oramai incapaci di convivere ricorrendo a espedienti monetari, e dunque impone di compiere scelte la cui portata deve essere all'altezza della situazione.

Alessandro Somma
Dip.to di Scienze giuridiche
Sapienza Università di Roma
alessandro.somma@uniroma1.it

⁵⁷ Bundesverfassungsgericht 5 maggio 2020, cit., 216 s.

⁵⁸ *Ivi*, 171.