

Regole fiscali e democrazia europea: un tornante cruciale nello sviluppo dell'Unione

Paolo De Ioanna

Il testo approfondisce quattro temi: Quale è la caratteristica tecnica generale della governance fiscale europea? Quale è il ruolo della visione tedesca in questa governance? Quali è la natura e quali i limiti di una regola fiscale, esterna (al processo democratico) e di natura numerica? Come si presenta in questo momento il focus della costruzione europea? In conclusione, l'autore ripropone i punti cruciali sui quali, a suo avviso, far leva per costruire un nuovo focus idoneo a ridare prospettiva

e respiro al progetto europeo: la banca centrale europea deve essere pronta ad agire come prestatore di ultima istanza, quando il panico degli investitori mette a rischio il funzionamento dei mercati finanziari; il Fiscal compact deve essere modificato, compattando le politiche di bilancio su una nuova linea che tenga fuori dall'equilibrio di bilancio le spese di investimento, cofinanziate e comunitariamente certificate, e le nettizzi dal calcolo del pareggio strutturale (Mto).

RPS

1. Premessa

In avvio ripropongo una domanda che mi sembra del tutto attuale: la forza endogena dell'armatura giuridica del potere politico europeo (giurisprudenza, codici, Costituzione) è sufficiente per uscire dalla crisi attuale? In altri termini, la forza simbolica degli *acquis communaitaires* (il c.d. *soft power*) e l'idea stessa di un programma istituzionale per l'Europa, che continuano a guidare il lavoro degli specialisti, sono elementi vettoriali da soli idonei a fronteggiare la crisi economica dell'eurozona e la connessa ondata di euroscetticismo (tra i molti, vedi Blanke, Mangiameli, 2006, 2012; Vauchez, 2013)?

Non solo tra le voci della politica ma anche tra quelle degli istituzionalisti, sembra ora emergere la convinzione che un credibile programma di riforme per il futuro dell'Europa deve ricostruire un'idea forte, capace di convincere ed attrarre non solo e non tanto la generazione che ha sconfitto le dittature del secolo breve, ma le generazioni nuove, che chiedono lavoro, orizzonti democratici e partecipazione. La democrazia si difende con la democrazia, non con la tecnocrazia. E prevale la democrazia se sa spiegare, con la discussione critica, ai propri cittadini lo stato reale delle istituzioni e dei rapporti economici.

È possibile fare avanzare l'Europa secondo una visione di mercati regolamentati e di uno Stato sociale basato sul diritto e sul principio democratico, secondo il modello Germania, che dalle classi dirigenti tedesche viene difeso come un tratto non rinunciabile della propria identità costituzionale? Forse è possibile, a condizione che a livello europeo si attivino strumenti di natura fiscale, monetaria, di politica di bilancio, di garanzia bancaria; ma per implementare questo modello occorre rimettere a fuoco una linea di convergenza per gli anni a venire. Questo è il senso di fondo di questa riflessione (per tutti, cfr. Offe, 2014 e la bibliografia ivi richiamata; interessante la posizione del commissario europeo Laszlo Andor, *Can We Move beyond the Maastricht Orthodoxy?*, sul sito *Vox*, 16 dicembre 2013).

In questa sede mi propongo di riprendere e approfondire meglio quattro questioni. Qual è la caratteristica tecnica generale della governance fiscale europea? Qual è il ruolo della visione tedesca in questa governance? Quali sono i limiti di una regola fiscale, esterna (al processo democratico) e di natura numerica? Come si presenta in questo momento il focus della costruzione europea? Come conclusione tornerò a riproporre quelli che, a mio avviso, costituiscono i punti cruciali per costruire un nuovo focus idoneo a ridare prospettiva e respiro al progetto europeo¹.

2. La governance fiscale europea: un manufatto ad alta intensità tecnocratica

Sul piano generale è stato osservato che la legittimazione europea si può distinguere in una legittimazione che si riferisce alla partecipazione dei popoli alle decisioni (*input legitimacy*); in una legittimazione che si riferisce alla trasparenza, all'*accountability* e all'efficienza del processo decisionale nelle istituzioni europee (*throughput legitimacy*), in una legittimazione che si riferisce al grado di effettività che le decisioni comunitarie hanno per i popoli europei (*output legitimacy*). Questi tre profili della legittimazione hanno una dimensione europea ed una dimensione nazionale (Repassi, 2013). Tuttavia è ormai chiaro che mentre la moneta unica (Ume) configura l'unica struttura sovranazionale, affidata alla sola vera istituzione comunitaria, la Bce, che opera in condi-

¹ Questa riflessione riprende, riorganizza e integra temi che ho già avuto modo di affrontare di recente: De Ioanna, 2013b. I paragrafi 3 e 4 sono inediti.

zione di indipendenza, istituzionale e tecnica, in un campo (la politica monetaria) intestato alla competenza esclusiva della Ue, invece la politica economica (meglio il coordinamento delle politiche economiche) rimane un campo mediato dall'azione dei singoli Stati membri che sono coordinati dal Consiglio europeo e dalla Commissione. In questo contesto il ruolo dei Parlamenti nazionali appare del tutto secondario e parimenti il ruolo del Parlamento europeo. L'eurozona opera in una situazione di legittimazione asimmetrica. Si pone dunque oggettivamente il nodo di un recupero effettivo di ruolo e di potere per il Parlamento europeo e per i parlamenti nazionali.

La caratteristica centrale del diritto dell'economia europeo e in particolare della governance fiscale mi sembra risieda nella sequenza di atti, regolamentari e no, che sono stati posti in essere a valle del primo nucleo costituito dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità (Regolamenti nn. 1466 e 1467/1997 del Consiglio), nell'area che articola un vero dispositivo cogente, che prende le mosse dalla revisione del Patto del 2005 (Regolamenti nn. 1055 e 1056/2005 del Consiglio), dove viene introdotto il concetto di pareggio strutturale da collocare sulla linea di una programmazione pluriennale di medio termine, e si fonda ora sul c.d. semestre europeo, come strutturato dal complesso di atti che articolano il *Six pack* (una direttiva e cinque regolamenti), da collocare sullo sfondo del *Fiscal compact* (Tscg) e dell'*European stability mechanism* (Esm), che come è noto sono due fonti di natura internazionale, sia pure collegati alla Ume e al Trattato sul funzionamento europeo (Tfeu). Si tratta di due fonti collegate dalla stessa logica, frutto di accordi intergovernativi, che per qualche aspetto, vale soprattutto per il *Fiscal*, cercano di salvare una qualche dimensione comunitaria. Il segno fondamentale di questa sequenza mi sembra vada individuato nella tecnica del rinvio recettizio che le norme fanno, in definitiva, a vincoli numerici e al Codice di condotta per l'applicazione dell'Obiettivo di medio termine (Mto), Codice che dettaglia per ogni membro i coefficienti da utilizzare in concreto per definire l'obiettivo annuale di saldo netto strutturale. Il Codice di condotta contiene dunque specifiche riguardanti l'attuazione del Patto di stabilità e crescita e le linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei Programmi di stabilità e convergenza.

È redatto da un gruppo di funzionari della Commissione che traducono in formule l'input che ricevono dalla Commissione stessa e dal Consiglio economico, quindi dall'indirizzo politico che prevale in questi organismi.

RPS

Paolo De Ioanna

Dunque, in questo contesto come funziona questo specifico e strutturato segmento del diritto dell'economia europeo?

Funziona con un rinvio alle formule numeriche e ai metodi determinati dai tecnici della Commissione e approvati, in seno al Consiglio economico finanziario, dai ministri dell'Economia e delle Finanze di ogni paese membro. Ci sono molte ottime ricostruzioni della legge 243/2012 e della nuova cornice costituzionale (Luciani, 2014; Tosato, 2014; Bergonzini, 2014; Boccaccio, 2014). Esse si possono ordinare secondo due linee interpretative; la prima tende a mettere in evidenza il carattere di sostanziale continuità tra i regolamenti del 2011 (*Six pack*, ecc.) e le scelte del *Fiscal compact* (vedi Tosato, 2014); queste scelte, quasi naturalmente, potranno essere assorbite nell'ordinamento comunitario (sulla base dell'art. 16 del *Fiscal compact*). La seconda linea vede con più nitore gli elementi di discontinuità che si aprono già con il *Six pack* ma che segnano un vera rottura col *Fiscal compact*. La tesi di chi scrive è che il *Fiscal compact* ha una valenza sostanzialmente e prevalentemente politico-istituzionale, come tutto il processo in cui si inserisce, peraltro introducendo tratti di profonda innovazione. La valenza analitica del *Fiscal compact* sul terreno economico appare debole (cfr. De Grauwe, 2012); la valenza politico-istituzionale è invece fortissima; ma questo tratto di forza è anche la sua interna debolezza: perché sbilancia tutta la fase di integrazione economica su un solo «pilastro» e così facendo accentua le divaricazioni di competitività in essere (Gavrinsky, 2014); ma soprattutto sottrae ai parlamenti nazionali un'area di decisione e controllo democratico su scelte cruciali della vita di una collettività. A prescindere dai dubbi sulla stessa legittimità del processo che si è svolto a partire dal 2005, dubbi avanzati da un'autorevolissima dottrina (Guarino, 2014), appare piuttosto chiaro che l'area di mediazione politica sottesa alle regole di Maastricht è stata fortemente prosciugata; tutto il meccanismo di controllo risulta inserito dentro una regolazione di tipo quasi automatico, che incorpora, in realtà, un sostanziale grado di espropriazione del potere politico dei governi e dei parlamenti nazionali. In questo senso, la valenza istituzionale del *Fiscal compact* sta tutta nella imposizione *ab externo* di un vincolo interno agli ordinamenti nazionali, di ordine possibilmente costituzionale, e nella determinazione di vincoli automatici di correzione, in caso di scostamenti dal percorso del Mto (obiettivo di medio termine). Nella costruzione costituzionale introdotta in Italia con la legge costituzionale n. 1 del 2012 e con la c.d. legge rinforzata n. 243 del 2012, l'equilibrio di bilancio viene fatto coincidere con l'obiettivo

di medio termine scelto dal governo per gli anni di riferimento; pareggio strutturale ed obiettivo di medio termine sono costruiti in modo da renderli uguali².

Ora, la questione non sta nell'opportunità di vincoli finanziari che orientino il processo decisionale; in realtà questi vincoli hanno sempre operato, anche nel precedente assetto costituzionale; i punti in discussione sono due: in primo luogo, si tratta di testare lo stesso fondamento, teorico-pratico, della preferenza di vincoli numerici rigidi rispetto a vincoli in ultima analisi procedurali; in secondo luogo, si tratta di capire la struttura interna di questi vincoli e la procedura con cui essi vengono determinati e adeguati. Se sia la struttura che la procedura sono espressione di un processo piuttosto opaco e tecnocratico, senza alcuna vera legittimazione democratica e trasparenza interna

² Va segnalato che nei commenti giuridici al *Fiscal compact* prevale la descrizione esterna della sequenza del piano delle fonti e l'esame delle questioni procedurali legate alla possibilità di adire la Corte di giustizia: nella sostanza, nel migliore dei casi, nei testi giuridici troviamo forme di parafrasi dell'art. 3.1 del Tscg e lo stesso avviene nei documenti ufficiali o semiufficiali (la letteratura grigia di fonte parlamentare); vi si osserva che questo testo prescrive la regola del pareggio del bilancio generale dello Stato, che si considera raggiunto con il rispetto di alcuni parametri, fra cui un deficit strutturale non superiore allo 0,5% (secondo l'art. 4 del Tscg la soglia è dell'1% per i paesi il cui debito è inferiore al 60% del Pil). Gli Stati contraenti devono assicurare una rapida convergenza verso tali obiettivi nel medio termine, secondo un calendario che sarà proposto dalla Commissione Ue, che terrà conto dei rispettivi rischi di sostenibilità di ciascun paese in linea con il Patto di stabilità e crescita, già in vigore (cfr. ad esempio, L. Serena Rossi, 2012, p. 296). Secondo l'art. 3, par. 2, tali regole dovranno essere attuate dagli Stati contraenti al massimo entro un anno dall'entrata in vigore del Tscg per mezzo di disposizioni vincolanti e permanenti, possibilmente di carattere costituzionale.

Ogni Stato dovrà poi predisporre, nel rispetto delle prerogative del Parlamento nazionale, i meccanismi di aggiustamento automatico, regolandone tempi e dimensione, nonché il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni nazionali preposte a sorvegliare e far rispettare le regole in questione. Tutte le questioni tecniche legate alla definizione dei parametri e della linea di costruzione di un percorso di convergenza verso il Mto sono in definitiva rimesse a quanto stabilito dai tecnici (nel Codice di condotta del Patto di stabilità). Quindi una normativa ad alto tasso di rinvio a fonti tecniche, elaborate da organismi non connessi ad alcuna legittimazione democratica. Le regole di condotta del Patto di stabilità e le regole di condotta della politica monetaria sono determinate da due organismi (gli uffici della Commissione e il Board della Bce) del tutto slegati da ogni legittimazione democratica.

ed esterna, si pongono questioni molto delicate, che investono tutti e tre i profili di legittimazione delle istituzioni comunitarie a cui abbiamo fatto cenno in premessa. Il richiamo alle prerogative dei parlamenti nazionali, recato nel *Fiscal compact*, è una pura formula di rito, con un forte carico di involontaria ironia. Ed infatti tutta la posizione politica che sostiene in Germania la linea dei vincoli numerici ed una politica di drastica e rapida stabilizzazione fiscale per tutti i paesi della zona euro, poggia proprio sul punto della responsabilità/irresponsabilità politica delle classi politiche (*rectius* parlamenti) di questi paesi; questo mentre tutta la costruzione costituzionale tedesca, ferreamente presidiata dalla Corte costituzionale federale di Karlsruhe, si fonda sui poteri e sulle prerogative del Bundestag e sulla non rinunciabilità dei caratteri fondativi della Costituzione tedesca, *in primis* il principio di democrazia. Il *Fiscal compact* è dunque un trattato internazionale che intende imporre ai paesi firmatari l'assetto fiscale della Germania federale, in un contesto comunitario nel quale sono carenti o inesistenti gli strumenti di coordinamento della politica economica di cui dispone l'ordinamento federale tedesco. Inoltre è un meccanismo – sul punto torneremo più avanti – che prevede tempi di aggiustamento della formula del Mto di una lentezza e complessità (cfr. il Codice di condotta) controfattuali rispetto a quelli di un'area monetaria unica; e questa controfattualità è organizzata proprio per «costringere» l'ambito delle scelte dei governi e dei parlamenti nazionali.

L'Obiettivo di medio termine (Mto)

L'Obiettivo di medio termine (Mto) è un certo valore del saldo netto strutturale, ed è un valore *country specific*, a seguito della riforma del Patto di Stabilità e Crescita del 2005. Fino al 2005 era invece un valore uguale per tutti i paesi («*close to balance*»). Esso costituisce il pivot della disciplina di bilancio nell'ambito della Ume. Fornisce un margine di sicurezza per soddisfare il parametro sul deficit nominale del Patto di stabilità e crescita (3% del Pil), assicura la sostenibilità delle finanze pubbliche (o un rapido progresso verso la sostenibilità), consentendo al contempo margine di manovra alla politica di bilancio (in funzione di stabilizzazione). Viene rivisto ogni tre anni dalla Commissione, oppure in caso di riforme strutturali che hanno impatto rilevante sulla finanza pubblica, segnatamente le riforme pensionistiche, sulla base della formula indicata nelle pagine successive. Esso dipende crucialmente dalle condizioni cicliche normali del paese (ossia dalla dimensione normale del ciclo economico in ciascun paese), dal livello del rapporto debito/Pil, e

attuale dell'incremento di tali spese che si intende coprire, oppure la stima di quale sia la dimensione normale del ciclo in ciascun paese. D'altra parte, la stessa idea che il bilancio pubblico debba farsi carico oggi dell'evoluzione della demografia tra 50 anni è frutto di una precisa scelta politica, non è semplicemente un'ipotesi tecnica.

Il valore che scaturisce da questa formula viene definito in gergo tecnico «Mto minimo». Tuttavia, ogni governo deve adottare e annunciare un proprio Mto, che non può essere meno ambizioso di quello fornito dalla formula precedente. Ecco perché la formula definisce quindi un Mto minimo.

Per il nostro paese, l'Mto del governo è zero (ossia pareggio di bilancio in termini strutturali). Per la Francia l'Mto del governo attualmente è zero, mentre per la Germania è -0,5.

In questo contesto, il *Fiscal compact* limita il *range* dei valori ammissibili per l'Mto scelto dal governo a -0,5 per cento, per paesi come l'Italia con un alto rapporto debito/Pil. Mentre sostanzialmente non ha impatto per quei paesi con debito significativamente sotto la soglia del 60 per cento e rischi bassi di sostenibilità della finanza pubblica, per i quali il limite inferiore ammissibile per l'Mto continua ad essere quello stabilito inizialmente per i paesi Euro o Erm2, ossia -1 per cento. In sostanza, i paesi (con alto debito) sottoscrittori del *Fiscal compact* hanno assunto l'impegno politico, per mezzo di un trattato internazionale, a non adottare un Mto che implichi un indebitamento netto strutturale superiore a -0,5 per cento. Le interpretazioni secondo cui il *Fiscal compact* darebbe ai paesi, Italia compresa, la possibilità di allentare la posizione fiscale, consentendo da subito un indebitamento netto strutturale annuo pari a -0,5 per cento non tengono conto degli impegni assunti a suo tempo dal nostro governo, impegni che andrebbero opportunamente rinegoziati⁵.

3. La visione tedesca nella recente posizione della Corte federale tedesca (Bvg) sulle Omt

Forse è utile cercare di comprendere meglio quale sia la posizione tedesca facendo riferimento alla recente ordinanza con cui la Corte federale di Karlsruhe (Bvg) ha rimesso, entro precisi paletti, alla Corte di giustizia europea, la valutazione finale della coerenza comunitaria della ormai notissima decisione della Bce di operare sul mercato secondario, senza limiti precostituiti, a sostegno dei titoli pubblici dei paesi che hanno chiesto o chiederanno l'intervento del Mes (Meccani-

⁵ Si veda De Ioanna, Landi, 2012 e Landi, 2014.

simo europeo di stabilità), accettandone tutte le condizionalità. L'ordinanza della Corte federale rende ragione assai bene dell'ampiezza, profondità e criticità del dibattito che viene svolgendosi, proprio in Germania, sulle prospettive dell'integrazione europea; è un dibattito che coinvolge tutti i piani e gli specialismi in gioco; tra la posizione economico monetaria della Banca centrale di Germania e di importanti economisti, quelle giuridiche di importanti scuole teoriche e quelle filosofico-istituzionali di pensatori del calibro di Habermas, Beck, Offe, e di commentatori politici come Sarazin e Oscar Fischer (ho fatto solo alcune citazioni esemplificative di una discussione assai intensa e ampia), mi pare che tutti i temi e i nodi del processo di possibile federalizzazione delle politiche fiscali e di bilancio siano nitidamente in campo. Temi che intrecciano strettamente strumenti giuridici ed analisi e categorie economiche. Ora proprio questo nesso, tra diritto ed economia, a me sembra la questione più complessa e delicata in cui si è infilata l'attuale fase storica dell'integrazione europea. Mi sembra che i caratteri del dibattito che è in corso in Germania riflettano assai bene quel principio di responsabilità democratica che permea tutto l'assetto istituzionale tedesco ed in particolare la giurisprudenza della Corte federale di Karlsruhe. Principio di responsabilità che opera come un profilo qualificante del principio democratico che funge da guida di tutta questa giurisprudenza.

È importante sottolineare che la Corte federale per la prima volta riconosce, in via preliminare, la competenza della Corte europea di giustizia a valutare in concreto la questione della conformità delle Omt al diritto comunitario; ma nello stesso tempo fissa i paletti che non sarebbero superabili per riconoscere la compatibilità di questo specifico strumento comunitario con la Costituzione tedesca; l'ordinanza della Corte federale pone una notevole mole di questioni, formali e sostanziali, squisitamente giuridiche, sulla stessa ammissibilità delle questioni trattate e sul seguito giuridico politico da dare ad un'eventuale pronuncia nel merito sulle Omt, nei confronti del governo e del Bundestag. Provo a metterne a fuoco alcune, di ordine sostanziale. Del resto è la stessa natura delle Omt a porre domande molto stringenti sul tema dell'obiettivo intreccio tra politica monetaria e politica economica; ciò ha spinto la Corte federale a utilizzare per la prima volta lo strumento del rinvio pregiudiziale; lo strumento del rinvio porta in evidenza nitida il punto di potenziale conflitto che esiste tra l'adesione della Germania al processo di integrazione europea (art. 23 Legge fondamentale) e il criterio non negoziabile della tutela dell'identità co-

RPS

Paolo De Ioanna

stituzionale nazionale (art. 79, III, Lft). Del resto abbiamo prima sottolineato che il criterio limite costruito dalla Corte federale in materia di partecipazione tedesca al processo di integrazione europea è centrato sul principio democratico. Questo principio va letto come l'indicazione delle condizioni politico-procedurali non rinunciabili che l'ordinamento tedesco stabilisce per procedere lungo la via dell'integrazione. Per procedere questo processo non può che essere democratico; deve fondarsi sulla titolarità dei diritti sovrani intestati al cittadino elettore, veicolati nei poteri e nelle responsabilità costituzionali e di bilancio del governo e del Parlamento; quest'ultimo deve sempre essere messo nelle condizioni, effettive e procedurali, di dominare il processo sul piano cognitivo e poter dire l'ultima parola. E qui appare con estremo nitore la difesa della Costituzione operata dai giudici costituzionali, anche e soprattutto nei confronti dei processi di possibile federalizzazione delle politiche monetarie e fiscali europee e di contro la via del tutto opposta con cui i gruppi dirigenti italiani hanno modificato la Carta costituzionale per agganciarsi ai vincoli internazionali ribaditi nel *Fiscal compact*, sulla base delle ultime regolamentazioni comunitarie. Due traiettorie che testimoniano la diversa forza e posizione internazionale delle due economie e la diversa autonomia, politica e culturale, dei rispettivi gruppi dirigenti.

Nel caso del programma Omt il suo carattere *ultra vires* viene motivato dalla Corte federale con un riferimento preliminare ma molto sottolineato al principio di attribuzione (art. 5, comma 1, TUE); questo principio viene declinato sotto due profili: in primo luogo, le Omt non si configurerebbero come uno strumento di politica monetaria, unica materia questa che entra nel mandato della Bce; in secondo luogo, le Omt violerebbero il divieto di finanziamento monetario del debito degli Stati membri (art. 123 TUE). Ora queste conclusioni si appoggiano integralmente sulle tesi della Banca centrale tedesca, che vengono condivise in modo esplicito, mentre vengono scartate, in modo altrettanto esplicito, le tesi svolte dalla Bce. Si tratta del punto a mio avviso più delicato e discutibile. La Bce, nella sua audizione davanti ai giudici del BvG, ha messo l'accento sul tratto irrazionale che emerge nella formazione dei tassi di interesse sui titoli di Stato oggetto di attacchi speculativi, tassi che non riflettono i reali divari nei fondamentali tra le economie dei paesi dell'eurozona (cfr. Di Cesare et al., 2012). L'obiettivo delle Omt è quello di ripristinare un andamento normale dei tassi e dei mercati e non quello di finanziare i bilanci di

alcuni Stati membri (art. 18 Ssebc). È quello di ripristinare le condizioni tecniche che consentono di trasmettere in modo corretto gli impulsi monetari, proprio per mantenere un rapporto corretto tra i tassi che si formano nel finanziamento sul mercato delle economie dei paesi dell'eurozona. E del resto i Trattati impongono in modo esplicito che non si formino eccessivi divari nelle eccedenze della bilancia dei pagamenti, proprio per guidare i processi di coesione economica ed evitare che eccessivi divari di competitività si autoalimentino, divaricando ulteriormente le economie dell'eurozona. È ormai piuttosto chiaro che qualcosa di simile si è prodotto nell'eurozona, a partire dal 2008.

Sul punto, il Bvg osserva però che ogni valutazione sulla razionalità/irrazionalità dei mercati sarebbe ultronea nel contesto di un esame preliminare di conformità costituzionale e comunque priva di esiti operativi; ma questa considerazione in realtà si appoggia su un'analisi di merito: in quanto la determinazione dei prezzi dei titoli di Stato e del relativo tasso di interesse sembra non possa per definizione risentire mai di manovre speculative, ma si porrebbe, in certo senso, come un dato quasi naturale del mercato, intrinsecamente corretto. Da qui una separazione nettissima tra strumenti della politica monetaria e strumenti della politica economica, e sulla distribuzione delle relative competenze. Da qui l'indicazione dei paletti interpretativi che il Bvg passa alla Corte europea ai fini della valutazione di compatibilità costituzionale della Omt: rispetto e rafforzamento delle condizionalità; eliminazione del carattere condizionato degli acquisti sul mercato secondario; mancata influenza sul procedimento di formazione dei prezzi di mercato; garanzia dell'immunità rispetto a possibili perdite della Bce in caso di ristrutturazioni che penalizzano gli investitori privati. Si tratta sostanzialmente proprio delle caratteristiche che hanno garantito il successo delle Omt, al solo loro annuncio (*forward guidance*). Ora sappiamo che la Corte di giustizia europea riconosce che sulla base dell'art. 125 Tfu è da escludersi un obbligo tra gli Stati membri di mutualizzare i propri debiti, configurandosi per questa via un principio di solidarietà in nuce di natura federalista. Tuttavia, la stessa Corte europea, occupandosi del Mes, ha riconosciuto che questo strumento è legittimo, in quanto lo Stato che ne beneficia resta responsabile nei confronti dei suoi creditori e non vengono resi nulli gli stimoli a condurre una politica di bilancio virtuosa; qui forse c'è una tonalità diversa tra la giurisprudenza del Bvg e quella della Corte europea; la prima esclude che possano configurarsi interferenze tecniche (attraverso le

RPS

Paolo De Ioanna

Omt) con il dispiegamento «naturale» dei tassi di interesse; la seconda sembra ammettere interventi che circoscrivano la speculazione sui tassi, a condizione che permangano gli stimoli ad una politica di bilancio equilibrata; c'è forse una differenza di accenti e di toni che potrebbe costituire lo stretto sentiero entro il quale far avanzare il processo di possibile federalizzazione delle politiche fiscali e di bilancio, anche attraverso un dialogo tra livelli giurisdizionali.

Ma questo processo, al di là dell'auspicabile dialogo tra Corti di giustizia, incontra ormai un limite obiettivo; l'integrazione democratica di ordinamenti statuali che mantengono la loro signoria sui Trattati si scontra con la contraddizione interna tra un'area monetaria unica e la impossibilità, sancita sempre dai Trattati, di monetizzare in parte il debito e utilizzare strumenti di perequazione che vadano al di là dei ristretti limiti del programma pluriennale di spesa comunitaria (meno dell'1% del Pil europeo). Non è casuale se la crisi si è coagulata lungo gli interventi innovativi nella operatività della Bce, unico organo comunitario che agisce alla frontiera tra politica monetaria e politica economica *tout court*. Ma questo tema può essere ancora affrontato in prevalenza con un'ottica di esatta distribuzione dei poteri e delle competenze tra organi comunitari o invece chiama in gioco una discussione aperta e spassionata sugli strumenti della politica economica e monetaria e sui rapporti tra queste due aree? A me pare che in realtà la Corte federale abbia preso posizione in modo nitido sulla separazione netta tra queste due aree; ma qui si colloca un rischio di conflitto, non solo e non tanto con la Corte europea, ma con i potenziali svolgimenti dell'ordinamento comunitario.

Mi spiego meglio. Il tema della trasmissione efficace degli impulsi monetari della Bce si incrocia subito con quello della valutazione delle condotte speculative che divaricano i rendimenti tra i titoli dei debiti sovrani dei paesi membri ben al di là dei divari di competitività fisiologicamente ammissibili. Già la stessa ammissione dell'esistenza di divari di origine solo speculativa tra i tassi di rendimento dei titoli sovrani cambia, sul piano teorico e pratico, la natura dell'azione della Bce; ma tale cambio è interno o esterno al suo mandato statutario? La Corte federale afferma che la Bce è andata *ultra vires*. Ma la motivazione è dentro una spiegazione di natura procedimentale (distribuzione delle competenze), mentre sul piano sostanziale essa assume in toto, senza discussione apparente, le conclusioni della Banca centrale di Germania. Ora, è questo è il nodo sostanziale che voglio mettere in

evidenza: appare sempre più chiaro che non è possibile guidare verso gli obiettivi di Lisbona un'area comunitaria e nello stesso tempo non avere strumenti di politica economica per contrastare le spinte speculative che sono generate dagli stessi gap di competitività progressivamente approfonditi (tra il 2008 e il 2013) tra i paesi membri. Ha poco senso economico dire: non siete stati abbastanza virtuosi; i processi economici non sono un fatto moralistico ma devono possedere al proprio interno strumenti di compensazione e di perequazione idonei ad intervenire nel breve, medio e lungo termine.

Ma c'è un altro argomento, assolutamente fondamentale. L'articolo 2 dello statuto del Sistema europeo delle banche centrali e della Bce subordina l'attività dell'istituzione al raggiungimento degli obiettivi espressi proprio dall'articolo 3 del Trattato dell'Ue, che al comma 1 definisce quale obiettivo principe dell'Ue la promozione «della pace, dei suoi valori e del benessere dei popoli», precisando, poco più in basso, che «l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri». È un punto che raramente viene ricordato (così Nocella, 2014).

La Corte federale spiega perché il comportamento della Bce è esterno ai Trattati, ma comunque rimette la valutazione finale, sul piano dell'ordinamento comunitario, alla Corte europea. Questa sorta di deviazione preliminare consente di prendere tempo; ma la questione sostanziale è ormai posta e non può essere elusa. Guadagnare tempo significa offrire spazi di soluzione al nodo in essere solo se si ripropone un nuovo focus all'azione comunitaria. Se ognuno rimane sulle stesse posizioni non c'è soluzione; l'esito è sicuro; se invece si riconosce che occorre rinnovare il focus, l'orizzonte operativo, allora c'è speranza. E sul focus i punti di attacco sono ormai chiari: nuova politica monetaria e investimenti comunitari fuori del vincolo di bilancio; rileggere il vincolo alla luce delle mutate condizioni economiche dell'eurozona e rivedere i limiti dell'azione della Bce sono due facce della stessa medaglia: ma sono due facce che devono essere esaminate democraticamente, con piena cognizione di causa (come per il Bundestag sulla base della giurisprudenza del Bvg dal Parlamento europeo; e qui si apre il vero nodo dei caratteri democratici che deve assumere la costruzione europea.

RPS

Paolo De Ioanna

4. Regole «esterne» e procedure dimostrative

Vi è consenso sul fatto, di ordine intuitivo, che le regole hanno un ruolo essenziale nello svolgimento della nostra vita individuale e collettiva: leggi, regolamenti, istruzioni tecniche, principi morali e di prudenza, ma anche regole di giochi, della moda, del galateo, logiche grammaticali e matematiche. (cfr. Sluga, 2012, p. 176). Vorrei tornare sul nesso della «ambiguità» di fondo di due prescrizioni del *Fiscal*; si raccomanda l'utilizzo di strumenti possibilmente costituzionali di recezione (formula politica); ma si devono comunque fare salvi i poteri del Parlamento e le prerogative costituzionali di ogni assetto costituzionale (criterio che sta nel Trattato di Lisbona e nel TUE). Ma mentre si afferma ciò, si chiede agli ordinamenti interni degli Stati che ratificano il Trattato una considerevole, ulteriore, mutilazione della loro autonomia fiscale. Che cosa si offre in cambio sul terreno politico ed economico?⁶

La regola ci sembra non abbia alcun valore cognitivo e scientifico in sé; è solo uno strumento di senso per conformare il comportamento di soggetti e collettività. Il valore della regola sta solo nella sua forza conformativa con gli strumenti interni allo stesso ordinamento. Come abbiamo accennato prima, la giurisprudenza della Bvg valorizza in modo intransigente la funzione dimostrativa del procedimento legislativo; nel suo farsi questo procedimento (cfr. Luhmann, 1995, sul valore dimostrativo del procedimento legislativo) spiega le determinanti della discussione e crea le condizioni sostanziali del consenso; il gioco (della democrazia) esprime l'adesione alla regola del gioco; ma se la regola del gioco rimette ad un criterio esterno, rigido, non modificabile e di natura numerica la questione si complica: il criterio esterno pone un problema di spostamento del potere di decidere in testa ad un altro soggetto; quindi un problema di legittimazione democratica che coincide con gli strumenti cognitivi che costruiscono la regola; pone poi un problema di analisi della validità interna della regola: se

⁶ Cfr. G. Frege. C'è una evidente connessione tra regole logiche e la nostra capacità di assorbire un numero illimitato di norme. Le formule aritmetiche esprimono verità logiche; nella teoria si devono formulare regole con estensioni infinite; giochi e teoria dei giochi. «Le azioni all'interno del gioco procedono secondo le regole, come tutti riconoscono, ma le regole non sono parte del gioco; i pezzi degli scacchi si muovono secondo le regole del gioco», Frege, 1965, citato da Sluga, 2012, p. 178.

infatti la regola reca in sé un elemento di errore, e il gioco deve essere giocato da tutti secondo la regola, l'errore si autoaccumula e tende a far perdere di vista che la traiettoria collettiva è sbagliata: la scelta «ambigua» di dare valore costituzionale alla regola svela che la sua funzione è solo e soltanto politico-istituzionale.

Come si fa a discutere la regola, sulla base dei dati, se la funzione interna della regola è proprio quella di non essere discussa? In effetti la funzione della regola è proprio quella di espellere la decisione parlamentare (democratica) da un tratto rilevante della decisione di politica fiscale e di bilancio. Ed è questa la motivazione di fondo alla quale hanno internamente aderito politici e tecnici che hanno collaborato alla modifica dell'art. 81 Cost. e alla stesura della legge «rinforzata» n. 243 del 2012.

Purtroppo la tecnica della democrazia non chiarisce nulla sul valore cognitivo in sé della regola; cerca di costruire quella che potremmo definire una metodologia per il consenso informato; ma se la regola è prodotta da una piccola élite tecnica, a sua volta si perde il vantaggio del «consenso informato». In questo caso non solo la regola è prodotta da una piccola ed oscura burocrazia tecnica, ma è protetta nella sua modificabilità da un vincolo che si è voluto assumere a livello costituzionale.

Imporre a tutto il gioco istituzionale dell'Ue una regola sul debito, sui prezzi, sulla moneta comporta rischi di errore molto gravi. È un pilota automatico che non produce convergenza.

Dunque, se la regola è sbagliata la costruzione si concentra su un focus sbagliato che amplifica l'errore insito nella regola. È quello che sta avvenendo. Non abbiamo né il valore dimostrativo (Luhmann), né il risultato effettivo di una regola esatta; l'effetto conformativo amplifica l'errore tecnico. Bisogna tornare alla regola democratica. È l'unica che comunque ha un valore in sé a prescindere dal contenuto della norma. Ma la regola democratica è una regola di procedura che deve mantenere aperti tutti gli esiti possibili e coerenti col programma base di una Carta costituzionale storicamente data (cfr. Luciani, 2013).

Ma allora dove si situa il cuore della regola del *Fiscal*? Qual è il linguaggio segreto ed esplicito di questa regola? Le c.d. leggi economiche devono essere analizzate come tendenze verificate dai fatti (Klein, 1986). Perché mentre l'analisi economica è concorde sul carattere solo tendenziale delle c.d. leggi economiche e sull'interna incertezza insita in ogni modello macroeconomico, l'Europa ha scelto (superando il tratto politico convenzionale interno al meccanismo di Maastricht) di

RPS

Paolo De Ioanna

operare con una regola costitutiva che da politico-discrezionale è divenuta via via (*Six pack*, *Fiscal compact*, *Two pack* ecc.) quantitativa e strettamente numerica? È un punto cruciale da indagare con cura e che è alla base delle attuali difficoltà.

5. *Un nuovo focus per l'Europa: note per una discussione*

Il metodo funzionale, che egemonizza il lavoro dei giuristi, dovrebbe servire a costruire il percorso per una specifica visione istituzionale del rapporto tra economia e politica. In ultima analisi un'idea della politica economica e del ruolo dei pubblici poteri e delle politiche pubbliche nel contesto della Ue. Tra la logica dei mercati finanziari e la visione ordoliberalista tedesca ci sono lo spazio e la forza (economica e sociale) per costruire una funzione istituzionale europea che superi quella attuale?

Il nodo cruciale della fase attuale è, a mio avviso, la moneta, la politica monetaria e le funzioni della Banca centrale europea. La mia opinione è che il *Fiscal compact*, da solo, rischia di accentuare gli elementi di divaricazione e di conflitto, economico e sociale, se non è accompagnato da nuovi congegni istituzionali: poteri della banca centrale, bilancio europeo; unione bancaria.

En restreignant la methode d'évaluation des instruments de la politique budgetaires aux seuls écarts de previsions, on debouche sur des comparations interessants mais partiales. Mais en posant le problems dans sa globalité, c'est à dire en prenent en compte l'ensemble des interations entre previsions, decisions e risultats économiques, on le pose des façon plus correcte, mais on ouvre des voies difficiles, qui restent encore à explorer (Didier, 1994).

Perché è prevalsa invece un'idea così costrittiva e unilaterale della politica di bilancio? Se non si parte da una riconsiderazione di questo nodo, se non si comprende che occorre invertire la marcia ed andare alla radice istituzionale degli squilibri, si mette a rischio tutta la costruzione europea; pensare che il nodo sia inserire il *Fiscal compact* nei Trattati tal quale, che questa è la questione principale, significa ripetere l'errore che ha portato al *Fiscal compact* ed accelerare il processo di (lento o rapido, dipende da circostanze non controllabili) allontanamento centripeto dell'Unione da un focus costruttivo. Sarebbe una catastrofe (politica ed economica) che a posteriori dimostrerebbe solo la forza dei nemici dell'idea europeista e la debolezza del pensiero democratico europeo.

Dunque non si tratta di integrare il *Fiscal compact* nell'ordinamento comunitario, ma di superarlo. C'è il nodo dei Trattati. Il *Fiscal compact* da solo è in contraddizione con lo sviluppo delle istituzioni comunitarie; è un ostacolo che deve essere sciolto dentro un nuovo equilibrio dei poteri democratici della Comunità e delle sue istituzioni.

Di fronte al nodo della regola della unanimità per modificare i Trattati si può forse agire sul *Six pack* e il *Two pack*, modificandoli, contestualmente all'inserimento del *Fiscal compact*: compattando le politiche di bilancio su una nuova linea che tenga fuori dal pareggio le spese di investimento cofinanziate e comunitariamente certificate e che elimini dallo strutturale (Mto) queste spese. Questa disciplina dovrebbe essere vincolante per i soli paesi della zona euro.

Nello stesso tempo si può dare dei compiti statutarî della Bce una interpretazione che consenta stabilmente operazioni non convenzionali (Omt), dentro un margine costituito dalla divaricazione tra la quota dello spread che riflette in modo fisiologico i differenti fondamentali macroeconomici e di bilancio tra i paesi e la quota dello spread che riflette solo intenti speculativi (vedi Di Cesare et al., 2012). Che è poi la giustificazione teorico-sistematica che ha consentito la messa in campo delle Omt. La difesa della stabilità del sistema monetario potrebbe includere in modo permanente azioni di riequilibrio sistematico dei rapporti tra spread non legati a differenze nei fondamentali dei paesi. In particolare, come è stato sottolineato (B. Eichengreen, da ultimo, in «Sole 24 Ore» del 14 agosto 2013), lo statuto della Bce prevede che la banca centrale deve essere pronta ad intervenire per garantire «il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti». E questo snodo della liquidità (e quindi indirettamente anche della solvibilità del sistema) deve esser assicurato anche e soprattutto attraverso la stabilità del sistema finanziario. La banca centrale deve essere pronta ad agire come prestatore di ultima istanza quando il panico degli investitori mette a rischio il funzionamento dei mercati finanziari; e se le transazioni e i trasferimenti interbancari si bloccano è autoevidente che il sistema finanziario opera in una condizione di stress che deve essere eliminata, pena il suo malfunzionamento strutturale.

A mio parere queste due rilevanti innovazioni, agibili dentro il normale processo di produzione regolamentare comunitaria, aprirebbero da sole una nuova fase di equilibrio dinamico per il futuro dell'eurozona, in attesa che maturino tempi propizi ad una revisione più profonda dei Trattati.

Ma queste riforme implicano che la zona euro intende avere una ge-

RPS

Paolo De Ioanna

stione unitaria e controllata della politica fiscale e degli investimenti: intende cioè uscire dalla logica «ognuno per sé» ed entrare in una fase di politica economica comunitaria, strutturata ed integrata, che opera con mezzi monetari, fiscali e di bilancio. E in questa fase nuova può esser possibile gestire insieme crescita, inflazione e controllo del debito in un'ottica di lungo periodo: l'ottica di una unione che si è ristabilizzata nella sua prospettiva storico politica. Se invece l'unica chiave di uscita dalla crisi si individua in risposte fondate sul proseguimento di un'austerità che punta a riequilibrare i rapporti con l'estero di ogni paese, singolarmente preso, ritengo che rimarremo fermi per lungo tempo; l'orizzonte di un progresso reale nell'unione economica e politica rimarrà lontano.

Riferimenti bibliografici

- Andor L., *Can We Move beyond the Maastricht Orthodoxy?*, sul sito *Vox*, 16 dicembre 2013.
- Basu K. (2013), *Oltre la mano invisibile*, Laterza, Roma-Bari.
- Bergonzini C. (2014), *Parlamento e decisione di bilancio*, in corso di pubblicazione.
- Blanke H.J., Mangiameli S. (2012), *The European Union after Lisbon*, Springer Verlag.
- Blanke H.J., Mangiameli S. (2006), *Governing Europe under a Constitution*, Springer Verlag.
- Boccaccio M. (2014), *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione e la legge rinforzata n. 243/2012*, Note e studi, Assonime, n. 1.
- Cera V. (2013), *Towards the Integration of the Fiscal compact in the Eu Treaties: An Institutional Perspective*, paper for *Lisboan Seminar, Towards a European Economic and Political Union*, Moncalieri, 16-17 settembre 2013.
- De Grauwe P. (2012), *Economia dell'unione monetaria*, ottava ed., Il Mulino, Bologna.
- De Ioanna P. (2013a), *Efficienza e controllo della spesa pubblica*, in *Evoluzione e riforma dell'intervento pubblico (Scritti in onore di G. Muraro)*, Giappichelli, Torino.
- De Ioanna P. (2013b), *Un nouveau focus pour l'Europe. Notes pour une discussion*, paper for *Lisboan Seminar, Towards a European Economic and Political Union*, Moncalieri, 16-17 settembre.
- De Ioanna P. (2012), *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, «Il Filangieri», numero unico su *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene Napoli.
- De Ioanna P., Landi L. (2012), *Politica e tecnica: un nodo cruciale per la democrazia*, «Econpubblica, Short Notes Series», Bocconi, Milano, settembre, n. 3.
- Di Cesare A. et al. (2012), *Recent Estimates of Sovereign Risk Premia for Euro-area Countries*, in Banca d'Italia, Temi di economia e finanza, Occasional Papers, n. 128/9/2012, Roma.
- Didier M. (1994), *Methodes et instruments de la politique budgetaire*, «La politique budgetaire, Revue française de finances publiques», n. 46.

- Frege G. (1965), *I principi dell'aritmetica*, in *Logica ed aritmetica*, Boringhieri, Torino.
- Gavronsky P.G. (2014), *Progetto Euro: che cosa è andato storto?*, «Rivista di politica economica», gennaio-marzo.
- Guarino G. (2014), *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Ed. scientifica, Napoli.
- Hollard M., Saez G. (a cura di) (2010), *Politique, science e action politique*, Pug.
- Klein L.R., 1986, *La teoria economica della offerta e della domanda*, Giuffrè, Milano.
- Landi L. (2014), *La riforma del Patto di stabilità e crescita*, Lezioni per la Scuola superiore di economia e finanze.
- Luciani M. (2013), *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Corte Costituzionale, *Atti del Seminario sul principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*.
- Luciani M. (2012), *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio. Prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del convegno di Varenna, Giuffrè, Milano.
- Luhmann N. (1995), *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Giuffrè, Milano.
- Nocella G. (2014), *In attesa di condanna*, paper.
- Offe C. (2014), *L'Europa in trappola, Riuscirà l'euro a superare la crisi?*, Il Mulino, Bologna.
- Repassi R. (2013), *The Issue of Legitimacy of European Parliament and National Parliament in the New Institutional Context*, paper (dove viene richiamata la posizione di Vivien A. Schmidt in *Democracy and Legitimacy of the Eu and the European Parliament*, «Political studies», vol. 61).
- Rossi L.S. (2012), «Fiscal compact» e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue, «Il diritto dell'Unione Europea», n. 2.
- Sluga H. (2012), *Wittgenstein*, Einaudi, Torino.
- Tosato G.L. (2014), *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, paper, in Corte Costituzionale, *Atti del Seminario sul principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*.
- Vauchez A. (2013), *L'union par le droit*, Sciences Po, Parigi.

