

Rivista N°: 4/2016  
DATA PUBBLICAZIONE: 15/11/2016

AUTORE: Monica Bonini\*

## LA BANCA CENTRALE EUROPEA TRA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE, DEMOCRAZIA “À LA UE” E “COSTITUZIONALISMI INTRECCIATI”\*\*

*Sommario: 1. Dall' "Europa senza Politica" al "Patriottismo costituzionale", abbandonando Carl Schmitt e Julien Freund. – 2. Senza Politica, la Crisi fa dimenticare la Solidarietà. – 3. «Whatever it takes»: il fondamento politico dell'Unione economica e monetaria. – 4. Quantitative Easing e Piano Juncker: superare il confine fra politica economica e monetaria, attraverso la stabilizzazione macroeconomica. - 5. Le Outright Monetary Transactions, "atto" ultra vires? - 6. Alle origini della BCE, una Costituzione del Secondo dopoguerra. – 7. Dalla Bundesbank alla BCE, nel rispetto dei diritti fondamentali e del principio democratico. - 8. La politica monetaria sottratta agli interessi di parte, non al controllo democratico. – 9. La politica economica all'Esecutivo, quella monetaria alla Banca centrale, il controllo democratico al Legislativo: un modello (forse) solo teorico. – 10. Fra la politica economica, monetaria, fiscale e i mercati finanziari, il controllo parlamentare o la vigilanza sezionale? – 11. Rendere le decisioni di politica monetaria (sempre) giustiziabili: un serio pericolo per le giurisdizioni costituzionali. – 12. Il principio democratico "à la UE": la cd. accountability della BCE fra Corti costituzionali e istituzioni sovranazionali. – 13. Ritorno alla Politica. La vox populi come cittadinanza consapevole, non come vox dei.*

---

\* Associato di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca

\*\* L'A. ringrazia il prof. *Martin Ibler* per il confronto sull'impostazione delle problematiche affrontate nel presente scritto, e il prof. *Jacques Ziller* per i consigli e la valutazione nel merito dello stesso saggio, ricordando che nel lavoro convergono i risultati delle ricerche svolte per l'opera collettanea *Il custode della Costituzione economica europea*, curata dalla prof.ssa *Camilla Buzzacchi*, in pubblicazione nel 2017 nei *Quaderni di Diritto dell'Economia* del Dipartimento di scienze ec.-az. e diritto per l'economia dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, e per il PRIN 2012 *La codificazione dei procedimenti dell'Unione europea*, di cui è responsabile il prof. *Jacques Ziller*.

*“Täuschen wir uns nicht darüber, daß zu den Schwierigkeiten, die die Einigung Europas verzögern, ein Mißtrauen gehört in die Reinheit der deutschen Absichten, eine Furcht anderer Völker vor Deutschland und vor hegemonialen Plänen, die seine vitale Tüchtigkeit ihm eingeben mag und die es nach ihrer Meinung schlecht verhehlt. Wir wollen nur zugeben, daß diese Besorgnis nicht ganz ohne Fundament und Berechtigung ist. Der Traum von einem deutschen Europa spukt selbst heute, - so elend er in Hitler zuschanden geworden ist. Sache der 60 heraufkommenden deutschen Generation, der deutschen Jugend ist es, dies Mißtrauen, diese Furcht zu zerstreuen, indem sie das längst Verworfenen verwirft und klar und einmütig ihren Willen kundgibt - nicht zu einem deutschen Europa, sondern zu einem europäischen Deutschland”.*

Thomas Mann (1875 - 1955)  
*Ansprache vor Hamburger Studenten (1953),*

in *Thomas Mann. Gesammelte Werke*,  
XIII Bänden, Band XIII,  
S. Fischer Verlag, Frankfurt a. M., 1974.

## **1. Dall’ “Europa senza Politica” al “Patriottismo costituzionale”, abbandonando Carl Schmitt e Julien Freund.**

A conclusione di una delle sue opere più note, *Max Weber* scrive:

la «politica consiste in un lento e tenace superamento di dure difficoltà da compiersi con passione e discernimento al tempo stesso. È certo del tutto esatto, e confermato da ogni esperienza storica, che non si realizzerebbe ciò che è possibile se nel mondo non si aspirasse sempre all’impossibile. [...]. Soltanto chi è sicuro di non cedere [...], soltanto chi è sicuro di poter dire di fronte a tutto questo: ‘non importa, andiamo avanti’, soltanto quest’uomo ha la ‘vocazione per la politica»<sup>1</sup>.

---

(\*) L’A. ringrazia il prof. *Martin Ibler* per il confronto sull’impostazione delle problematiche affrontate nel presente scritto, e il prof. *Jacques Ziller* per i consigli e la valutazione nel merito dello stesso saggio, ricordando che nel lavoro convergono i risultati delle ricerche svolte per l’opera collettanea *Il custode della Costituzione economica europea*, curata dalla prof.ssa *Camilla Buzzacchi*, in pubblicazione nel 2017 nei *Quaderni di Diritto dell’Economia* del Dipartimento di scienze ec.-az. e diritto per l’economia dell’Università degli Studi di Milano-Bicocca, e per il PRIN 2012 *La codificazione dei procedimenti dell’Unione europea*, di cui è responsabile il prof. *Jacques Ziller*.

<sup>1</sup> M. WEBER, *La scienza come professione. La politica come professione*, Piccola biblioteca Einaudi, Torino, 2004, p. 121.

Tornare oggi a questo pensiero è indispensabile, perché la crisi economico-finanziaria e il recesso della Gran Bretagna dall'Unione<sup>2</sup> reclamano un disegno politico rivolto al futuro: soltanto un cammino simile, infatti, può trasformare le scelte dettate dall'emergenza<sup>3</sup> in scelte ispirate dalla lungimiranza, da porre a fondamento di una rinnovata convivenza sociale, europea e nazionale.

Che il processo di integrazione evolva da anni perché sospinto dalle urgenze della più diversa natura – anche, ma non solo, beninteso –, è cosa nota<sup>4</sup>; forse, non ancora cristallizzata. È per questo motivo che la crisi<sup>5</sup>, insieme agli eventi drammatici che stravolgono la Siria e altri Paesi, riporta alla mente pure una posizione di *André Glucksmann*<sup>6</sup> a tutt'oggi chiave di (pre)comprensione di alcuni aspetti giuridici del progetto di pacifica convivenza che, fin dall'origine<sup>7</sup>, avrebbe dovuto reggere l'integrazione europea.

Alla richiesta di spiegare se e come fosse possibile, a livello internazionale, reagire alle vicende rwandesi, ex-jugoslave e ad altre precedenti (che per il filosofo dimostravano la natura totalitaria<sup>8</sup> del potere in grado di sopprimere ogni opposizione), *Glucksmann* rispondeva:

«Nel caso della ex-Jugoslavia, già nel dicembre del '91 scrissi che bisognava intervenire. Mi aspettavo che i ministri che si riunivano a *Maastricht* andassero a finire la riunione a *Dubrovnik* per dire con forza: 'Non si bombarda con i cannoni dalle colline una città piena

---

<sup>2</sup> Unione europea o in breve UE.

<sup>3</sup> Come si approfondirà, anzitutto di decisioni di politica monetaria e del cambio, volte a perseguire l'obiettivo della stabilità dei prezzi: per i fini cui ricondurre queste decisioni v. l'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (o TUE); per il quadro giuridico in materia di politica economica e monetaria gli artt. 119 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (o TFUE). Nel testo ci si riferirà inoltre al *referendum* britannico del giugno 2016 con l'espressione "*Leave or Remain*".

<sup>4</sup> Sul punto S. ANTONIAZZI, *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 159, che ricorda come il dibattito sulla distinzione fra funzioni di vigilanza e di politica monetaria affidate alla BCE non sia derivato «da una nuova visione politica e da un preciso programma di riforma delle istituzioni, ma dalle richieste di intervento urgente nel contesto di crisi del debito sovrano, a partire dal 2010».

<sup>5</sup> Per ogni più approfondita disamina R. BIFULCO, O. ROSSELLI, (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>6</sup> Per la *cit.* v. l'intervista di M. BELLINI ad A. GLUCKSMANN intitolata *La Terza Ondata*, in [www.unacitta.it/newsite/intervista.asp?id=59](http://www.unacitta.it/newsite/intervista.asp?id=59). Per la posizione dello stesso studioso sulla condizione attuale dell'UE v. l'intervista fatta da R. LEICK, [www.voxeurop.eu/it/content/article/2626341-andre-glucksmann-l-europa-si-definisce-negazione](http://www.voxeurop.eu/it/content/article/2626341-andre-glucksmann-l-europa-si-definisce-negazione). Per approfondire il percorso intellettuale di GLUCKSMANN si rinvia a ID., *I padroni del pensiero. 'Les maîtres penseurs': l'opera che ha aperto la via ai 'nouveaux philosophes'*, Garzanti, Milano, 1977.

<sup>7</sup> Ossia secondo A. SPINELLI, *Il progetto europeo*, Il Mulino, Bologna, 1985; ID., in S. Pistone, (a cura di), *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, Il Mulino, Bologna, 1989; ID., (con prefazione di E. Colorni), *Il Manifesto di Ventotene. A. Spinelli ed E. Rossi*, CELID, Torino, 2001. Per l'analisi storico-politica del fenomeno G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea, (1926-2013)*, Laterza, Roma-Bari, 2013, e M. GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2008.

<sup>8</sup> Anche solo l'accenno alla natura totalitaria del potere riporta alla mente i lavori sul tema, da sempre oggetto tanto di severe critiche quanto di lodi, di HANNA ARENDT: fra tutte le opere si ritiene opportuno segnalare qui ID., *The Origins of Totalitarianism*, 1951, 2nd edition, World Publishing Co., Meridian Books, Cleveland and New York, 1958, reprint, 1962, e ID., *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, Piper, München-Zürich, (*erste deutsche Übersetzung* 1955) 1986.

di profughi e di tesori d'arte del XV secolo!'. Se si fosse fermata lì l'aggressione [...] avremmo avuto sulla coscienza i morti di Vukovar, ma si sarebbe risparmiata Sarajevo»<sup>9</sup>.

*Non si può dimenticare:* è su questo passato recente che l'integrazione è cresciuta, fino a quando, una crisi paragonata a quella del 1929<sup>10</sup>, ha ricordato il paradosso del quale l'Europa unita pare nutrirsi: un progetto dalle radici profonde, che poggia su fondamenta fragili. Questo, per una ragione.

Al di là delle tradizioni comuni e del patrimonio di principi<sup>11</sup>, libertà e diritti riconosciuti dai Trattati dell'Unione come segno identitario, l'integrazione pare da tempo aver perduto la strada «stretta e disagiata» della Politica, che, «proprio perché disagiata», è «carica di passione»<sup>12</sup>, requisito necessario per realizzare ogni disegno compiuto di pacifica convivenza.

È evidente che, da un punto di vista giuridico, questo discorso sia molto complicato, perché le premesse dello stesso ragionamento derivano da discipline scientifiche diverse dal diritto costituzionale, pubblico comunitario e comparato; prime fra tutte, la scienza politica e la storia contemporanea. Nella convinzione, però, che l'approccio interdisciplinare sia decisivo per le riflessioni qui proposte, si sceglie di introdurre i profili giuridici che verranno trattati alla luce di altri, provando a non confondere i differenti piani dell'analisi.

Ora, la Politica avrebbe permesso all'Europa unita di limitare le stragi dimenticate in fretta del conflitto consumato alle sue porte – che quelle stragi fossero, *per sentenza*, definibili come genocidio<sup>13</sup> o meno<sup>14</sup>, qui non è minimamente rilevante –, così come in fretta è stata dimenticata l'esigenza di rispondere alla sua colpevole latitanza.

In seguito, sempre e solo la Politica avrebbe consentito di capire che la crisi tanto simile a quella del 1929, unita ai rivolgimenti del vicino Mediterraneo e alle note conseguen-

---

<sup>9</sup> A. GLUCKSMANN, *La Terza Ondata*, cit.

<sup>10</sup> Sul paragone fra la crisi del 1929 e l'attuale F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2009): il caso italiano*, Cedam, Padova, 2009, spec. pp. 9-30 per gli eventi del 1929, pp. 37-48 per quelli recenti, p. 107 ss. per il ruolo della BCE in questi anni e, infine, p. 117 ss. per l'annosa questione della necessità, in frangenti simili, di una "politica responsabile", e V. PAGNI, (con prefazione di E. Nistri), *La grande depressione economica mondiale del 1929 e la crisi di oggi*, Sassoscritto, Firenze, 2011.

<sup>11</sup> A titolo esemplificativo, il principio democratico (anche se declinato in modo del tutto peculiare a livello sovranazionale) e quello di solidarietà: per entrambi *infra* nel testo e nelle note.

<sup>12</sup> V. FOA, *Il Cavallo e la Torre*, Einaudi, Torino, 1991, p. 23.

<sup>13</sup> Sulla nozione E. GREPPI, voce *Diritti dell'Uomo*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, UTET, Torino, 2004 (8<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup> rist. 2008), spec. il pgf. *La giustizia internazionale: dal processo di Norimberga ai Tribunali 'ad hoc'*, p. 259 ss.; ID., *I crimini di guerra e contro l'umanità nel diritto internazionale*, UTET, Torino, 2001; M. SCHABAS, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

<sup>14</sup> Corte internazionale di Giustizia (o ICJ), sent. 26 febbraio 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007, p. 43 ss., sulla quale, fra i molti, W.A. SCHABAS, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, MPEPIL, [www.opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1245?prd=EPIL](http://www.opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1245?prd=EPIL), ed E. CANIZZARO, *Interconnecting International Jurisdictions: A Contribute from the Genocide Decision of the ICJ*, in *European Journal of Legal Studies, Issue 1*, 2007, [www.ejls.eu/1/5UK.pdf](http://www.ejls.eu/1/5UK.pdf).

ze<sup>15</sup> dell'avventato calcolo politico del Primo ministro britannico *David Cameron* poteva essere solo il terreno sul quale nazionalismi di ritorno e populismi fomentati ad arte dall'opportunismo elettorale avrebbero alimentato una concezione pericolosa: quella della (p)olitica intesa come sterile relazione amico-nemico.

All'origine di questo esito recente stanno anzitutto vicende risalenti<sup>16</sup>. C'è stato difatti un frangente in cui concetti diversi (patria, nazione, nazionalismo) sono stati confusi fra loro per il timore di risvegliare, nella Germania del Secondo dopoguerra, e non soltanto, tentazioni autoritarie. Le nozioni di "patria" e di "nazione", in ragione delle atrocità dell'ultimo conflitto mondiale, hanno trovato di conseguenza una definizione negativa comune, che poteva solo farle temere entrambe al punto da ripudiarle<sup>17</sup>.

Il rifugio per non cadere mai più nella *forma di nazionalismo* ancorato a un'idea di patria-nazione espressione di un passato ignominioso, nella Repubblica federale tedesca è stato offerto da una particolare *forma di patriottismo*. Un patriottismo fondato sulla concezione di comunità che *accoglie e non esclude* in ragione, prima di tutto, dell'etnia (il termine tedesco "*völkisch*" significa "etnico"<sup>18</sup>, e l'Olocausto si è consumato anzitutto sulla nozione di razza e di etnia, coincidente poi anche con quella religiosa)<sup>19</sup>.

Tradotto sul piano (meta)giuridico, nasce così il *Verfassungspatriottismus*<sup>20</sup> o, letteralmente, il "patriottismo della Costituzione", quel "senso di patria" - l'espressione è volutamente imprecisa - che passa attraverso la lettura in chiave contemporanea del giusnaturalismo, il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili della persona umana e il principio della separazione dei poteri. Un patriottismo, dunque, "della" e affidato "alla" Carta costituzionale con l'intento di vincolare il sovrano popolare e i suoi rappresentanti a valori, principi e

---

<sup>15</sup> Ossia il *referendum* del 23 giugno 2016 il cui esito porterà al recesso della Gran Bretagna dall'Unione europea.

<sup>16</sup> Sul rapporto tra memoria e identità R. KOSELLECK, *Il vocabolario della modernità: progresso, crisi, utopia, e altre storie di concetti*, Il Mulino, Bologna, 2009; per l'esperienza tedesca a partire dal Secondo conflitto mondiale si rinvia alle note (17-23) e (25).

<sup>17</sup> Per lo studio analitico di quanto accennato e i nessi con la crisi, v. i saggi, pubblicati nel volume S. FRIEDRICH, P. SCHREINER, (Hg.), *Nation Ausgrenzung Krise. Kritische Perspektiven auf Europa*, Edition Assemblage, Münster, 2013, di CH. BUTTERWEGGE, *Marktradikalismus und Rechtspopulismus*, vol. cit., p. 14 ss.; I. SCHMIDT, *Legitimationsprobleme des Euro-Kapitalismus*, vol. cit., p. 30 ss.; M. MARKANTONATOU, *Die Konstruktion des 'Feindes' in der Zeit der Finanzkrise*, vol. cit., p. 128 ss.; S. MERZ, *Zwischen 'Big Society' und 'Aspiration Nation'*, vol. cit., p. 139 ss., e U. BETTARINI, A. CAPELLI, D. SCHMID, *The New Italian Populism*, vol. cit., p. 164 ss.»

<sup>18</sup> Sulla perversa ideologia del Nazismo, indicata come «*conception allemande*», A. HAURIU, J. GICQUEL, P. GÉLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Editions Montchrestien, Paris, 1970, p. 97; sulla deriva del termine *völkisch*, divenuto «*deutsch-völkisch-antisemitisch*» (lett. «tedesco-etnico-antisemita»), B. GIESEN, K. JUNGE, CH. KRITSCHGAU, *Vom Patriotismus zum völkischen Denken: Intellektuelle als Konstrukteure der deutschen Identität*, in H. Berding, (Hsg.), *Nationales Bewußtsein und kollektive Identität. Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit 2*, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1994, p. 345 ss. e p. 368, spec. la nota (62).

<sup>19</sup> Per tutti M. HECKEL, *Die Legitimation des Grundgesetzes durch das deutsche Volk*, in J. Isensee, P. Kirchhof, (Hsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VIII, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1995, p. 489 ss.

<sup>20</sup> Per il concetto di *Verfassungspatriottismus* J. ISENSEE, *Staat und Verfassung*, in J. Isensee, P. Kirchhof, (Hsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, cit., 1987, p. 593 ss., e ID., *Verfassungsrecht als "politisches Recht"*, in J. Isensee, P. Kirchhof, (Hsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VII, cit., 1992, p. 103 ss.

norme capaci di respingere il passato. Grazie a questo vincolo, soltanto una forza fisica del tutto estranea a quella affidata allo Stato, la sola chiamata a servire il disegno costituzionale democratico, potrebbe stravolgere lo stesso disegno per vie non legali.

È da questo peculiare approccio che discende la nozione (tutta tedesca) di “Stato”, definibile come democratico solo se riconosce e garantisce i diritti - concezione non propriamente identica a quella di matrice francese per cui lo Stato che non fa questo, e non è fondato sul principio di separazione dei poteri, non ha una costituzione<sup>21</sup>. Certo, non si può nascondere che, in parte, si sia trattato di una costruzione artificiosa: ciò nonostante, col passare del tempo la Carta così configurata (la Legge fondamentale, *Grundgesetz* o GG) è diventata propria di coloro ai quali è stata “imposta” da una Assemblea costituente che lavorava a più mani, non tutte tedesche<sup>22</sup>.

Resta però un’osservazione da non trascurare.

Dal tavolo intorno al quale *Reinhard Heydrich*, nella Conferenza di *Wannsee*, ha deciso le sorti di due “popoli” (l’uno perseguitato e trucidato, l’altro colpevole, di fatto o moralmente, di crimini contro l’umanità), fino a quello del lago di *Herrenchiemsee* intorno al quale i *Ministerpräsidenten* hanno lavorato al *Grundgesetz*<sup>23</sup>, quella costruzione in parte artificiale è diventata una forma di convivenza ideale, perché fondata sul riconoscimento e la tutela delle libertà, primo passo verso una ricostruzione morale e materiale altrimenti inimmaginabile.

Ed è qui che suggestioni e studi di discipline diverse si saldano.

Affrancare il “sentimento di patria” da una accezione (negativa) di nazionalismo, e affidarlo alla Costituzione pensata per proteggere le libertà, ha dato a questa *fondamentale scelta politica* un *alveo giuridico* chiamato a *custodirla nel tempo*: un alveo che si può anche mutare per vie legali, ma solo nei limiti del ragionevole e necessario alla democratica, pacifica, solidale convivenza civile<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> J. ISENSEE, *Staat und Verfassung*, cit., p. 593 ss., e ID., *Verfassungsrecht als “politisches Recht”*, cit., p. 103 ss. Per la concezione francese che ha preso forma nell’art. 16 della *Dichiarazione Dei diritti dell’Uomo e del Cittadino* del 1789, per tutti N. MATTEUCCI, voce *Costituzionalismo* e voce *Diritti dell’Uomo*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, cit.

<sup>22</sup> Ci si riferisce ai *Frankfurter Dokumente* del 1948, con i quali le Potenze vincitrici autorizzano la formazione di un’Assemblea costituente, di cui stabiliscono principi e criteri necessari per la convocazione; decideranno anche i contenuti politici (la scelta per una Repubblica federale e per il riconoscimento dei diritti fondamentali, anzitutto) e il procedimento di approvazione ed entrata in vigore della *Legge fondamentale*, così chiamata in vista dell’adozione futura di una Costituzione del popolo tedesco riunito: R. MUßGNUG, *Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland*, in J. Isensee, P. Kirchhof, (Hsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, cit., 1987, p. 220 ss. Per la distinzione fra le conseguenze giuridiche della capitolazione del *Terzo Reich* e il diritto di autodeterminazione del popolo tedesco, impossibile da esercitare in modo pieno a causa della sconfitta, D. MURSWIEK, *Die VERFASSUNGSGEBENDE Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, *Schriften zum öffentlichen Recht*, Bd. 343, Duncker&Humboldt, Berlin, 1978.

<sup>23</sup> Di nuovo D. MURSWIEK, *Die verfassunggebende Gewalt ...*, cit., pp. 29-30.

<sup>24</sup> V. ONIDA rifletteva sulla questione in una prospettiva in parte differente, affermando che «ogni costituzione è il frutto di un determinato processo costituente, e ne porta i segni, anche se le sue norme si rivelano spesso capaci di durare ben oltre l’esaurimento della fase storica in cui quel processo si inseriva»: ID., voce *Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, UTET, Torino, 1989, p. 323. Per ulteriori approfondimenti qui non possibili, inerenti la specifica esperienza italiana, si rinvia alla lettura di ID., *La Costituzione ieri e oggi*, Il Mulino, Bologna, 2008.

Del resto, quale altra via si poteva percorrere per superare la (p)olitica radicata nella relazione amico-nemico, che è valsa al suo autore un interrogatorio, anche se non il processo, a Norimberga?<sup>25</sup>

Spiega Norberto Bobbio<sup>26</sup> come la teoria di Carl Schmitt, ripresa da Julien Freund, fondata sulla dicotomia amico-nemico, dove necessariamente «la vita *mea* è la *mors tua*», riduca la Politica alla prospettiva unilaterale dei due studiosi, articolata su un fraintendimento di fondo. Per Schmitt e Freund la definizione della politica «in base alla dicotomia amico-nemico» consiste nel ritenere che esistano «conflitti fra gli uomini e i gruppi sociali, e che fra questi conflitti ve ne [siano] alcuni diversi da tutti gli altri per la loro particolare intensità; a questi ultimi essi danno il nome di conflitti politici».

Questo approccio, secondo Bobbio, deriverebbe dal fatto che gli stessi autori riconducono la riflessione intorno alla natura della Politica all'esempio concreto della guerra, «quella specie di conflitto che viene caratterizzato in modo eminente dall'uso della forza». Così facendo, però, Schmitt e Freund attribuiscono a uno dei mezzi di cui «la politica si serve per raggiungere i propri fini» (la forza fisica) una natura differente da quella che gli è, o dovrebbe essere, propria: il potere politico deve avere il monopolio della forza, ma non esaurirsi in quella fisica e, di stretta conseguenza, nella dicotomia amico-nemico<sup>27</sup>.

Politica e suoi strumenti non vanno dunque confusi: la prospettiva di Schmitt va respinta. Per chi scrive, anche la complessa emergenza emersa con la crisi (compresa quella migratoria e britannica) deve essere allora il campo della Politica, non della dicotomia ricordata. E proprio in questa luce, fra le tante e ricchissime, Vittorio Foa ci lascia in eredità parole straordinariamente attuali:

il «passato non ci dà risposte, ci consente di formulare meglio delle domande»<sup>28</sup>.

Date queste premesse, le domande che introducono qui il ragionamento poi giuridico stanno in queste. Concentrandosi sui noti eventi economico-finanziari, ci si chiede se

le ragioni che alimentano l'*accezione negativa di nazionalismo* sopra accennata, che causano «l'indebolirsi di alcuni fondamenti delle società politiche» sorte nel secolo passato (ossia «lo Stato che ridistribuisce risorse fra chi sta meglio e chi sta peggio, tanto sul piano territoriale come su quello sociale, come strumento di pace sociale e di sostegno dello svi-

---

<sup>25</sup> H. QUARITSCH, (a cura di), *Carl Schmitt. Risposte a Norimberga*, Laterza, Roma-Bari, 2006, spec. al cap. 2, *Carl Schmitt: criminale di guerra o esperto?*, p. 61 ss. In questa precisa ottica, importante è quanto ricorda G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 4<sup>a</sup> ed., (1993) 1996, alla nota (17) di p. 138: «La concezione del ruolo preferenziale della decisione del capo si trova nello scritto di Hitler A., *Mein Kampf* (1925-1926), trad. it. *La mia battaglia*, 5<sup>a</sup> ed., Milano, e dell'art. 48 della costituzione di Weimar che disciplinava i poteri di eccezione del Presidente del Reich. Secondo questo autore il Presidente era un capo politico abilitato ad adottare scelte libere da vincoli giuridici a garanzia dell'unità statale in un quadro di rapporti diretti fra capo e popolo (cfr. *La dittatura*, trad. it., Bari, 1975, p. 212 ss. e appendice all'edizione tedesca (1927), nella terza edizione (*Die Diktatur*, Berlin, 3<sup>a</sup> ed., 1964, p. 213 ss.) e *Verfassungslehre* (1928), Berlin, 1954, pp. 350). Questa dottrina trovava specificazione con riferimento alla persona di Hitler una volta che il nazismo conquistò il potere (cfr. *Der Führer schützt das Recht*, in *Positionen und Begriffe*, Hamburg, 1940, p. 200)». Il corsivo è di chi scrive.

<sup>26</sup> N. BOBBIO, voce *Politica*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, cit., spec. pgf. VI, *La politica come rapporto amico-nemico*, p. 714.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 715, per tutte le cit.

<sup>28</sup> V. FOA, cit., p. 340.

luppo”, in una parola, “lo Stato sociale”<sup>29</sup>), siano radicate o siano state esplicitate – anche - dalla crisi che ha evidenziato la *mancaza di una guida squisitamente politica dell’Unione*;

e se, la *crisi economico-finanziaria*, qui intesa pure come *crisi della solidarietà* che diventa terreno fertile per sbarrare le porte europee alla *crisi umanitaria* incarnata dagli attuali fenomeni di immigrazione, possa essere arginata da una *vis politica* che riporti il progetto di integrazione agli obiettivi dei suoi Costituenti, in questa luce coincidenti con quelli delle Costituzioni nazionali: la convivenza pacifica basata (anche) sulla solidarietà sociale;

infine, laddove si risolve in positivo il secondo quesito, ci si domanda se sia immaginabile la (ri)nascita di un *patriottismo costituzionale europeo* paragonabile a quello tedesco.

Con tutti i limiti dettati da un concreto quanto rassegnato buonsenso, chi scrive si augura che questo sia possibile (il “quando” è tutt’altra cosa), senza però trascurare due incognite.

Non è detto che, oggi, in Europa, la *vis politica* sia nelle mani di chi è dotato della vocazione di cui scriveva *Max Weber*; non è inoltre detto che oggi, in Europa, il potere politico, per essere tale, debba avere il monopolio della sola forza fisica<sup>30</sup>.

## 2. Senza Politica la Crisi fa dimenticare la Solidarietà.

La solidarietà è un principio giuridico, nazionale e sovranazionale<sup>31</sup>. Il fatto che spesso o talvolta non lo si applichi non significa che sia superato. Del resto, può un principio coesistente<sup>32</sup> alla Costituzione - non una disposizione scritta nella Carta - cadere in desuetudine?

Almeno a livello teorico, non pare possibile. Il principio può, al limite, essere oggetto nel corso del tempo di interpretazioni estensive o restrittive<sup>33</sup>, capaci di indurre il legislatore

---

<sup>29</sup> Per tutte le cit. sempre V. FOA, *cit.*, p. 334.

<sup>30</sup> Sulla nascita delle democrazie in Europa, da comprendere come risposta (non “spontanea”) al rifiuto della guerra originato dagli avvenimenti che connotano specificamente il Secondo conflitto mondiale, e sul dubbio che la rinuncia a una determinata concezione della guerra, collegata alla nozione di potenza, comporti una crisi della politica, E. GALLI DELLA LOGGIA, *La coscienza europea e le guerre del novecento*, in M. Cacciari, L. Caracciolo, E. Galli della Loggia, E. Rasi, *Senza la guerra*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 6 ss. Su temi simili G. AMATO, E. GALLI DELLA LOGGIA, *Europa perduta*, Il Mulino, Bologna, 2016.

<sup>31</sup> Fra tutti A. MATTIONI, *Solidarietà, giuridicizzazione della fraternità*, in A. Marzanati, A. Mattioni, (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova, 2007, p. 7 ss.; E. ROSSI, A. BONOMI, *La fraternità fra “obbligo” e “libertà”*, in A. Marzanati, A. Mattioni, (a cura di), *cit.*, spec. p. 64 ss.; per altri profili C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2011; insistono su aspetti diversi dalla solidarietà di cui agli artt. 42 TUE e 222 TFUE (simili all’art. 5 del Trattato del Nord Atlantico o NATO), J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica: un’arringa per la solidarietà europea*, Laterza, Roma-Bari, 2014; sulla solidarietà in quanto alveo della cittadinanza intesa come novero di diritti che la persona può vantare ovunque, e, in particolare, sul nesso fra una simile solidarietà e il sistema politico democratico, S. RODOTÀ, *Solidarietà: un’utopia necessaria*, GLF ed. Laterza, Roma, 2014.

<sup>32</sup> È l’art. 23 Cost. che, fra i tanti, aiuta a formulare l’ipotesi spiegata nel testo: per questo il ragionamento di C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria, cit.*

<sup>33</sup> Ossia al problema della trasformazioni della Costituzione che non incidono sulla «permanenza dei suoi caratteri identificanti originali», ossia sulla «permanenza del nucleo essenziale della costituzione modificata, cioè di quella parte che alcuni definiscono come ‘supercostituzione’»: G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato, cit.*, pp. 177-178. Utilizzando l’espressione “supercostituzione”, lo stesso DE VERGOTTINI rinvia a C.



interno (o sovranazionale, a seconda dell'ordinamento giuridico di riferimento<sup>34</sup>) ad applicarlo producendo atti normativi improntati a quelle interpretazioni, o, addirittura, a non produrne. Non di più, però, se si concepisce il "principio" – quello discusso o altri - come espressione delle scelte poste a fondamento della Costituzione e, di conseguenza, del nucleo inviolabile di quest'ultima.

Detto questo, resta comunque un problema a monte, tale da indebolire il nesso fra principi intesi come vincolo giuridico di rango costituzionale (nell'ipotesi "minore", almeno programmatico), che ogni parlamento deve rispettare quando esercita la funzione legislativa, e la produzione normativa che nasce in un momento storicamente determinato. Il "problema" è quello sottinteso nel ragionamento precedente: fra gli atti normativi e il principio c'è di mezzo il legislatore, che si muove però fra due poli. Può fare politica – ossia adottare scelte dettate dall'emergenza, dando loro veste giuridica; oppure Politica – spingersi fino a formulare scelte lungimiranti, sul canovaccio costituzionale della convivenza sociale pacifica, duratura, democratica e solidale.

Certo, quando sceglie la prima via, e una volta varcato il confine che trasforma la scelta politica in norma giuridica, resta all'interprete scelto dalla stessa Costituzione riportare il testo scritto alle norme costituzionalmente legittime<sup>35</sup>. Se però la politica prevale sulla Politica, e l'unico modo per fare salvi i principi, non solo quello di solidarietà, è dato dall'interpretazione, chi è chiamato a esercitare quel delicato ruolo rischia di muoversi sul confine sottilissimo che pone su versanti diversi l'interprete e il legislatore: superato quel confine, il primo assume un (forse discutibile) ruolo di supplenza del secondo. Ma non solo.

Situazioni estreme, per emergenza e difficoltà, possono trasformare in "interprete" pure chi, per la fonte più alta in grado (Costituzione o Trattato, di nuovo a seconda dell'ordinamento giuridico di riferimento), non è legittimato ad esserlo. In condizioni simili, l'emergenza e la difficoltà diventano dunque il terreno di supplenza di chi, capace o costretto a ritagliarsi un ruolo Politico, in modo del tutto anomalo finisce con l'inserirsi fra il legislatore e la giurisdizione costituzionale.

---

MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, *Enciclopedia del diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 139-332, spec. p. 204 ss. (sulla quale ora A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, introduzione al volume *Una e indivisibile*, Giuffrè, Milano, 2007, riedizione fuori commercio della voce *Costituzione* di *Costantino Mortati*, curata dalla Giuffrè per i sessant'anni della Costituzione e i cinquant'anni dal primo volume della *Enciclopedia del diritto*, [www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0018\\_barbera.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0018_barbera.pdf)); necessario poi P. BARILE, *La costituzione come norma giuridica. Profilo sistematico*, Barbera, Firenze, 1951, p. 79 ss., e P. BARILE, U. DE SIERVO, voce *Revisione della Costituzione*, in *NDI*, XV, UTET, Torino, 1968, p. 777 ss., spec. p. 779.

<sup>34</sup> Sull'impossibilità di definire i Trattati come «Costituzione» dell'UE e sulla «natura pattizia della Costituzione UE», J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 21 e 24, pp. 46 ss. e 175 ss.

<sup>35</sup> Qui, il ragionamento è più complesso: ricorda DE VERGOTTINI, *cit.*, p. 142, alla nota (24), come «l'insufficienza del concetto formale di costituzione e la tensione prodotta dalla costante esigenza di rinnovamento impressa dalle forze politiche fu messa in risalto da SMEND R., *Verfassung und Verfassungsrecht*, München e Leipzig, 1928, p. 78 ss.». Nel testo ci si riferisce invece alla "capacità" dell'interprete di riportare i testi normativi ai principi coesenziali alla Costituzione.

Ora, al di là del giudizio di natura ben differente che possono dare gli studiosi di altre discipline – gli economisti, primi fra tutti<sup>36</sup> –, l'Unione europea, proprio nel momento originato dalla crisi, ha lasciato uno spiraglio aperto allo sviluppo appena descritto. In questo senso si affermava sopra che, oggi, in Europa, non è detto che la *vis* politica sia nelle mani del «politico per vocazione», e che il potere politico, per essere tale, debba avere il monopolio della sola forza fisica.

Se questo è accaduto, bisogna indagare sul soggetto “supplente” e sulla sua peculiare forza.

### 3. «*Whatever it takes*»: il fondamento politico dell'Unione economica e monetaria.

A Londra, nel luglio 2012, *Mario Draghi* pronuncia un discorso che è già storia:

« [...] *the only way out of this present crisis is to have more Europe, not less Europe. A Europe that is founded on four building blocks: a fiscal union, a financial union, an economic union and a political union. These blocks [...] mean that much more of what is national sovereignty is going to be exercised at supranational level, that common fiscal rules will bind government actions on the fiscal side.*»<sup>37</sup>

Fin qui, nulla di immediatamente dirimente nelle affermazioni fatte. È chiaro che il Presidente della BCE, usando il termine «*more Europe*», stesse anzitutto ricordando come solo un'unione di Stati disponga di strumenti efficaci di politica fiscale e monetaria per fronteggiare la crisi del debito sovrano e quella dell'economia reale; e, poi, quanto necessario sia l'ulteriore trasferimento all'UE di prerogative nazionali sovrane per realizzare i quattro pilastri elencati.

L'approccio di *Draghi* si fa invece ben più complesso quando ricorda il quarto pilastro – «*political union*» -, e introduce un terzo tema<sup>38</sup>, qualificandolo come di natura più «politica»:

«*But the third point I want to make is in a sense more political. When people talk about the fragility of the euro and the increasing fragility of the euro, and perhaps the crisis of the euro, very often non-euro area member states or leaders, underestimate the amount of political capital that is being invested in the euro. But there is another message I want to tell you. Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough.*»<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Per come è emerso, ad esempio, nell'incontro del 7 giugno 2016 *Unione bancaria: una strada in salita?*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, alla quale hanno partecipato P. BONGINI, A. BAGLIONI, G. BOCCUZZI, D. MASCIANDARO e A. MACCARIO. Per l'analisi comparata dell'approccio della BCE e della *Federal Reserve* statunitense alla crisi e le politiche monetarie adottate A. BANFI, F. DI PASQUALI, *Le banche centrali negli anni della crisi: l'operatività della Banca centrale europea, della Banca d'Italia e della Federal Reserve*, ISEDI, Torino, 2014.

<sup>37</sup> Così M. DRAGHI alla *Global Investment Conference* tenutasi a Londra il 26 luglio 2012, [www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.html](http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.html).

<sup>38</sup> Gli altri due argomenti riguardano la solidità dell'Euro.

<sup>39</sup> Sempre M. DRAGHI nel luglio 2012.

Il Presidente ricorda agli Stati estranei all'UEM il *significato politico* dell'introduzione della *moneta unica* nell'Unione: lo fa con un'affermazione secca, per precisare che, in questa specifica ottica, la BCE, nell'ambito delle sole competenze conferite dai Trattati, preserverà la stessa moneta. Chiude poi chiarendo come la garanzia ultima di quanto affermato sia agganciata *non* alle disposizioni pattizie sovranazionali sulla Banca centrale; *non* al trasferimento all'UE di ulteriori competenze nazionali in materia monetaria, fiscale e bancaria; *non* al sindacato della Corte di Giustizia cui gli atti delle istituzioni e degli organi dell'Unione possono essere sottoposti.

«*Believe me*»: la garanzia delle garanzie sta *nel mandato così come da lui esercitato*; sta nella sua persona, *tout court*. È per questo che, a chi scrive, sembra di vedere storicamente realizzata la riflessione di *Weber* ricordata in apertura: «soltanto chi è sicuro di poter dire di fronte a tutto questo: 'non importa, andiamo avanti', soltanto quest'uomo ha la 'vocazione per la politica'»<sup>40</sup>.

Ora, pur non volendo attribuire al Presidente *Draghi* pensieri e ambizioni che è del tutto improbabile abbia mai avuto, o sovrainterpretare un discorso mirato anzitutto a rassicurare gli investitori estranei all'Eurozona, non si può però trascurare la novità di un simile approccio. A sostegno di questa suggestione sta un ulteriore dato concreto: lo stesso giorno, durante la stessa conferenza, interviene anche il Primo ministro britannico, affermando che dedicherà i mesi a venire

«[...]to get behind British business and do everything [...] to help secure the trade and investment that will help get the world back to sustained, global growth [...]»<sup>41</sup>.

Come il Presidente della BCE, *David Cameron* si rivolge a circa duecento fra le più importanti imprese dei trentasei rispettivi paesi di provenienza, sostenendo che quel numero è destinato non soltanto a diventare di venti volte maggiore nel breve termine, ma a coprire i più diversi settori della ricerca di base e applicata: «*from energy to life sciences, aerospace to education and the creative industries*»<sup>42</sup>.

Come il Presidente della BCE, *David Cameron* riconduce la *garanzia politica* dell'*obiettivo economico* perseguito al suo ruolo di Primo ministro, a quel mandato così come realizzato sotto la sua guida.

A differenza del Presidente della BCE, il Primo ministro britannico, di lì a non molto, ridurrà a calcoli partitici miopi ogni valutazione politicamente lungimirante e responsabile del significato dell'unione fra Stati europei, sovrastimando la capacità della Gran Bretagna di fronteggiare da sola le conseguenze della crisi del debito sovrano e dell'economia reale, e dimenticando un mondo cambiato al punto da rendere necessario rinunciare a prerogative rigidamente nazionali<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> M. WEBER, *La scienza come professione*, cit., p. 121.

<sup>41</sup> Per il testo integrale del discorso del Primo ministro *David Cameron*: [www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-at-global-investment-conference](http://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-at-global-investment-conference).

<sup>42</sup> Per la cit. v. la nota (37).

<sup>43</sup> Sul trasferimento di poteri sovrani in materia di politica monetaria E. MONACI, *Banca centrale europea e Sistema europeo delle Banche centrali: attori della governance comunitaria*, in L. Ammannati, P. Bilancia, (a

Con tutte le peculiarità del caso, il voto referendario britannico<sup>44</sup> sul recesso dall'UE è il risultato della confusione indotta ad arte fra *l'essere nazione* e *l'essere e restare nazione con e fra le altre, europee*<sup>45</sup>.

Il calcolo politico è la negazione della Politica.

Non che la stessa Europa non abbia dato la sponda a questa deriva; nell'ottica qui sposata, però, anche questo esempio induce a una riflessione *giuridica* rinnovata sul nesso fra disegno di convivenza pacifica da un lato, politica economica e monetaria dall'altro. L'impressione, infatti, è che la vicenda britannica e gli sforzi della BCE mirati alla tenuta dell'Euro possano essere ricondotti a una cornice comune.

Al contrario delle discutibili scelte del Primo ministro britannico e della (p)olitica che rappresentano, quella monetaria sembra essersi trasformata<sup>46</sup> in qualcosa di nuovo e in parte diverso da un "mero" strumento di politica (economica) nazionale<sup>47</sup>; per questo è importante pure chiedersi (rinunciando al momento a una terminologia rigorosa, per rendere invece immediato il fondamento logico del ragionamento giuridico a venire),

se l'ormai difficile separazione netta fra politica economica e monetaria qui suggerita rispetti i tratti coessenziali alle democrazie contemporanee, accolti dalle Costituzioni razionalizzate e caratterizzanti le forme di governo parlamentari,

e se, nell'ipotesi in cui la stessa separazione risulti addirittura superata, i poteri nazionali sovrani debbano riappropriarsi delle scelte fondamentali in materia monetaria, oppure possano aprirsi a ulteriori decurtazioni di sovranità.

Dietro queste domande, che si affronteranno d'ora in poi in chiave giuridica<sup>48</sup>, sta una suggestione inerente la BCE a "guida Draghi".

Quando il Presidente della Banca centrale europea, consapevole dell'«*amount of political capital that is being invested in the euro*», diventa il (P)olitico più lungimirante al tavolo negoziale che tenta di preservare l'integrazione salvandone la stabilità monetaria, mentre il Primo ministro britannico rischia di passare alla storia per aver fatto recedere la Gran Breta-

---

cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 222 ss., e F. MERUSI, P.C. PADOAN, F. COLASANTI, G.C. VILELLA, (a cura di), *L'integrazione monetaria dell'Europa: aspetti economici e politico-istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1987.

<sup>44</sup> Ossia quello espresso il 23 giugno 2016, che ha risposto al quesito sulla permanenza della Gran Bretagna nell'UE, ed è divenuto noto con l'espressione «*Leave or Remain*».

<sup>45</sup> Di nuovo i saggi in S. FRIEDRICH, P. SCHREINER, (Hg.), *Nation Ausgrenzung Krise. Kritische Perspektiven auf Europa*, cit.

<sup>46</sup> Sostiene M. KUMM, *Rebel Without a Good Cause: Karlsruhe's Misguided Attempt to Draw the CJEU into a Game of "Chicken" and What the CJEU Might Do About It*, in *GLJ*, Vol. 15, No. 2/2014, p. 214: «*The links between monetary and economic policies are close and complicated. The specific lines drawn by the FCC for the purposes of constructing an interpretation that would make the Draghi policies conform to EU primary law have a political purpose: they should be seen as an attempt to ensure political control over the ECB's actions by way of ESM conditionality (a legitimate concern for the CJEU to address) and to work towards minimizing the financial risks for Germany*».

<sup>47</sup> Affronta la tematica partendo dall'analisi delle origini della BCE e del SEBC S. ANTONIAZZI, cit., p. 1 ss.

<sup>48</sup> Ossia ragionando sulla giurisprudenza in materia del Tribunale costituzionale tedesco e della Corte di Giustizia dell'Unione europea, nonché su alcune norme della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, il cd. *Grundgesetz*, infra nel testo.

gna dall'Unione, causando una forse irrimediabile divisione interna del Paese e un potenziale disastro economico-finanziario, si è portati ad analizzare due termini che, nel corso della vita di uno Stato, sono l'alveo di concetti determinanti.

Secondo le definizioni del dizionario della lingua italiana di *Tullio de Mauro*, «statista» è «chi ricopre un ruolo importante nella vita politica di uno stato per la sua grande esperienza, teorica e pratica, nell'arte di governare»; «politico» è chi, «per professione o per interesse dominante si dedica alla politica», la quale, a sua volta, consiste nella «teoria e [nel]la pratica che ha come oggetto l'organizzazione e il governo dello stato», e nel «complesso dei fini cui tende uno stato e l'insieme dei mezzi impiegati per ottenerli»<sup>49</sup>.

Esperienza, arte del governare, complesso dei fini cui tende uno Stato e mezzi per raggiungerli: detto altrimenti, «*leave or remain*» o «*whatever it takes ... believe me*»?

#### **4. Quantitative Easing e Piano Juncker: superare il confine fra politica economica e monetaria, attraverso la stabilizzazione macroeconomica.**

La cd. «politica monetaria non convenzionale» di *Quantitative Easing* (o QE)<sup>50</sup> adottata dalla BCE<sup>51</sup> rientra nella prospettiva fin qui ricostruita.

Fin dalla primavera 2015, per «contrastare la bassa crescita e il rischio di deflazione», la Banca ha infatti effettuato «acquisti di debito pubblico, sul mercato secondario, con l'intento dichiarato di sostenere la domanda aggregata» e riportare l'inflazione al 2%<sup>52</sup>. Questo intervento, unito al cd. Piano *Juncker*, ideato per sostenere l'economia reale, ha rappresentato il mezzo scelto a livello sovranazionale per fronteggiare la crisi<sup>53</sup>.

Che questa sia un'evoluzione significativa della concezione della politica monetaria nota a livello nazionale, sembra possibile; che lo stesso sviluppo abbia trasformato il ruolo della BCE (la dottrina tedesca già prima del 2008 si interrogava sull'evoluzione da «*par(s) inter pares*» a «*primus inter pares*» della stessa<sup>54</sup>), è conclusione obbligata pure in ragione di una ulteriore iniziativa sovranazionale e di un recente discorso di *Draghi*.

---

<sup>49</sup> T. DE MAURO, *Il dizionario della lingua italiana per il terzo millennio*, Paravia, Torino, 2000.

<sup>50</sup> O. FONTANA, S. VANNUCCINI, *Combinare Quantitative Easing e Piano Juncker per uscire dalla crisi*, in *Commenti*, n. 80, 9 giugno 2016, *Centro Studi sul Federalismo*, [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it). Per le «imperfezioni» del sistema articolato sulla BCE e il SEBC: F. MERUSI, *Verso l'integrazione monetaria dell'Europa*, in F. Merusi, P.C. Padoan, F. Colasanti, G.C. Vilella, (a cura di), *L'integrazione monetaria dell'Europa ...*, cit., p. 13 ss., e ID., *L'Euro e le banche*, in A. Tizzano, (a cura di), *Il processo di integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 123 ss., spec. pp. 123 e 124.

<sup>51</sup> Forse evoluzione di quella in origine attribuita in via pattizia: per quest'ultima M. ARCELLI, *L'economia monetaria e la politica monetaria dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2007, spec. 52 ss.; sulla posizione delle banche centrali nazionali rispetto a quella europea v. invece F. BELLI, V. SANTORO, (a cura di), *La Banca centrale europea*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 243 ss.

<sup>52</sup> O. FONTANA, S. VANNUCCINI, cit.

<sup>53</sup> Sull'efficacia del QE e del Piano *Juncker*, e sulla loro applicazione disgiunta, O. FONTANA, S. VANNUCCINI, cit.

<sup>54</sup> C. MANGER-NESTLER, *Par(s) inter pares? Die Bundesbank als nationale Zentralbank im Europäischen System der Zentralbanken*, in *SÖR*, Bd. 134, Berlin Duncker&Humboldt, (Diss. 2006), 2008, p. 85 ss., p. 283 ss. Resta però aperto il problema (v. pgff. 5-7), del nesso fra democrazia e indipendenza della BCE: fra tutti, B. PANI-

Per volontà della Commissione europea e della Banca europea per gli investimenti (o BEI), nel giugno 2015 nasce il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (o FEIS); il FEIS è strumento indispensabile per il Piano *Juncker*, perché può «colmare il *deficit* di investimenti che affligge l'Europa sin dall'inizio della crisi»<sup>55</sup>, e, di conseguenza, sostenere la politica monetaria non convenzionale. A un anno esatto di distanza dalla creazione del FEIS, nel giugno 2016, *Mario Draghi* tiene la *Annual Tommaso Padoa-Schioppa Lecture*<sup>56</sup> dinanzi al *Brussels Economic Forum*. Qui, il Presidente della BCE chiarisce un dato.

La politica monetaria è efficace solo quando viene recepita dal sistema finanziario, e se interagisce in modo stretto con altre politiche, fiscali e strutturali. Queste interrelazioni consentono pure di definire la condizione peculiare delle banche centrali<sup>57</sup> come «*independence in interdependence*»<sup>58</sup>. Dall'interdipendenza fra politica monetaria e sistema finanziario nasce poi una prosperità «*directly relevant to the social cohesion of the euro area*»<sup>59</sup>.

Il termine «coesione» qui, sia chiaro, è diverso da quello utilizzato dai giuristi<sup>60</sup>. *Draghi* spiega infatti come la politica monetaria realizzata dalla BCE negli ultimi due anni possa sostenere la domanda, stabilizzare le aspettative inflazionistiche e impedire effetti negativi su salari e prezzi soltanto se si concretizza quella sorta di collaborazione costruttiva fra politiche e sistema finanziario, capace di velocizzare i tempi di realizzazione degli obiettivi perseguiti da quella monetaria; in caso contrario, il rischio di inflazione è destinato a realizzarsi comunque, sebbene più lentamente. Nella sostanza, la «coesione sociale» di cui parla *Draghi* sta dunque nel riuscire ad ancorare tutti i membri dell'Eurozona (soprattutto quelli più deboli) a uno *standard* minimo eguale relativo a domanda, inflazione, salari e prezzi.

Nel passato recente, secondo il Presidente, diversi ostacoli avrebbero però impedito<sup>61</sup> la piena realizzazione, nell'ordine, della trasmissione virtuosa delle scelte monetarie al sistema finanziario<sup>62</sup>, del corretto equilibrio della bilancia dei pagamenti delle banche, della

---

CO, M. OLIVELLA RIZZA, *Fondamenti dell'indipendenza della banca centrale in una società democratica*, in AA.VV., *Banche centrali e principio democratico*, collana *Quaderni del dottorato di ricerca in Diritto ed Economia* dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, Scuola superiore per l'Alta formazione universitaria, IX, Jovene, Napoli, 2007, p. 35 ss.

<sup>55</sup> O. FONTANA, S. VANNUCCINI, *cit.*

<sup>56</sup> Per il testo integrale della *5th Annual Tommaso Padoa-Schioppa Lecture* del 9 giugno 2016, tenuta da M. DRAGHI al *Brussels Economic Forum* 2016: [www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160609.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160609.en.html); per le più dettagliate informazioni sullo stesso *Forum* v. [ec.europa.eu/economy\\_finance/bef2016/](http://ec.europa.eu/economy_finance/bef2016/).

<sup>57</sup> S. ANTONIAZZI, *cit.*, pp. 23 ss., 38 ss., 187 ss.

<sup>58</sup> Durante la discussione sui temi qui trattati, *J. Ziller* ricordava a chi scrive come l'espressione «*independence in interdependence*» sia stata utilizzata per la prima volta nel 1954 da *Edgar Faure*, Presidente del Consiglio dei ministri francese, per descrivere il futuro rapporto fra il Marocco, una volta divenuto indipendente, e la Francia.

<sup>59</sup> Così M. DRAGHI nelle riflessioni introduttive del discorso *cit.* alla nota (56).

<sup>60</sup> Ossia legato alla realizzazione, nei più diversi settori, del principio di sussidiarietà: in questo senso sempre il complesso ragionamento di C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria*, *cit.*

<sup>61</sup> Ancora la *Lecture* di M. DRAGHI, *cit.*, al pgf. *Policy interactions in stabilising the economy*.

<sup>62</sup> Per il complesso degli strumenti di politica monetaria della BCE e per il cd. meccanismo di trasmissione v. l'articolo *Recent Findings on Monetary Policy Transmission in the Euro Area*, dell'ottobre 2002, pubblicato nel bollettino mensile della BCE, [www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb200210en.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb200210en.pdf), p. 43 ss; sulla distinzione fra le funzioni di vigilanza e di politica monetaria della BCE, S. ANTONIAZZI, *cit.*, p. 159 ss.

più utile combinazione delle voci delle manovre di bilancio statali (specificamente per quel che concerne la pressione fiscale e il livello di investimenti pubblici), delle politiche strutturali in grado di limitare la durata e l'entità degli *shock* all'origine delle aspettative inflazionistiche, con un solo risultato: far ricadere la stabilizzazione macroeconomica sulla politica monetaria.

Concretizzare invece questi obiettivi (e concepire la politica fiscale, nei paesi finanziariamente deboli, anche come «*macroeconomic policy tool that can enhance growth even when public finances need to be consolidated*»<sup>63</sup>), permetterebbe alla BCE di tornare a una politica monetaria convenzionale, mirata alla stabilità dei prezzi<sup>64</sup>. Questo, però, a patto che vengano raggiunti due scopi: garantire la tenuta dell'Euro<sup>65</sup> e riformare la *governance* sovranazionale dell'Eurozona, unendole alla combinazione virtuosa fra politiche fiscali e monetaria, per innalzare il tasso di occupazione e la produttività<sup>66</sup> dell'UE tutta.

Fin qui la politica monetaria della BCE a guida *Draghi*; è necessario ora tentare di capire se questa stia ancora nelle competenze attribuite per Trattato alla Banca e al suo Presidente.

## 5. Le *Outright Monetary Transactions*, “atto” *ultra vires*?

Come noto, il 6 settembre 2012 il Consiglio direttivo della BCE annuncia il piano OMT<sup>67</sup>, in ragione del quale la Banca, per salvaguardare l'unicità e la corretta trasmissione della politica monetaria, può acquistare sul mercato secondario titoli sovrani degli Stati in grave sofferenza<sup>68</sup> (condizionando l'acquisto alla partecipazione degli stessi Stati al pro-

---

<sup>63</sup> *Recent Findings on Monetary Policy Transmission in the Euro Area*, cit., e il discorso di M. DRAGHI al *Brussels Economic Forum* 2016, cit.

<sup>64</sup> Di nuovo la *Lecture* di M. DRAGHI, cit., al pgf. *Policy interactions in stabilising the economy*, cit.

<sup>65</sup> *Ibidem*: fenomeno dalla ricaduta concreta che, secondo DRAGHI, menomerebbe l'efficacia delle scelte monetarie su investimenti e consumi.

<sup>66</sup> *Ibidem*: in questo passaggio il Presidente ricorda anche la posizione di molti economisti statunitensi sul ruolo dell'innovazione tecnologica digitale in questo contesto.

<sup>67</sup> O *Outright Monetary Transactions*: per il relativo comunicato stampa: BCE, *Technical Features of Outright Monetary Transactions (Sep. 6th, 2012)*, [www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906\\_1.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html).

<sup>68</sup> Si riassume qui in breve quanto già sostenuto nello scritto, cui ci si permette di rinviare, M. BONINI, *Dichiarare ammissibili i ricorsi di costituzionalità e interorganico per ottenere la revisione dei Trattati sovranazionali? Dal Meccanismo europeo di Stabilità alle Outright Monetary Transactions, attraverso una imprevedibile giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale della Riv. tel. AIC*, n. 2, maggio 2014, [www.osservatorioaic.it/02-2014-del-01-04-2014.html](http://www.osservatorioaic.it/02-2014-del-01-04-2014.html). Inoltre, data la loro importanza per la riflessione sull'esperienza tedesca qui discussa, fra gli studi che si sono occupati delle problematiche di diritto costituzionale, regionale e amministrativo italiano originate dalle novità emerse in ragione della crisi economico-finanziaria, pare opportuno segnalare qui: A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, 11 ss.; ID., *Il principio del pareggio in bilancio in Costituzione*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2012, 2 ss.; C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2012; ID., *Equilibrio di bilancio versus autonomie locali e "Stato sociale"*, in *Amministrare*, n. 1/2014, 49 ss.; R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2013; ; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione

gramma di risanamento previsto dall'art. 13, terzo comma, del *Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità* o MES<sup>69</sup>).

Dato il frangente straordinario in cui si inserisce il piano (e la particolare modalità di adozione della decisione relativa – un comunicato stampa reso noto sulla pagina *web* della BCE) fin da subito ne vengono chiariti i limiti, che permetteranno di acquistare i titoli menzionati solo nel rispetto della cd. condizionalità, della copertura, del trattamento dei crediti erogati, della sterilizzazione della liquidità, della trasparenza e del programma per la sicurezza dei mercati<sup>70</sup>. In questi stretti margini, la BCE dovrebbe riuscire a fronteggiare la situazione di crisi senza incorrere nella violazione delle sue competenze di attribuzione, consistenti per il TFUE nella realizzazione della sola politica monetaria e nel conseguimento della stabilità dei prezzi. Ciò nonostante, il piano, mai applicato, sortisce due effetti: il primo, sui mercati finanziari, che reagiscono positivamente al suo solo annuncio; il secondo, sul Tribunale costituzionale federale tedesco (*Bundesverfassungsgericht* o BVG), che si pronuncia in modo potenzialmente grave per le sorti dell'integrazione europea.

Per la prima volta nella sua storia, infatti, il BVG, sulla base della lett. a) dell'art. 267 del TFUE<sup>71</sup>, si rivolge in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia (o CdG). Con il rinvio, il BVG chiede alla Corte di chiarire se il piano OMT (che, per il giudice costituzionale tedesco, configura una decisione di politica economica e non monetaria) sia un atto *ultra vires*, e, per questo, violi gli artt. 119, 123 e 127, primo comma TFUE, e gli artt. da 17 a 24 compreso del *Protocollo (n. 4) sullo Statuto del Sistema europeo delle Banche centrali e della Banca centrale europea*. Il rinvio nasce nell'ambito del procedimento principale che si svolge davanti al BVG dopo che quest'ultimo, sollevando considerevoli perplessità in dottrina, ritiene ammissibili<sup>72</sup> alcuni ricorsi diretti di costituzionalità ed uno interorganico<sup>73</sup>.

---

al convegno *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte costituzionale, 22 novembre 2013, in [www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/Seminario2013\\_Luciani.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Luciani.pdf); G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2012; e, da ultimo, E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1/2014. C. PINELLI in *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, relazione presentata al convegno *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce, 14-15 settembre 2012, in [www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/pinelli.pdf](http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/pinelli.pdf).

<sup>69</sup> L'accordo, firmato il 2 febbraio 2012, è entrato in vigore dall'ottobre successivo; l'art. 13, terzo comma MES, *Procedura per la concessione del sostegno alla stabilità*, si sofferma proprio sulla «gravità delle carenze da affrontare» e ribadisce la conformità dello strumento di aiuto finanziario «alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE», e a ogni «atto legislativo dell'Unione europea, compresi pareri, avvertimenti, raccomandazioni o decisioni indirizzate al membro del MES interessato».

<sup>70</sup> Per la descrizione delle condizioni v. la pagina *web* della BCE [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>71</sup> Stabilisce l'art. 267, lett. a) e b), TFUE: «La Corte di Giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, a) sull'interpretazione dei trattati; b) sulla validità degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione».

<sup>72</sup> Sulla *Verfassungsbeschwerde* (o ricorso diretto di costituzionalità) e sul ricorso interorganico v. G. DE VERGOTTINI, *cit.*, p. 213 ss., spec. pp. 216 e 219. Chi scrive sposa qui la posizione di M. KUMM, *cit.*, p. 294.

<sup>73</sup> Per i dettagli inerenti i ricorsi si rinvia di nuovo a M. BONINI, *cit.*; per una valutazione attenta e particolarmente critica delle conseguenze della decisione del BVG del giugno 2016, di cui si tratterà *infra* nel testo, M.D.



In particolare, il BVG chiede alla CdG di valutare l'OMT alla luce della nozione di politica monetaria intesa come competenza rigidamente attribuita alla BCE<sup>74</sup>. In quest'ottica, per il giudice costituzionale tedesco la decisione con la quale si adotta lo stesso piano sarebbe invalida perché definibile come atto *ultra vires* in ragione di due sentenze: la *Pringle* del 2012<sup>75</sup> (con la quale la CdG *escludeva* che l'accordo MES potesse essere qualificato come uno strumento di politica economica), e la *Honeywell* del 2010<sup>76</sup> (con la quale il BVG riservava a sé il controllo ultimo sugli atti *ultra vires* delle istituzioni o degli organi dell'UE, stabilendo che agli stessi non si potesse dare applicazione nella Repubblica federale<sup>77</sup>). Il rinvio pregiudiziale del BVG è problematico per due ragioni<sup>78</sup>.

In dottrina<sup>79</sup> è stato anzitutto fatto notare che la previsione di cui alla lett. a) dell'art. 267 TFUE<sup>80</sup> permette alla CdG di *interpretare* disposizioni sovranazionali, ma *non* di giudicare la *validità*, come vorrebbe il BVG interrogando la stessa Corte sulla natura ultima della decisione OMT<sup>81</sup>. Inoltre, per formulare il rinvio pregiudiziale, il BVG ha come accennato dichiarato ammissibili ricorsi che solo con difficoltà potevano esserlo.

Durante la "crisi del debito", infatti, il Tribunale ha sempre esercitato il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi federali di ratifica degli accordi internazionali mirati a fronteggiare il debito sovrano incontrollato di alcuni Stati membri dell'Unione economica e monetaria (o UEM). Questa giurisprudenza ha stabilito che ogni disegno di legge o altra decisione di iniziativa governativa capaci di incidere sul bilancio nazionale debbano sempre essere soggetti al puntuale controllo della Camera federale, il *Bundestag*, e, per quanto di loro competenza, delle relative articolazioni interne, prima fra tutte la Commissione bilancio. Questo, perché solo i procedimenti parlamentari consentono di esercitare la funzione legislativa e di controllo sull'Esecutivo federale e garantiscono "l'applicazione in aula" del principio democra-

---

POLI, *Mir gehört die Letztentscheidungskompetenz! L'ennesimo dialogo-scontro tra Bundesverfassungsgericht e Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Rivista telematica AIC*, n. 3/2016.

<sup>74</sup> Così N. PETERSEN, *Karlsruhe Not Only Barks, But Finally Bites - Some Remarks on the OMT Decision of the German Constitutional Court*, in *GLJ*, Vol. 15, No. 2/2014, p. 324.

<sup>75</sup> Corte di Giustizia, seduta plenaria, sent. 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle c. Irlanda*.

<sup>76</sup> BVerfG, 2 BvR 2661/06 del 6.7.2010, Absatz-Nr. (1-116), in breve *Honeywell*.

<sup>77</sup> Il BVG può esercitare il controllo *ultra vires* se è evidente che l'istituzione o l'organo sovranazionale abbiano adottato un atto che comporta un «trasferimento strutturale di competenze»: v. sent. *Honeywell*, al *Leitsatz* 1.a).

<sup>78</sup> Fra i commenti più equilibrati alla pronuncia discussa nel testo si segnala quello di W. FRENZ, *Judicial Brexit by the German Federal Constitutional Court?*, in corso di pubblicazione in *RIDPC*, n. 3, 2016 che, nel corso dello scritto, chiarisce – come si fa qui nel testo – le basi costituzionali a fondamento del controllo sugli atti cd. *ultra vires*, evidenziando come il primato del diritto dell'UE, nell'ordinamento giuridico tedesco, discenda dalla Legge fondamentale e non dal diritto primario dell'Unione e dalla giurisprudenza della CdG.

<sup>79</sup> Così M. CONDINANZI nell'intervento intitolato *Il controllo giurisdizionale delle comunicazioni della BCE: una nuova forma di accountability giuridica?*, presentato durante il seminario curato da J. ZILLER *The European Central Bank's Communications: An instrument of Monetary Policy and a Vector of Accountability*, 30 maggio 2016, Università di Pavia.

<sup>80</sup> Art. 267, lett. a) TFUE: «La Corte di Giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, a) sull'interpretazione dei trattati».

<sup>81</sup> Resa nota in una conferenza stampa, e pubblicata come comunicato-stampa sulla pagina *web* della BCE.

tico<sup>82</sup>. In una simile prospettiva, le scelte inerenti il *bilancio dello Stato*, per parte loro, sono dunque *piena espressione della democrazia parlamentare*.

Nel caso che origina il rinvio, al contrario, il Tribunale considera ammissibili ricorsi che non impugnano alcun atto formale di un'istituzione sovranazionale, ma nella sostanza lamentano il fatto che, nel rispetto del principio democratico custodito dal congiunto disposto degli artt. 20 e 79 GG<sup>83</sup>, *il Legislativo federale e l'Esecutivo federale non abbiano contrastato l'adozione del piano OMT da parte della BCE*.

Sebbene esistente nell'ordinamento giuridico tedesco<sup>84</sup>, nel caso specifico l'istituto dell'inerzia parlamentare parrebbe essere stato interpretato in modo da consentire al BVG di forzare i criteri a fondamento dell'ammissibilità dei ricorsi. Questo, forse, con un intento: scrivere una sentenza che, una volta ottenuta la pronuncia pregiudiziale, avrebbe comunque permesso al giudice costituzionale tedesco di esprimere la cd. "ultima parola"<sup>85</sup> rispetto all'applicabilità in ambito nazionale del piano OMT - *anche nel caso* in cui la CdG non lo avesse ritenuto *ultra vires*<sup>86</sup>. Se questa ipotesi è fondata, il BVG pare dunque dare origine a *qualcosa di ben diverso* dalla nota competenza delle giurisdizioni costituzionali a far rispettare i cd. *controlimiti* nei confronti della normazione sovranazionale.

Oltre a queste due osservazioni, per chiarire l'intrinseca problematicità del rinvio va ricordato anche altro.

Una logica simile anima gli scopi perseguiti dal *Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità* (o MES, *supra*) e dal piano OMT: quest'ultimo, permettendo alla BCE di acquistare titoli di Stato<sup>87</sup>, laddove applicato dovrebbe garantire che i titoli sovrani, nel mercato secondario<sup>88</sup>, non diventino oggetto di incontrollabili speculazioni, contagiando così

---

<sup>82</sup> Sul più ampio tema G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Ed. scientifica, 2012.

<sup>83</sup> Dunque dalle disposizioni costituzionale che garantiscono, rispettivamente, il carattere federale, democratico e sociale della Repubblica e il principio democratico, e il procedimento aggravato di revisione costituzionale introdotto allo specifico scopo di proteggere il nucleo duro del GG.

<sup>84</sup> Per la disciplina dell'istituto G. DE VERGOTTINI, *cit.*, p. 219.

<sup>85</sup> Sulla questione D. MURSWIEK, *ECB, ECJ, Democracy, and the Federal Constitutional Court: Notes on the Federal Constitutional Court's Referral Order from 14 January 2014*, in *GLJ*, Vol. 15, No. 2/2014, p. 148 ss., spec. p. 160. Per un giudizio recente sullo stesso profilo, che critica la posizione del BVG, J. ZILLER, *La Constitución y la integración europea: una perspectiva comparada*, manoscritto aggiornato al 15 luglio 2016 della relazione presentata al XIV° Congreso de la Asociación de Constitutionalistas de España, *La Constitución española treinta años después de la integración europea*, Università di Deusto, Bilbao, 4-5 febbraio 2016, p. 12, dove l'A. afferma che «*los jueces del Tribunal de Karlsruhe se apoyaron a esta formulación para establecer su propio poder de interpretación/concretización de estos principios en una manera secundo mi opinion poco Euro-pafreundlich, en el sentido que afirman a menudo que tienen ellos la última palabra sobre estos temas, como explicado muy explícitamente en la petición de decisión prejudicial en el asunto C-62/14 Gauweiler*».

<sup>86</sup> In senso contrario F. GÄRDITZ, *Beyond Symbolism: Towards a Constitutional Actio Popularis in EU Affairs? A Commentary on the OMT Decision of the Federal Constitutional Court*, in *GLJ*, Vol. 15, No. 2/2014, p. 184.

<sup>87</sup> Ossia quelli che datano da uno a tre anni dall'immissione sul mercato secondario.

<sup>88</sup> Pure in ragione del tasso fissato dalla BCE: E. PAPARELLA, *Il Tribunale costituzionale federale tedesco e la controversia sulle OMT: i moniti di Karlsruhe colpiranno anche la Eurotower?*, [www.confrontocostituzionali.it](http://www.confrontocostituzionali.it), 9 luglio 2013; E. OLIVITO, *Atto primo: il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della Bce. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 19 febbraio 2014.

l'economia reale attraverso il mercato finanziario<sup>89</sup>. L'OMT - come detto, *mai applicato* - nasce dunque per contrastare<sup>90</sup> il legame dannoso fra mercati finanziari ed economia reale. Per la sentenza *Pringle* della CdG anche l'accordo MES, in questa logica, pur rappresentando uno strumento mirato ad aiutare gli Stati in difficoltà economico-finanziarie, non violerebbe i Trattati europei, ossia il riparto pattizio di competenze in materia economica e monetaria fra Stati membri e UE di cui all'art. 119 TFUE, e il divieto di forme di facilitazione creditizia previsto dall'art. 123 TFUE.

Nonostante la sentenza *Pringle* della CdG sul MES, nell'ottica del BVG, in ogni caso, il piano OMT è invece nella sostanza una decisione di politica economica, e per questa ragione svislisce la competenza in materia del Legislativo e dell'Esecutivo federali, la sovranità dello Stato tedesco e il diritto del cittadino a poter assumere, grazie ai congegni istituzionali della democrazia rappresentativa, le decisioni fondamentali (anche in tema di bilancio) che riguardano la collettività nazionale.

Fermo restando quanto già affermato sui dubbi che accompagnano le scelte del BVG, quel che qui interessa è capire bene la ragione per la quale il giudice costituzionale tedesco tanto insiste sull'importanza della distinzione netta fra scelte di politica economica e monetaria nelle forme di governo parlamentare.

## 6. Alle origini della BCE, una Costituzione del Secondo dopoguerra.

Come emerso dalle osservazioni di *Mario Draghi*, un singolo Stato membro non può adottare decisioni per aiutare le economie europee efficaci quanto quelle della BCE. Diverso è ovviamente il discorso sui mezzi che la Banca dovrebbe prediligere; criticabile, a detta di alcuni, la strategia da tempo scelta dal suo Presidente, che sembrerebbe generare solo inflazione<sup>91</sup>.

In ogni caso, per i ricorsi di costituzionalità e interorganico<sup>92</sup> all'origine del rinvio pregiudiziale del BVG, le scelte della BCE (adottate da un'istituzione UE non legittimata democraticamente, e anche se non tradotte in atti formali capaci di produrre effetti giuridicamente vincolanti<sup>93</sup>) sarebbero però pericolose al punto da chiedere che il Parlamento e l'Esecutivo federali si oppongano all'OMT, e che la Banca centrale tedesca (o *Bundesbank*) non prenda parte al piano, perché esso, al fondo, servirebbe per sostenere i bilanci di alcuni Stati soltanto.

---

<sup>89</sup> Sui pericoli per la BCE discendenti dal rinvio A. THIELE, *Friendly or Unfriendly Act? The "Historic" Referral of the Constitutional Court to the ECJ Regarding the ECB's OMT Program*, in *GLJ*, Vol. 15, No. 2/2014, p. 242 ss., spec. p. 256 ss.

<sup>90</sup> Per il giudizio positivo sull'opera di *M. Draghi* M. KUMM, *cit.*, p. 207.

<sup>91</sup> In questo senso alcune delle posizioni critiche emerse durante l'incontro del 7 giugno 2016 *Unione bancaria: una strada in salita?*, *cit.*, e M. GOLDMANN, *Adjudicating Economics? Central Bank Independence and the Appropriate Standard of Judicial Review*, in *GLJ*, Vol. 15, No. 2/2014, p. 266 ss. p. 269.

<sup>92</sup> Ricorsi che M. KUMM, *cit.*, p. 2094, definisce come «*deeply misguided*».

<sup>93</sup> BVG, sent. 14 gennaio 2014, pgff. 5 ss. Sul *deficit* democratico della BCE S. ANTONIAZZI, *cit.*, pp. 187 ss. e 276 ss.

Premesso che, come accennato, l'art. 13, terzo comma MES mira proprio ad aiutare, nel rispetto del requisito insuperabile della condizionalità, gli Stati membri dell'UEM in grave difficoltà (anche per evitare il pericolo di contagio di altre economie reali europee), e al di là della rigidità del BVG sulle questioni qui trattate<sup>94</sup>, è proprio la Legge Fondamentale a fornire la base giuridica per inquadrare la politica monetaria *nel limitato ruolo di strumento* di quella economica. Per questo motivo, nel passato recente, parte della dottrina tedesca ha sottolineato come

«*at the occasion of the establishment of the Economic and Monetary Union, Germany wanted to cement the independence of the ECB in order to ensure that it follows the politics of price stability cherished by Bundesbank*», e non altro<sup>95</sup>.

La posizione del BVG ha dunque origini lontane e base giuridica costituzionale<sup>96</sup>, che obbligano a ragionare sugli interventi al limite fra politica economica e monetaria realizzati da un'istituzione UE come la BCE.

Ora, nella storia degli ultimi anni della crisi del debito sovrano la BCE ha acquistato un ruolo di rilievo in quanto, fra le istituzioni UE, è la sola<sup>97</sup> ad avere «competenze non ripartite con gli Stati membri e ad essere caratterizzata da una struttura organizzativa di tipo federale che, in via eccezionale per una banca centrale, e in ragione di scelte ben precise adottate all'epoca della sua istituzione, si trova ad operare a fronte di una controparte governativa composita, nonché di complesse modalità di coordinamento delle politiche nazionali (art. 13 TUE, artt. 127-133 TFUE)»<sup>98</sup>.

Dunque – premesso che *la BCE non è la Federal Reserve nordamericana*<sup>99</sup> –, se la crisi, per sua natura, è transnazionale, è necessario che ad affrontarla siano proprio le istituzioni che non conoscono “confini”, perché non sono “nazionali”.

Ferma restando questa osservazione, una cosa è però intervenire sulla crisi superando i confini nazionali, altra è farlo travolgendo le garanzie costituzionali: forse, solo impostando così il ragionamento si può capire (in parte, beninteso) il BVG che, con una pronuncia pregiudiziale tale da poterlo mettere nella condizione di dover sostenere comunque la teoria dell'inapplicabilità di un atto a suo solo avviso *ultra vires*, ha rischiato di costringere *in questo momento storico* l'Esecutivo federale tedesco a chiedere la revisione dei Trattati UE nella

---

<sup>94</sup> Convincente, invece, per D. MURSWIEK, *cit.*, p. 151 ss. Per una disamina che, al contrario, evidenzia i pregi ma anche i difetti della posizione assunta dal BVG sempre W. FRENZ, *cit.*, pgf. I.3 del saggio in corso di pubblicazione in RIDPC, n. 3, 2016, spec. laddove sottolinea che il BVG tenta comunque di inserirsi nella logica per la quale il Tribunale costituzionale federale «*does not defend the Grundgesetz (the German Basic Law) against the European integration, but with and in it*».

<sup>95</sup> In questa luce S. ANTONIAZZI, *cit.*, p. 23 ss., e la nota (3) di p. 1.

<sup>96</sup> Di nuovo W. FRENZ, *cit.*, pgf. I.1 del saggio in corso di pubblicazione in RIDPC, n. 3, 2016.

<sup>97</sup> Pur lodando la giurisprudenza costituzionale precedente, M. GOLDMANN, *cit.*, p. 264, sostiene che la «*unconventional monetary policy steps up the need for the ECB to justify the legality of its measures*».

<sup>98</sup> Così E. PAPARELLA, *cit.*

<sup>99</sup> O FED. Sul punto D. MURSWIEK, *cit.*, p. 150 ss. e M. GOLDMANN, *Adjudicating Economics? ...*, *cit.*, p. 266 ss, e *infra* nel testo.

parte in cui conferiscono competenze alla BCE, e, in caso di reazione negativa sul punto, a recedere dalla stessa Unione.

Altro è stato l'esito, in ragione della attesissima pronuncia del 21 giugno 2016 del BVG, che ha sposato in buona misura (tranne per i profili che si diranno) la posizione della CdG nella sentenza pregiudiziale nota come *Gauweiler*<sup>100</sup>. La conclusione "positiva" della vicenda nulla toglie comunque all'importanza, per il futuro, di quanto si approfondisce di seguito, che, in anni lontani, già preoccupava parte della dottrina tedesca<sup>101</sup>.

## 7. Dalla *Bundesbank* alla BCE, nel rispetto dei diritti fondamentali e del principio democratico.

Poche Costituzioni, e fra queste quella tedesca<sup>102</sup>, dedicano una apposita disposizione alla Banca centrale nazionale<sup>103</sup>. La versione attuale dell'art. 88 GG stabilisce che

"Il *Bund* istituisce una banca valutaria e di emissione come Banca federale. Le sue funzioni e competenze possono essere trasferite, nel quadro dell'Unione europea, alla Banca centrale europea, che è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della sicurezza e della stabilità dei prezzi"<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> Corte di Giustizia, Grande sezione, sent. 16 giugno 2015, *Gauweiler*, in C-62/14, e per la decisione dello scorso giugno BVG, *Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016 – 2 BvR 2728/13-Rn.* (1-220) (in breve sent. OMT): per i profili più che critici caratterizzanti questa sentenza ci si permette di rinviare a M. BONINI, *Giudice delle leggi o «Signore dei Trattati»? Riflessioni critiche sul «sindacato a tutela dell'identità costituzionale»*, in corso di pubblicazione nella rivista telematica *Osservatorio AIC*, novembre 2016, n. 3/2016

<sup>101</sup> E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Dove sta andando l'Europa?*, in ID., *Diritto e secolarizzazione: dallo Stato moderno all'Europa unita*, (a cura di G. Preterossi, trad. it. di M. Carpitella), GLF ed. Laterza, Roma, 2007, spec. p. 192 ss.: per lo studioso l'integrazione europea, intesa come realizzazione di un patrimonio costituzionale comune, dovrebbe essere caratterizzata non soltanto da un'impronta tecnocratica ma, soprattutto, da un'eredità politica volta al futuro; questo approccio porta BÖCKENFÖRDE a riflettere in modo decisamente preoccupato sulla scelta di modellare l'UEM sul solo (o prevalente) esempio tedesco, perché una simile via comporterebbe l'imposizione di un prototipo nazionale rispetto ad altri, peraltro sempre Stati membri (dell'allora Comunità e poi Unione europea), con conseguenze non necessariamente positive per gli anni a venire. Per i saggi raccolti nel volume cit. v. ID., *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1999, e ID., *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Suhrkamp, Frankfurt a. M., (1991), erweiterter Ausgabe 2006.

<sup>102</sup> Sulla partecipazione della Germania, invece, all'evoluzione del processo di integrazione europea rappresentata dal Trattato di *Maastricht* e sulla base costituzionale che permise al tempo di ratificare lo stesso Trattato (ossia l'allora "nuovo" art. 23 GG), di recente J. ZILLER, *La Constitución y la integración europea: una perspectiva comparada*, cit., p. 11.

<sup>103</sup> M. HERDEGEN, *Art. 88*, in *Grundgesetz Kommentar*, Th. Maunz, G. Dürig (Begr.r), Band VI, *Art. 86-106 b*, C.H.Beck Verlag, München, 2012, p. 3 ss., spec. p. 5, nota (1) per le Costituzioni finlandese (§73), portoghese (art. 105), svedese (cap. 9, §12, svizzera (art. 39, dal secondo fino all'ottavo comma), ceca (art. 98); colombiana (art. 373 ss.) ed ecuadoregna (art. 261 ss., nella versione del 1998).

<sup>104</sup> Sulle fonti per ricostruire le vicende della disposizione M. HERDEGEN, cit., p. 3.

Ciò che qui interessa è comprendere come le norme di cui all'art. 88 GG incidano sulla nozione di politica monetaria<sup>105</sup> che si riverbera direttamente sulle competenze della BCE<sup>106</sup>. Questo è significativo in quanto, al pari delle altre disposizioni costituzionali, l'art. 88 GG rientra in un complesso di garanzie costituzionali che fanno sistema fra loro: dunque, indebolirne anche una soltanto compromette le altre<sup>107</sup>.

Se, quindi, il modello della *Bundesbank* discendente dall'art. 88 GG è l'espressione di diverse garanzie costituzionali, assumerlo come riferimento nel momento della creazione dell'UEM<sup>108</sup> significava voler istituire la BCE, per gli anni a venire, su due fondamenta. La prima, data dalla sua indipendenza da ogni potere (nazionale, sovranazionale, pubblico, privato, politico, economico, ecc.); la seconda, articolata sulla politica monetaria come realizzata nella forma di governo parlamentare (ossia come mezzo della politica economica, riconducibile di conseguenza ai controlli su quest'ultima caratterizzanti la relazione fra Legislativo ed Esecutivo propria di quella specifica forma di governo<sup>109</sup>).

In questa luce, allora, nell'ottica tedesca è determinante che la BCE non si discosti non tanto dal modello della *Bundesbank* in sé e per sé<sup>110</sup>, ma dalle garanzie costituzionali cui quel modello è agganciato<sup>111</sup>. È infatti la definizione affidata alla norma costituzionale del prototipo in questione e, quindi, della politica che esso può realizzare, che permette in ultima istanza di tutelare il principio democratico.

Stabilendo che «il *Bund* istituisce una banca valutaria e di emissione, come Banca federale», il primo periodo dell'art. 88 GG delinea un obbligo costituzionale (o «*Verfassung-*

---

<sup>105</sup> S. ANTONIAZZI, *cit.*, p. 23 ss., spec. la nota (58) di p. 23, ricostruisce il pensiero di R. MARTÍNEZ DALMAU sull'indipendenza della BCE, sulla politica antinflazionistica che giustifica l'esistenza delle banche centrali e, infine, sulle perplessità che suscita il *deficit* democratico di quella europea (v. come citato dall'A. R. MARTÍNEZ DALMAU, *La independencia del Banco Central Europeo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, p. 149 ss. e ID., *Constitución, legitimidad democrática y autonomía de los bancos centrales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 182-183, e 314 ss.).

<sup>106</sup> J. FABIAN, *Die Europäische Zentralbank als Einrichtung unter europäischer Verwaltung*, GRIN Verlag GmbH, München, 2011, spec. p. 7 ss.

<sup>107</sup> Per ogni approfondimento K. STERN, *Die Notenbank im Staatsgefüge*, in Deutsche Bundesbank, (Hgb.), *Fünfzig Jahre Deutsche Mark*, Beck Verlag, München, 1998, p. 185 ss.

<sup>108</sup> Ferme restando le gravi perplessità di E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Dove sta andando l'Europa?*, *cit.*, p. 192 ss.

<sup>109</sup> Sulle difficoltà nell'inquadrare giuridicamente la nozione di indipendenza della BCE, S. BARONCELLI, *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello della Federal Reserve*, European Press Academy Publishing, Firenze, 2000, p. 29 ss.

<sup>110</sup> Per la riflessione sull'esistenza di una relazione di tipo federale fra BCE e banche centrali nazionali S. ANTONIAZZI, *cit.*, p. 38 ss. Sulla *Federal Reserve* statunitense e la crisi, e sulla politica monetaria della stessa banca v., rispettivamente, B.S. BERNANKE, (trad. it. A. Olivieri), *La Federal Reserve e la crisi finanziaria. Quattro lezioni*, Il Saggiatore, Milano, 2014; HETZEL R.L., *The Monetary Policy of the Federal Reserve: a History*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

<sup>111</sup> Di nuovo W. FRENZ, *cit.*, pgf. II. del saggio in corso di pubblicazione in RIDPC, n. 3, 2016, dove l'A. ricostruisce il nesso fra la «*Protection of the Budget Authority as a Current Problem*» e la «*Reconnection to the Democratic Principle*».

*sauftrag*) a carico della Federazione<sup>112</sup>. La creazione della *Bundesbank*, con la legge federale del 1957<sup>113</sup>, pone in essere questa previsione costituzionale; la disposizione verrà integrata solo molti anni dopo, quando, per ratificare il Trattato di *Maastricht*<sup>114</sup>, la Repubblica federale aggiunge allo stesso articolo un secondo periodo (ossia: «Le sue funzioni e competenze possono essere trasferite, nel quadro dell'Unione europea, alla Banca centrale europea, che è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della sicurezza e della stabilità dei prezzi»<sup>115</sup>). L'integrazione del testo dell'art. 88 GG si rende necessaria perché il Titolo VII del GG, dedicato alla legislazione federale, all'art. 73, primo comma, quarto periodo GG, a tutt'oggi stabilisce che la Federazione ha legislazione esclusiva in materia di sistema valutario e monetario, ma nulla dice sull'istituzione di una Banca centrale<sup>116</sup>.

Il trasferimento alla BCE delle competenze già della *Bundesbank* poteva avvenire quindi solo a testo costituzionale innovato, e tenendo conto dell'intreccio di garanzie offerto da tutta la Costituzione. Per essere costituzionalmente legittimo, lo stesso trasferimento doveva venir realizzato però pure nel rispetto dell'art. 23, primo comma, terzo periodo GG<sup>117</sup>, ossia solo laddove venisse soddisfatta una condizione ulteriore:

«Per l'istituzione dell'Unione europea, per le modifiche delle norme dei trattati e per le regolazioni analoghe, mediante le quali la presente Legge fondamentale viene modificata o integrata nel suo contenuto, oppure mediante le quali tali modifiche e integrazioni vengono rese possibili, si applica l'art. 79, commi II e III».

L'art. 79, noto anche come «*Ewigkeitsklausel*» (o «clausola eterna», volta a impedire ogni modifica della Costituzione formale che possa mutarne il carattere democratico, così come custodito da quella sostanziale<sup>118</sup>), prevede al secondo comma che le leggi costituzionali o di revisione costituzionale, così come le leggi di ratifica degli accordi internazionali, debbano essere approvate dalle due Camere raggiungendo, in entrambe, la maggioranza

---

<sup>112</sup> Sulle norme costituzionali che si risolvono in un «imperativo ad adottare o non adottare certe norme a carico di organi costituzionali (legislativi)», dotate di valore «programmatico», DE VERGOTTINI, *cit.*, p. 171, la nota (65). Il primo periodo dell'art. 88 GG è al tempo stesso norma costituzionale precettiva, comportando un *Auftrag* vincolante ciascun Esecutivo, e programmatica, in quanto volto a realizzare un disegno che può concretizzarsi solo nel tempo.

<sup>113</sup> *Gesetz über die Deutsche Bundesbank*, 26.7.1957, in BGBl. I, 1957, p. 745.

<sup>114</sup> La modifica del testo viene introdotta insieme alla legge federale del 21.12.1992 (in BGBl. I, 1992, p. 2086), con la quale il *Gesetz über die Deutsche Bundesbank*, *cit.*, viene ampliato, come annunciato il 22.10.1992 (BGBl. I, 1992, p. 1782).

<sup>115</sup> Sull'obiettivo della stabilità dei prezzi di nuovo S. ANTONIAZZI, *cit.*, p. 6, spec. la nota (14), dove l'A. rimanda alla dottrina spagnola: v. come citato dall'A. J. PAREJO GÀMIR, A. ALGARRA PAREDES, *Política monetaria del Banco Central Europeo y competitividad: análisis de sus principales riesgos*, in *Revista del Instituto de Estudios Economicos*, n. 2-3, 2003, p. 73 ss.

<sup>116</sup> Così K. RUGE, *Art. 88*, in B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein (Begr.r), *GG – Kommentar zum Grundgesetz*, Carl Heymanns Verlag, Köln, 2011, 12. Aufl., p. 1755, che, richiamando sul punto BVerfGE 14, 197 [213 e 215], chiarisce come l'art. 73 fosse limitato alla disciplina materiale da adottare in materia monetaria e di valuta.

<sup>117</sup> Anche l'art. 23 GG, dapprima abrogato dal Trattato di Unificazione delle due Germanie del 31 agosto 1990, è stato integralmente riformulato (il 21 dicembre 1992) per ratificare il Trattato di *Maastricht*.

<sup>118</sup> Per la distinzione e la cd. «superconstituzione» di nuovo C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, *cit.*, pp. 139-332, spec. p. 204 ss.

dei due terzi. Il terzo comma introduce limiti espliciti alla revisione costituzionale: non è ammissibile la modifica che tocchi l'articolazione del *Bund* in *Länder*, la partecipazione di questi alla legislazione federale, o i principi di cui agli artt. 1 e 20 (dedicati il primo al riconoscimento della dignità della persona umana, all'obbligo del potere statale di rispettarla e ai diritti fondamentali, alla cui osservanza sono vincolati espressamente il potere esecutivo, legislativo e giudiziario; il secondo, alla definizione giuridica della Repubblica come federale, democratica e sociale, e al principio democratico).

Dato il nesso fra gli artt. 23 e 79 GG, ossia fra l'apertura alla partecipazione all'UE e le garanzie inviolabili poste a tutela dei diritti fondamentali e dei principi coesenziali all'ordinamento giuridico, la creazione del *Sistema europeo delle Banche centrali* (o SEBC) e della BCE veniva un tempo, e viene compresa, oggi, dal BVG e da una parte della dottrina nel modo seguente. Per rispettare le garanzie appena ricordate, le previsioni pattizie sull'indipendenza della BCE e sulla stabilità monetaria (intesa come competenza di attribuzione prioritaria della stessa<sup>119</sup>) devono essere paragonabili nella sostanza a quelle nazionali negli stessi ambiti. Questo, per conseguire un obiettivo.

L'indipendenza riconosciuta alla *Bundesbank* la sottrae al pieno controllo democratico affidato al *Bundestag*<sup>120</sup>. Difatti, la giurisprudenza del BVG, in ragione anzitutto degli strumenti di politica monetaria utili a porre in essere le competenze della stessa Banca (riserva monetaria, valuta e pagamenti), ha definito la *Bundesbank* come «*Anstalt des öffentlichen Rechts*»<sup>121</sup> (lett. «ente di diritto pubblico»): la Banca non è dunque paragonabile a un'autorità amministrativa indipendente, ma non è neppure un organo costituzionale, ed è svincolata dal controllo politico diretto della Camera federale<sup>122</sup>.

In quanto «*Anstalt des öffentlichen Rechts*»<sup>123</sup>, per la dottrina e per il giudice costituzionale la *Bundesbank* agisce in un ambito non soggetto all'influenza ministeriale («*im so genannten ministerialfreien – regierungsfreien – Raum*»<sup>124</sup>), ossia governativa<sup>125</sup>. Proprio questa forma di *indipendenza*, intesa come *sottrazione* all'influenza del *potere esecutivo*,

---

<sup>119</sup> Ancora K. RUGE, *Art. 88, cit.*, p. 1755, e BVerfGE 89, 155, ossia la sent. nota come *Maastricht Urteil*.

<sup>120</sup> Ci si riferisce alla differenza fra la Camera eletta a suffragio universale, il *Bundestag*, e quella che rappresenta le articolazioni territoriali, il *Bundesrat*, nonché al rapporto di fiducia fra la prima e il solo Cancelliere: DE VERGOTTINI, *cit.*, p. 582 ss.; sempre fondamentale P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, (6<sup>a</sup> ed. interamente riveduta), Giuffrè, Milano, 1988, p. 318 ss., spec. pp. 323-327.

<sup>121</sup> BVerfGE 14, 197 [215]; K. STERN, *Die Notenbank im Staatsgefüge, cit.*, p. 185 ss., e Id., *Die Bundesbank*, in K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, *cit.*, 1980, p. 463 ss., spec. p. 471; M. HERDEGEN, *Art. 88*, Rn. 44, in Th. Maunz, G. Dürig, (Hg.r), *Grundgesetz Kommentar*, Bd. VI, C.H. Beck Verlag, München, 2012 (2010), p. 3 ss.

<sup>122</sup> K. RUGE, *Art. 88, cit.*, p. 1755.

<sup>123</sup> BVerfGE 14, 197 [215], e K. STERN, *Die Bundesbank, cit.*, p. 471, e M. HERDEGEN, *Art. 88*, Rn. 44, *cit.*.

<sup>124</sup> K. STERN, *Die Bundesbank, cit.*, p. 470; B. PIEROTH, *Art. 88*, Rn. 3, in H.D. Jarass, B. Pieroth, (Hgr.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, p. 953, e K. RUGE, *Art. 88, cit.*, p. 1757.

<sup>125</sup> Di nuovo K. STERN, *Die Bundesbank, cit.*, p. 470, e B. PIEROTH, *Art. 88, cit.*, sempre Rn. 3.



comporta l'impossibilità di sottoporla a qualsivoglia forma di *controllo del potere legislativo, anche indiretto*, ossia *per il tramite* del voto di sfiducia costruttiva indirizzato al Cancelliere.<sup>126</sup>

L'esclusione della *Bundesbank* dal circuito decisionale governativo e dal controllo parlamentare ha aperto due questioni: una, relativa all'*influenza diretta* sulla *Bundesbank* di interessi di parte, e l'altra inerente il *controllo indiretto* del *Bundestag* sulla stessa.

## 8. La politica monetaria sottratta agli interessi di parte, non al controllo democratico.

Come già detto, il trasferimento delle competenze della *Bundesbank* doveva e deve avvenire in ragione delle garanzie costituzionali cui quelle competenze sono agganciate<sup>127</sup> per un motivo preciso: tutelare la «*freiheitssichernde Funktion eines stabilen Geldwertes*»<sup>128</sup>. La «funzione» volta a preservare la stabilità monetaria, esercitata «al riparo da ogni ingerenza», è infatti «garanzia di libertà» da interessi diversi da quello collettivo. Inoltre, come affermato dal BVG<sup>129</sup>, soltanto proteggendo questa specifica funzione si può tutelare la politica monetaria.

Quel che più conta però è che, così ragionando, il giudice costituzionale riesce a garantire indirettamente il principio democratico<sup>130</sup>. In questa prospettiva, infatti, l'operato e le decisioni assunte dalla *Bundesbank* possono essere ricondotte a un doppio circuito di garanzie: la prima, come detto, articolata sull'indipendenza intesa come sottrazione all'influenza dell'Esecutivo; la seconda, discendente dalle funzioni parlamentari (anzitutto conoscitive e ispettive), che possono interessare in via mediata le decisioni di politica monetaria della Banca centrale tedesca, *in quanto espressione di quelle di politica economica* adottate dal governo federale.

Infatti, se le scelte in materia monetaria possono essere indirettamente sottoposte al vaglio parlamentare - in sede conoscitiva o ispettiva, il Legislativo è poi in grado di scegliere, laddove non le condivide, di legiferare in materia o addirittura votare la sfiducia costruttiva al governo federale *in ragione della sua politica economica*, e così costringere il Cancelliere alle dimissioni. A seconda delle contingenze, questo controllo democratico indiretto<sup>131</sup> può essere efficace quanto un voto di sfiducia (costruttiva) – al quale, come appena accennato, si può comunque giungere.

---

<sup>126</sup> Sull'istituto della sfiducia costruttiva (di cui all'art. 67 GG), per il quale il *Bundestag*, quando vota la sfiducia al Cancelliere, deve essere in grado di eleggere nello stesso momento, a maggioranza assoluta, un nuovo Cancelliere, v. G. DE VERGOTTINI, *cit.*, p. 585.

<sup>127</sup> Ossia gli artt. 23, primo comma, terzo periodo; 88, secondo periodo; 79, secondo e terzo comma GG.

<sup>128</sup> K. RUGE, *Art. 88, cit.*, p. 1759.

<sup>129</sup> Sempre BVerfGE 89, 155 [208 ss.], anche per la *cit.*

<sup>130</sup> W. FRENZ, *cit.*, pgf. II. del saggio in corso di pubblicazione in RIDPC, n. 3, 2016.

<sup>131</sup> P.J. GLAUBEN, *Art. 88*, Rnn. 1, 6, 10, 17 e spec. 25 ss., in P. Derleder, K.-O. Knops, H.G. Bamberger, (Ed.s), *Handbuch zum deutschen und Europäischen Bankrecht*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2009, p. 1923 ss., e K. RUGE, *Art. 88, cit.*, p. 1759.

## 9. La politica economica all'Esecutivo, quella monetaria alla Banca centrale, il controllo democratico al Legislativo: un modello (forse) solo teorico.

Prima della crisi economico-finanziaria, il controllo politico riusciva dunque ad essere assicurato in modo indiretto anche in relazione alla politica monetaria.

La separazione netta fra politica economica e monetaria comportava che le decisioni relative all'una e all'altra fossero di competenza di soggetti istituzionali differenti, Esecutivo da un lato, Banca delle banche dall'altro. In Germania, e a livello teorico nelle forme di governo simili a quella tedesca, questa separazione conseguiva due risultati: anzitutto dava (indirettamente) ai governi la politica monetaria per realizzare quella economica - ossia per fronteggiare inflazione, deflazione, crisi della più varia origine, ecc.; poi, chiamava gli stessi governi che avevano concretizzato decisioni di politica economica grazie a specifiche scelte di politica monetaria a risponderne dinanzi ai rappresentanti del corpo elettorale.

In sintesi: soprattutto con la razionalizzazione delle Costituzioni del Secondo dopoguerra, dall'esercizio delle funzioni conoscitive e ispettive fino al controllo politico espresso dal voto di sfiducia, i parlamenti potevano *attrarre nella sfera garantita al controllo democratico anche la politica monetaria*. Nell'architettura logica e poi costituzionale della forma di governo parlamentare è dunque questa la ragione della distinzione netta fra le due politiche, e l'attribuzione del relativo esercizio a soggetti diversi<sup>132</sup>; *ed è per questo (ma non solo)* che il BVG sposa la *prospettiva del mandato rigidamente attribuito della BCE*.

Nel rinvio pregiudiziale del 2012 il giudice costituzionale ribadisce e rafforza difatti la posizione relativa alle due condizioni in presenza delle quali le previsioni pattizie sull'indipendenza della BCE e sulla stabilità monetaria (sempre intesa come competenza di rigida attribuzione della stessa<sup>133</sup>) possono risultare nella sostanza paragonabili a quelle nazionali in tema. In questa luce, a dire il vero, nulla di nuovo: già nella pronuncia *Maastricht* il giudice costituzionale tedesco sosteneva che, compatibile con la concezione complessiva della democrazia discendente dall'interpretazione congiunta degli artt. 20 e 79, terzo comma GG, fosse solo la specifica connotazione dell'indipendenza della BCE derivata dal modello tedesco. Ancora oggi, per il BVG l'art. 130 del TFUE offre garanzie simili a quelle del GG *unicamente* se le competenze della BCE sono rigidamente circoscritte, e se la Banca è assoggettabile al controllo giurisdizionale<sup>134</sup>.

Ora, è chiaro che questa tesi è frutto del quadro complessivo analizzato sopra<sup>135</sup>; la questione, però, resta comunque problematica, e non solo se si riflette sulle conseguenze che la sentenza del 21 giugno 2016<sup>136</sup> avrebbe potuto comportare laddove il BVG avesse insistito sulla teoria dell'atto *ultra vires*. Nella sentenza dello scorso giugno, il Tribunale, infat-

---

<sup>132</sup> Che la sfiducia sia affidata a un voto costruttivo o meno, qui non è rilevante.

<sup>133</sup> K. RUGE, *Art. 88, cit.*, p. 1755, e BVerfGE 89, 155.

<sup>134</sup> Per questa sintesi M. GOLDMANN, *cit.*, p. 266 ss. Per la sent. invece BVerfGE 2 BvR 2728/13, 14.1.2014, 59 [60].

<sup>135</sup> V. ancora W. FRENZ, *cit.*, al pgf. II.2 del saggio in corso di pubblicazione in RIDPC, n. 3, 2016.

<sup>136</sup> Sempre la nota (100) e il rinvio che chi scrive si permette di fare a M. BONINI, *Giudice delle leggi o «Signore dei Trattati»? Riflessioni critiche sul «sindacato a tutela dell'identità costituzionale»*, *cit.*

ti, pur accettando la posizione della CdG (che ritiene che la BCE abbia adottato decisioni entro l'ambito delle competenze attribuite), torna anche sui temi del *deficit* di legittimazione democratica della BCE e del ruolo affidato al *Bundestag* in ragione di questa carenza<sup>137</sup>.

Se, come qui si suggerisce, il confine teorico che distingue in modo netto la politica economica da quella monetaria è diventato sottile, in questa luce è ora necessario capire quali conseguenze possano scaturire da questo “nuovo” dato in relazione pure alla questione del *deficit* appena ricordato.

## 10. Fra la politica economica, monetaria, fiscale e i mercati finanziari, il controllo parlamentare o la vigilanza sezionale?

Commentando il rinvio pregiudiziale del 2012, parte della dottrina tedesca ha affermato che il BVG, nell'insistere sui limiti posti al mandato della BCE, non abbia tenuto conto del fatto che il confine fra politica monetaria ed economica non è più rigido come si poteva ritenere, a livello teorico, fino al manifestarsi della crisi. Questa posizione è fondata su un'interpretazione dell'art. 127, pgf. 1, TFUE<sup>138</sup>, che conduce anzitutto a disconoscere la tesi dell'atto *ultra vires*, e che ha anticipato le affermazioni fatte nella pronuncia *Gauweiler*<sup>139</sup>.

Mettere in dubbio il confine netto fra le due politiche significa anzitutto domandarsi se l'art. 127, pgf. 1, TFUE configuri a carico del SEBC un obbligo di comportamento o di risultato<sup>140</sup>: la risposta è decisiva, perché soltanto nel secondo caso la BCE avrebbe un margine di discrezionalità molto ampio per conseguire l'obiettivo della stabilità dei prezzi.

Proprio la sentenza *Gauweiler*, spesso richiamandosi alla precedente giurisprudenza *Pringle*<sup>141</sup>, ha chiarito il nesso fra trasmissione e unicità della politica monetaria, mantenimento della stabilità dei prezzi e competenze attribuite al SEBC e alla BCE, riconducendo questi quattro profili a un rapporto di causa-effetto indissolubile:

«[...] l'idoneità del SEBC ad influire sull'evoluzione dei prezzi mediante le sue decisioni di politica monetaria dipende, in larga misura, dalla trasmissione degli impulsi che esso emette sul mercato monetario ai vari settori dell'economia. Di conseguenza, un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione della politica monetaria può rendere inoperanti le decisioni del SEBC in una parte della zona euro e mettere così in discussione l'unicità della politica monetaria. Inoltre, poiché un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione altera l'efficacia delle misure adottate dal SEBC, la capacità di quest'ultimo di garantire la stabilità dei prezzi ne risulta necessariamente pregiudicata. Pertanto, le misure intese a preservare tale meccanismo di trasmissione possono essere ricondotte all'obiettivo principale definito dall'art. 127, pgf. 1, TFUE»<sup>142</sup>.

---

<sup>137</sup> BVG, sent. OMT, i pgff. 106, 124 (128), 133, 149 (154).

<sup>138</sup> M. GOLDMANN, *cit.*, p. 269.

<sup>139</sup> Sempre la sent. *Gauweiler*, in C-62/14, pgff. 35-37.

<sup>140</sup> Sent. *Gauweiler*, pgff. 40-43.

<sup>141</sup> Corte di Giustizia, seduta plenaria, sent. 27 novembre 2012, *Pringle*, in C-370/12.

<sup>142</sup> Sent. *Gauweiler*, pgf. 50.

La catena causa-effetto è chiara: la stabilità dei prezzi è garantita se viene preservata l'unicità della politica monetaria; l'unicità è tutelata se si realizza pienamente la trasmissione della politica monetaria ai vari settori dell'economia. Detto questo, nemmeno questo approccio risolve però completamente la questione posta dal BVG sull'ampiezza dei poteri del SEBC e della BCE.

Per una delle due opinioni dissenzienti<sup>143</sup> che hanno accompagnato il rinvio pregiudiziale del BVG, l'art. 127, pgf. 1, TFUE prescrive infatti di certo un obiettivo di risultato, ma non chiarisce il nodo all'origine del problema, ossia il concetto stesso di "stabilità dei prezzi"<sup>144</sup>. La stessa pronuncia *Gauweiler* evidenzia quanto la discrezionalità della BCE sia limitata dai principi di proporzionalità e di attribuzione delle competenze<sup>145</sup>, senza però esprimersi sull'essenza della stessa nozione. Vero è che<sup>146</sup>, più spesso, la definizione della "stabilità dei prezzi" viene data dalle banche centrali: per quella europea, «among the first central banks to make its definition public», questa consisterebbe nell' «inflation rates below, but close to, 2% over the medium term»<sup>147</sup>. È altrettanto vero, comunque, che la CdG, sempre nella sentenza *Gauweiler* e sulla base di quanto già affermato nella pronuncia *Pringle*, fissa almeno tendenzialmente i confini fra politica monetaria, economica, e stabilità dei prezzi:

«[...] che un programma come quello annunciato nel comunicato stampa possa, eventualmente, contribuire anche alla stabilità della zona euro, la quale rientra nella politica economica (v., in tal senso, sent. *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 56), non vale a rimettere in discussione la valutazione per cui le misure intese a preservare il meccanismo di trasmissione rientrano nell'obiettivo principale definito dall'art. 127, pgf. 1, TFUE»<sup>148</sup>. Infatti, «una misura di politica monetaria non può essere equiparata ad una misura di politica economica per il solo fatto che essa è suscettibile di avere effetti indiretti sulla stabilità della zona euro (v. per analogia sent. *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 56)»<sup>149</sup>.

È questo dunque il ragionamento che permette alla CdG di sostenere che i mezzi per raggiungere gli obiettivi del piano OMT comportano soltanto «operazioni monetarie su titoli sui mercati secondari del debito sovrano»<sup>150</sup>.

Per quanto qui interessa, però, se si abbandona il piano dell'interpretazione pregiudiziale, il quadro cambia (pure in ragione delle posizioni adottate da *Draghi*, e di quelle già

---

<sup>143</sup> Del giudice costituzionale *Michael Gerhardt*. A completamento della cornice sopra tratteggiata, va qui ricordato come W. FRENZ, *cit.*, al pgf. II.2 del saggio in corso di pubblicazione in RIDPC, n. 3, 2016, richiamando proprio questa opinione dissenziente, sottolinei in particolare come, in ogni caso, di certo «the question of an ECB-competence for the unlimited purchase of government bonds is controversial. Strong reasons speak against it. But also the Federal Constitutional Court needs a clear breach for an ultra-vires control. This is even not excluded by different legal opinions (para 150). At least the dissenting opinion Gerhardt shows that reservations against a clear transgression of competences already existed».

<sup>144</sup> Di nuovo M. GOLDMANN, *cit.*, p. 269.

<sup>145</sup> Sent. *Gauweiler*, pgff. 66-69.

<sup>146</sup> M. GOLDMANN, *cit.*, p. 269.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 269, spec. nota (25).

<sup>148</sup> Sent. *Gauweiler*, pgff. 51 e 52.

<sup>149</sup> *Ibidem*, pgf. 52.

<sup>150</sup> *Ibidem*, pgf. 53. Il corsivo è di chi scrive.

evocate in relazione al *referendum* britannico sulla cd. *Brexit: supra*, i pgff. 3 e 4). Parte del dibattito tecnico-politico sembrerebbe difatti sempre più interrogarsi sul nesso fra politica monetaria e stabilità finanziaria, considerando anzitutto la relazione fra la prima e «*other forms of economic policy*»<sup>151</sup>. Solo in un primo momento questa riflessione ha condotto a una risposta condivisa, che ha individuato un nesso empirico stretto fra la stabilità finanziaria e quella dei prezzi<sup>152</sup>. La stessa risposta, però, ha pure generato ulteriori dubbi, dovuti alle conseguenze giuridiche e normative originarie da questo legame<sup>153</sup>. Da qui in poi, gli economisti hanno preso vie separate, dando vita a quelli che uno studioso tedesco, *Matthias Goldmann*, ha definito come il «*separation theorem*» e l'«*interdependance theorem*».

Il primo teorema distingue in modo netto le politiche economica, monetaria e fiscale, sposando di conseguenza una nozione di “stabilità dei prezzi” e di “mercato secondario” che impone limiti rigidi alla politica monetaria. Il secondo assume invece che, data l'interrelazione fra le tre politiche, sia necessario ormai ragionare su un più intenso coordinamento dell'operato dei regolatori dei relativi settori, considerare la possibilità di aumentare i poteri di vigilanza delle banche centrali<sup>154</sup>, e rinunciare, infine, a una inflessibile distinzione fra acquisti dei titoli di debito statali sul mercato secondario rispettosi delle disposizioni del TFUE<sup>155</sup> e altri, realizzati in violazione del Trattato.

In particolare, *Goldmann* spiega come il teorema della separazione, nato dalla teoria sull'integrazione positiva e negativa di *Jan Tinbergen*<sup>156</sup> (dottrina basata su quella, monetaria, di *Milton Friedman*<sup>157</sup>, poi in parte modificata da *John Taylor*<sup>158</sup>), «*favors a monetary poli-*

---

<sup>151</sup> M. GOLDMANN, *cit.*, p. 269; a questo vanno aggiunte le posizioni, trattate da A. ANTONIAZZI, *cit.*, p. 159 ss., e spec. 166, che riconducono questo dibattito anche al tema della vigilanza da distribuire fra livello sovranazionale e nazionale.

<sup>152</sup> Di nuovo M. GOLDMANN, *cit.*, p. 269.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 269.

<sup>154</sup> Sul tema della vigilanza delle banche centrali, date le competenze della BCE, oltre ad S. ANTONIAZZI, *cit.*, pp. 9 ss., 166 ss., v. S. CIARDI, *La vigilanza nell'era della BCE*, in F. BELLÌ, V. SANTORO, (a cura di), *La Banca centrale europea*, *cit.*, p. 483 ss., spec. laddove l'A. si sofferma sul loro carattere di «*dual institutions*», e D. MASCIANDARO, (Ed.), *Handbook of Central Banking and Financial Authorities in Europe: New Architectures in the Supervision of the Financial Markets*, Elgar, Cheltenham, 2005.

<sup>155</sup> Di cui andrebbe data una lettura articolata su più disposizioni, a partire dall'art. 123, pgf. 1, TFUE: v. anche D. MASCIANDARO, M. QUINTYN, (Ed.s), *Designing Financial Supervision Institutions: Independence, Accountability and Governance*, Elgar, Cheltenham, Northampton, 2007.

<sup>156</sup> *J. Tinbergen* riteneva che gli Stati a economia di mercato basata sulla libera iniziativa privata, laddove interessati a costruire a livello internazionale o regionale l'integrazione economica, dovessero promuovere la libera circolazione di merci, persone e capitali, adottare politiche in grado di correggere le storture dei liberi mercati e garantire una corretta trasmissione delle prime ai secondi, tale da rafforzarle (la cd. “integrazione negativa”). Inoltre, assolutamente necessario in questa logica sarebbe stato anche creare istituzioni permanenti in grado di sostenere un simile sforzo di integrazione, impossibile da realizzare se affidato ai soli liberi mercati (la cd. “integrazione positiva”): per questa sintesi della teoria di *Tinbergen* v. F. MACHLUP, *Economic integration*, in M.N. Jovanović, (Ed.), *International Economic Integration. Critical Perspectives on the World Economy*, Vol. I, *Theory and Measurement*, (Routledge, London, 1998), Routledge, New York, 1998, p. 132 (e 119 ss. per il più ampio ragionamento in cui si colloca quanto qui riportato).

<sup>157</sup> M. GOLDMANN, *cit.*, p. 270, e, come cit. dall'A. alle note (27-28), J. TINBERGEN, *Centralization and Decentralization in Economic Policy*, North Holland Publ. Co., Amsterdam, 1954, e M. FRIEDMAN, *A Program for Monetary Stability*, (reviewed ed.), Vol. 3, Fordham University Press, Fordham University, 1959, spec. p. 77 ss.

cy that largely disregards other policy objectives like financial stability or fiscal policy»<sup>159</sup>. La conseguenza di questo approccio starebbe anzitutto nell'affidare ciascuna politica – economica, monetaria, fiscale - a regolatori differenti, per permettere loro di concentrarsi su singoli compiti<sup>160</sup>. Proprio questo ragionamento ha indotto diversi economisti a rifiutare il piano OMT.

Da sempre contestato dagli economisti keynesiani<sup>161</sup>, il teorema della separazione non avrebbe però retto proprio all'impatto della crisi, venendo affiancato da quello dell'interdipendenza. L' «*interdependence theorem*» mette difatti in luce il legame inscindibile fra politica monetaria, vigilanza delle banche centrali (a maggior ragione, della BCE) e stabilità finanziaria<sup>162</sup>. In quest'ottica, alcuni economisti, specificamente in ragione dell'interdipendenza fra i vari ambiti utili alla o costitutivi della politica economica, ritengono che le banche centrali, nell'adottare le decisioni monetarie, debbano tenere conto anche del loro impatto sulla stabilità finanziaria<sup>163</sup> (e valutare pure il rischio di deflazione<sup>164</sup>).

Ora, che la politica monetaria abbia acquistato un ruolo sempre più strategico per i mercati finanziari pare cosa assodata (v. *supra*, spec. i pgff. 3 e 4); che la BCE non possa avventurarsi in decisioni economiche inerenti la stabilità finanziaria sembra altrettanto chiaro, visto che, così facendo, non solo violerebbe l'art. 127, pgf. 1, TFUE, ma rischierebbe la sua stessa credibilità<sup>165</sup>. Nella prospettiva fornita dal teorema dell'interdipendenza, in ogni caso, parrebbe comunque necessaria

«*the 'joint optimization' of policies pursued by different agencies [...]*», realizzabile proprio «*in the OMT Programme or in the augmentation of supervisory tasks of central banks*»<sup>166</sup>.

Tradotto nell'ottica costituzionale, ciò significa forse allontanare sempre più la politica monetaria dal controllo democratico, pur mettendola al riparo dall'influenza dei più differenti interessi di parte.

## **11. Rendere le decisioni di politica monetaria (sempre) giustiziabili: un serio pericolo per le giurisdizioni costituzionali.**

Escludere la politica monetaria dal controllo democratico (indiretto, *supra*) vuol dire esporla, probabilmente, a un altro sindacato: quello delle giurisdizioni costituzionali nazionali.

---

<sup>158</sup> Sulla «*growth-dependant interest rate policy*» M. GOLDMANN, *cit.*, p. 270.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 269, nota (26).

<sup>160</sup> *Ibidem*.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 270, spec. la nota (27), e P. SESTER, *Plädoyer für die Rechtmäßigkeit der EZB-Rettungspolitik*, in *RIntW*, Bd. 59, 2013, pp. 451-452.

<sup>162</sup> Di nuovo M. GOLDMANN, *cit.*, p. 271.

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 270, la nota (34).

<sup>164</sup> Intesa sempre da M. GOLDMANN, *cit.*, p. 271, come l'effetto di «*bank lending channel*».

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 271, la nota (36), parla di «*legitimacy*».

<sup>166</sup> *Ibidem*, p. 271, per R.M. LASTRA, *The Evolution of the European Central Bank*, in *FILJ*, Vol. 35, 2012, pp. 1260-1281, spec. 1276.

Come ha notato parte della dottrina tedesca, peraltro, il rinvio pregiudiziale del BVG non soltanto dimostra questa ipotesi, ma anche che, per il giudice costituzionale interno, esprimersi sui limiti da porre alla politica monetaria significa sostituirsi alla CdG nel valutare programmi di aiuto economico-finanziario che interessano tutti gli Stati membri<sup>167</sup> e, per quanto qui si sostiene, giudicare nel merito scelte politiche di spettanza del solo Legislativo ed Esecutivo nazionali.

Di fronte a un pericolo simile, che si traduce tanto nella violazione delle disposizioni costituzionali sulle competenze del giudice delle leggi e del complessivo significato della giurisdizione costituzionale negli ordinamenti giuridici (che la prevedono, in particolare, scegliendo il modello accentrato), quanto di quelle pattizie sulla CdG, nell'ottica delle questioni qui affrontate le reazioni delle Corti costituzionali nazionali potrebbero essere due, del tutto opposte: l'adozione di criteri più che rigidi di ammissibilità dei ricorsi in tema, o, sull'esempio tedesco, l'esercizio di un controllo penetrante sugli atti sovranazionali *ritenuti dagli stessi giudici costituzionali – non dalla CdG - ultra vires*, per poterli dichiarare inapplicabili a livello interno. Evidente come né l'una né l'altra ipotesi siano (sempre) percorribili; di conseguenza, la questione che si pone sta allora nel domandarsi se sia possibile individuare una terza via, ancorata a una forma di *self-restraint* delle stesse Corti in grado di stemperare il rischio discusso.

In dottrina, la base giuridica per ottenere questo risultato è stata individuata nelle norme di cui agli artt. 127, pgf. 1, e 123, pgf. 1, TFUE, interpretate alla luce dell'art. 35 dello Statuto della BCE e del SEBC. Questo approccio va considerato nella specifica prospettiva originata dalle conseguenze più recenti della crisi<sup>168</sup>: se, difatti, si accetta che i Trattati lascino «*deliberately open*» la politica monetaria della BCE, «*the legitimacy to decide this issue*» spetterà soltanto a quest'ultima. Proprio il piano OMT, in ragione di questo margine di discrezionalità, pare aver dimostrato – almeno a livello teorico - come ogni decisione relativa alla stabilità dei prezzi, che passi attraverso misure sulla liquidità nei mercati e sull'insolvenza degli Stati in difficoltà, possa produrre *anche* effetti finanziari, non perseguiti intenzionalmente dalla BCE<sup>169</sup>. Con un particolare, però.

Parlare di «*legitimacy*», nel caso specifico, *non* significa discutere di *legittimazione democratica*, ma di *indipendenza* della Banca centrale europea (così come disciplinata dall'art. 130 TFUE) e delle *competenze attribuite in materia di politica monetaria* (di cui agli artt. 127 ss. TFUE), tenendo conto delle “novità” introdotte dalla crisi: ossia, di quella che è

---

<sup>167</sup> Afferma infatti W. FRENZ, *cit.*, al pgf. II.3 del saggio in corso di pubblicazione in RIDPC, n. 3, 2016, «*Such a conception [ossia quella relativa all'esercizio di una simile competenza da parte di una giurisdizione costituzionale nazionale] was not taken into account with the ratification of the Treaties, especially as from Article 23 Grundgesetz (German Basic Law) emanates the transfer of sovereignty and leaves the development to the EU-level. Anything else contradicts the necessary dynamic development on EU-level in light of elementary problems. Accordingly the dissenting opinion Lübbe-Wolff accompanying the OMT-order for reference excluded that the Federal Constitutional Court elevates himself as a national constitutional court to decide finally about an aid program with importance for all member states. This is almost the role of the European Court of Justice.*»

<sup>168</sup> M. GOLDMANN, *cit.*, pp. 272 e 278.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

stata definita come una sorta di convergenza fra la liquidità e l'insolvenza<sup>170</sup>. I due fenomeni si sarebbero difatti avvicinati al punto da risultare impossibile distinguerli nettamente. Dunque, quando la BCE mira all'obiettivo della stabilità dei prezzi, e, in questa unica direzione, agisce sul livello di inflazione, in modo inevitabile e in misura notevole origina pure effetti di natura fiscale. Il piano OMT andrebbe quindi capito in questa prospettiva, ossia differenziando l'*obiettivo principale perseguito dagli effetti non intenzionali conseguiti*: solo così si chiarirebbe per quale ragione gli acquisti sul mercato secondario, intesi come scelta monetaria, producano pure conseguenze differenti - peraltro, nei limiti delle condizioni stabilite dallo stesso piano<sup>171</sup>.

Non è difficile, a questo punto, immaginare come l'intervento di una Corte costituzionale – BVG o altra – si inserisca oggi in un quadro profondamente cambiato dalla crisi economico-finanziaria, rispetto al quale può risultare più che complicato classificare rigidamente politiche e strumenti, obiettivi e conseguenze.

In una situazione di crisi come l'attuale, l'adozione di criteri rigidi per sindacare la conformità a Costituzione o ai Trattati delle scelte della BCE, unita alla possibilità di riservare al giudice costituzionale nazionale la definizione di un atto di un'istituzione sovranazionale come *ultra vires*, *più che garantire appieno il principio democratico innesca un cortocircuito fra competenze* – dei giudici costituzionali interni, della Corte di Giustizia, della BCE e dei governi e parlamenti nazionali.

Qual è la soluzione di un simile groviglio?

## **12. Il principio democratico “à la UE”: la cd. *accountability* della BCE fra Corti costituzionali e istituzioni sovranazionali.**

Sembra improbabile che si possa trovare una vera e propria soluzione al problema delineato; pare invece possibile che si riesca a individuare nelle norme pattizie gli elementi utili per ricondurre l'attività della BCE *durante la crisi* a una forma di “ragionevole” sindacato delle giurisdizioni costituzionali e controllo democratico. Per fare questo è necessario chiarire anzitutto il significato dei concetti di responsabilità e trasparenza specificamente relativi alla BCE.

Come intuibile, i due non vanno confusi con quelli noti alle forme parlamentari<sup>172</sup> (e anche alle altre esistenti, articolate comunque, pure in assenza di un voto di fiducia iniziale

---

<sup>170</sup> Per capire le novità introdotte dalla crisi rispetto al passato e il pensiero di GOLDMANN, *cit.*, utile rileggere D. MASCIANDARO, S. RISTUCCIA, *L'autonomia delle banche centrali*, Edizioni di Comunità, Milano, 1988.

<sup>171</sup> M. GOLDMANN, *cit.*, pp. 272- 279, e *supra*, pgf. 5.

<sup>172</sup> Affronta, alla luce di una riflessione che distingue due differenti tipologie di *deficit* democratico, il più ampio tema dell'impatto del processo di integrazione europea sui poteri esecutivo, legislativo e giurisdizionale degli Stati membri, J. ZILLER, *La Constitución y la integración europea: una perspectiva comparada*, *cit.*, p. 17 ss. In particolare, l'A. (p. 18 del manoscritto) sottolinea come, in dottrina e nei commenti politici, sembri mancare una riflessione volta a comparare due forme esistenti di *deficit* democratico, ossia quello «*que resulta en los Estados miembros del hecho que los Parlamentos tienen poderes de control bastante limitados sobre las negociados en el marco de la preparación de decisiones del Consejo de la Unión, con el “déficit democrático” que resulta simple-*



e/o di sfiducia successivo, su strette relazioni fra Legislativo ed Esecutivo<sup>173</sup>): la BCE è parte di un ordinamento giuridico *sui generis*, e a questo peculiare contesto vanno ricondotte, per capirle, la sua esistenza e attività.

Nel 2002, uno studio chiarisce come la “responsabilità” della BCE debba essere Intesa

«*as an obligation vis-à-vis the ‘political order’ prevailing within the EU and as a crucial cornerstone of the legitimacy of the ECB and its policies*», e la “trasparenza”, invece, vada considerata «*as an instrument aimed at enhancing the effectiveness of the ECB’s policy*», in quanto «*notion stemming from the ‘economic order’*»<sup>174</sup>.

Nella logica ancorata alla nozione di “responsabilità politica” propria del solo ordinamento giuridico sovranazionale, *sui generis*, e al concetto di “trasparenza operativa”, inteso come strumento a garanzia dell’efficacia concreta della politica della BCE, la “responsabilità democratica” si risolverebbe allora in una

«*particular emphasis [...] placed on the ECB’s relations with elected bodies, most importantly the European Parliament as the EU institution composed of directly elected representatives of the European citizens*»<sup>175</sup>.

L’essere parte di un ordinamento giuridico differente da quelli nazionali si riverbera quindi sulla natura e sull’operato della BCE, ossia

sul suo essere una «*supranational institution, operating within an evolving European context*», “*not a ‘conventional’ central bank in a ‘conventional’ nation state, such as the Federal Reserve, the Bank of England or the Bank of Japan. Indeed, there is no ‘EU government’ in the same way as there are national governments and the tasks and legislative powers of the European Parliament are different from those of national parliaments*»<sup>176</sup>.

In prospettiva politica, costituzionale e istituzionale interna, è evidente che questa spiegazione faccia vacillare anche il solo tentativo di inserire la BCE in un circuito paragonabile a quello garantito dal rapporto fiduciario Legislativo-Esecutivo<sup>177</sup>, ma non solo.

Oltre al contesto giuridico, va considerato anche quello economico-finanziario in cui la BCE opera. La corretta trasmissione delle decisioni di politica monetaria si concretizza soltanto oltre il medio termine, mai influenzando nell’immediato sull’obiettivo della stabilità dei prez-

---

*mente del funzionamento de los regímenes parlamentares en sociedades donde la legislación tienes aspectos técnicos siempre más complicados*».

<sup>173</sup> DE VERGOTTINI, *cit.*, p. 491 ss.

<sup>174</sup> Per entrambe le *cit.* v. l’articolo *The Accountability of the ECB*, pubblicato nel bollettino mensile della BCE del novembre 2002, spec. pp. 48 e 51, [www.bankingsupervision.europa.eu/home/html/index.en.html](http://www.bankingsupervision.europa.eu/home/html/index.en.html).

<sup>175</sup> *The Accountability of the ECB*, *cit.*, p. 45 ss. e anche l’articolo *Transparency in the Monetary Policy of the European Central Bank*, pubblicato sempre nel bollettino mensile della BCE del novembre 2002, p. 59 ss., [www.bankingsupervision.europa.eu/home/html/index.en.html](http://www.bankingsupervision.europa.eu/home/html/index.en.html).

<sup>176</sup> Ancora *The Accountability of the ECB*, *cit.*, p. 48 ss.

<sup>177</sup> Per questa tematica, invece, v. l’articolo *The ECB’s relations with institutions and bodies of the European Community*, pubblicato nel bollettino mensile della BCE dell’ottobre 2000, p. 49 ss., [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

zi<sup>178</sup>: chiamare la Banca a rispondere in un determinato momento, anziché in un altro, delle decisioni adottate, può quindi risultare difficile o non utile, (*anche*) perché potrebbe impedire alla BCE di realizzare il suo mandato. In questa luce,

*«constant scrutiny of the central bank's actions by the parliament and the public at large seems the appropriate method for holding an independent central bank accountable»*

<sup>179</sup>.

Là dove non c'è e non ci può essere circuito fiduciario, parte della funzione di controllo sulla BCE va dunque ricondotta anzitutto alla serie di istituti previsti dai Trattati e dallo Statuto a proposito della sua indipendenza, e, *poi*, al circuito democratico "allargato", che passa attraverso gli eletti al Parlamento europeo e a quelli nazionali, raggiungendo così, a cascata, tutti i cittadini degli Stati membri.

A partire dalla nozione di indipendenza già discussa, fondata sull'art. 130 TFUE, indispensabile per porre al riparo da ogni ingerenza la BCE sotto il profilo soggettivo, funzionale e finanziario, gli istituti da individuare sulla base degli artt. 127-130, 131-144 del TFUE, e del *Protocollo n. 4*, in teoria almeno dovrebbero dunque garantire il funzionamento della Banca nell'interesse generale, ossia di tutti gli Stati membri e dei loro cittadini (in via indiretta, anche di quelli non parte dell'Eurozona). Inoltre, la presenza nel Consiglio direttivo della BCE dei Governatori della Banche centrali nazionali dei Paesi la cui moneta è l'Euro<sup>180</sup> dovrebbe far sì che i meccanismi di sindacato democratico *sotto controllo diretto* dei Legislativi nazionali (cui gli stessi Governatori della Banche centrali interne sono in qualche misura assoggettati), finiscano con l'interessare pure il SEBC<sup>181</sup>.

In questo contesto, quello che a livello nazionale con tutta evidenza sarebbe indice di un *deficit* di controllo o legittimazione democratica, nella dimensione sovranazionale acquista ben altra valenza:

*«Democratic accountability necessarily refers to an ex post explanation and justification, for if any political body – such as the parliament or the government – were able to intervene or influence directly the policymaking of the central bank, they would actually take part in the decision-making process itself and hence share the responsibility for the policy outcomes. This would not only contradict the independent status of the central bank, but it would also render the concept of accountability meaningless»*<sup>182</sup>.

Detto altrimenti, l'appartenenza della BCE a un ordinamento giuridico *sui generis* non porterebbe a escludere una forma di "responsabilità democratica", ma ad articolarla nel peculiare contesto di origine e in modo funzionale all'importanza delle competenze attribuite al soggetto da controllare.

---

<sup>178</sup> Sul punto la spiegazione in *The Accountability of the ECB*, cit., p. 47.

<sup>179</sup> *The Accountability of the ECB*, cit., p. 47.

<sup>180</sup> Così gli artt. 283, primo comma TFUE e 10, primo comma del *Protocollo n. 4*.

<sup>181</sup> *Ibidem*, pp. 50-53.

<sup>182</sup> *The Accountability of the ECB*, cit., p. 48.

Non diverso il ragionamento sul sindacato giurisdizionale sulla BCE, affidato alla CdG (come da artt. 263, primo e terzo comma, 264, 265, 266, 267, spec. primo comma, lett. b) TFUE): anche questo rientra nella logica appena richiamata, e risponde alla nozione sovranazionale di responsabilità, ossia

«*understood as being held responsible for onÈs decisions and being required to justify and explain them*»<sup>183</sup>.

Da qui bisogna trarre le conclusioni per il presente lavoro, e chiudere il ragionamento in una direzione che può solo rovesciare l'usuale preoccupazione sul *deficit* di legittimazione democratica della BCE - cui la CdG, a detta del BVG, non avrebbe dato risposta nella *Gauweiler*.

### **13. Ritorno alla Politica. La *vox populi* come cittadinanza consapevole, non come *vox dei*.**

All'inizio di questo scritto (v. pgf. 3) ci si chiedeva se l'ormai difficile separazione fra politica economica e monetaria rispetti i tratti coessenziali alle forme di governo parlamentari, e se, laddove essa sia addirittura venuta meno, i poteri nazionali sovrani debbano riappropriarsi delle scelte fondamentali in materia economica, oppure possano aprirsi a ulteriori decurtazioni di sovranità.

La risposta a queste domande nasce anzitutto da una prima constatazione: negli Stati di democrazia contemporanea, le Banche centrali si inseriscono in un circuito (indirettamente) riconducibile al controllo politico sull'Esecutivo affidato al Legislativo (*supra*, pgff. 8-10). Secondo lo studio già citato sulla *accountability* della BCE, la forma di responsabilità nota a livello sovranazionale discenderebbe invece da due modelli di democrazia sperimentati a livello nazionale, ossia quello cd. "in entrata" e quello "in uscita"<sup>184</sup>, ma recepiti nell'UE in modo diverso.

Dopo l'adozione del Trattato di *Maastricht*, la democrazia "in entrata" caratterizzerebbe in qualche misura anche l'ordinamento giuridico dell'Unione, soprattutto in ragione del meccanismo ascendente capace di legittimare le istituzioni dell'UE attraverso i processi democratici nazionali, periferici. Quella "in uscita", al contrario, sarebbe rimasta in tutto aderente alla peculiare natura dell'Unione - *non Stato, non organizzazione internazionale*. Il modello UE, in particolare, interesserebbe tutte le Banche centrali nazionali, per un motivo:

«*an independent central bank, which successfully and consistently provides the "public good" of a stable and trusted currency, can earn the highest levels of public support, ob-*

---

<sup>183</sup> *Ibidem*.

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 46. Per i due modelli menzionati e il nesso con i sistemi elettorali E. MAROTTA, voce *Sistemi elettorali*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, cit., spec. pp. 881-883.

*tain the confidence of the citizens and enjoy full legitimacy in spite of its intentional distance from the normal political process»*<sup>185</sup>.

In questa prospettiva, il “vero” problema che si pone non è dunque relativo al complessivo *deficit* di legittimazione democratica della Banca centrale europea, ma soltanto ad alcune regole operative della BCE che potrebbero suscitare perplessità nella stessa direzione. Prima fra queste, quella che rende impossibile individuare e distinguere le singole posizioni espresse da ciascun Governatore nazionale nel SEBC, perché mai rese pubbliche. Chiaro che proprio questa impossibilità, da un lato, sottrae la BCE e il SEBC a ogni indebita pressione, dall’altro, però, impedisce di chiamare il Governatore di ogni Stato membro la cui moneta sia l’Euro a rispondere di fronte al Legislativo nazionale delle decisioni assunte in quanto componente del Consiglio direttivo della Banca centrale europea<sup>186</sup>.

Qui, ogni immaginabile spiegazione sul rapporto che legherebbe *in ultima istanza* la BCE e il SEBC ai cittadini degli Stati membri, o sulla specificità delle decisioni di politica monetaria, non riporta a modelli “accettabili” a livello costituzionale la cd. *accountability* della Banca: di legittimazione democratica in senso proprio non si può parlare. Partendo da qui, però, il ragionamento può prendere pure una piega diversa.

*Philippe C. Schmitter* spiega come i concetti di *legitimacy* e *governance* dell’Unione discendano più dalla «*praxis of governance*» delle sue istituzioni<sup>187</sup>, che non dal modello noto alle Costituzioni razionalizzate<sup>188</sup>. Se così è, riemerge allora la conclusione sopra prospettata: tanto i diversi istituti pattizi discussi, quanto il sindacato della CdG e la relazione costante fra la BCE e il Parlamento europeo, con modalità che rispecchiano la natura *sui generis* dell’UE<sup>189</sup>, estranea alla separazione dei poteri, forniscono le garanzie e i controlli capaci di proteggere l’interesse generale nell’ambito di azione della BCE.

Proprio questo quadro, però, apre la porta a *una riflessione rinnovata sul circuito democratico nazionale, non sovranazionale*.

Per garantire il meccanismo ascendente di legittimazione democratica nazionale e indiretta della BCE, così come di quello sovranazionale sulla stessa, l’UE ha già posto in essere gli strumenti efficaci *nel suo ordinamento*. C’è da chiedersi se gli Stati membri abbiano fatto altrettanto: solo così le due domande di apertura trovano una risposta se non esaustiva, almeno ragionevolmente accettabile.

L’ottica usuale va rovesciata: la difficile separazione netta fra politica economica e monetaria rispetta i tratti coessenziali alle democrazie contemporanee *se a livello nazionale il rapporto fra Legislativo ed Esecutivo è espressione profonda del circuito democratico*. Se così è, i poteri nazionali sovrani possono aprirsi a ulteriori decurtazioni di sovranità in materia, per due motivi:

---

<sup>185</sup> *Ibidem*.

<sup>186</sup> *Ibidem*.

<sup>187</sup> P. C. SCHMITTER, *Can the European Union Be Legitimized by Governance?*, in *EJLS*, Vol. I, No. I, p. 98 ss., spec. pp. 98-100 (anche in [www.ejls.eu/1/8UK.pdf](http://www.ejls.eu/1/8UK.pdf)).

<sup>188</sup> Per la *governance* forgiata sugli obiettivi dell’UE P. C. SCHMITTER, *cit.*, p. 106.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 100, per l’omogeneità culturale però necessaria.

*dopo la crisi transnazionale*, le scelte fondamentali relative a queste politiche sono efficaci solo se calate nel contesto di cooperazione fra Stati;

*dopo la crisi transnazionale*, le scelte fondamentali relative a queste politiche (almeno in parte) passano comunque dai parlamenti nazionali e, se questi esercitano le funzioni loro assegnate per Costituzione, possono essere (sempre in parte) decise in modo da rispettare le Costituzioni nazionali.

Laddove la discrepanza fra principi e valori custoditi da queste ultime e quelli dell'UE e dell'UEM sia eccessiva, la rivendicazione della diversità va poi portata dalle assemblee legislative nazionali agli organi esecutivi interni, e da questi alle sedi istituzionali sovranazionali adatte: anzitutto, in seno alla guida politica dell'Unione, durante le riunioni dei Capi di Stato e di governo dei suoi membri. Per questa via, la nascita di una forma rinnovata e del tutto peculiare di *Verfassungspatriottismus* europeo potrebbe essere possibile: dalle Costituzioni nazionali ai Trattati sovranazionali, la natura unica dell'ordinamento giuridico dell'UE verrebbe confermata ancora una volta, avvalorando peraltro proprio la posizione di chi, da tempo, ragiona sull'*intreccio fra metodi governativi* – dell'Europa unita e degli Stati membri<sup>190</sup>.

In dottrina, infatti, è stato chiarito come nell'Unione non ci sia un rapporto fra istituzioni sovranazionali e Stati membri paragonabile a quello fra Stato federale e Stati federati, ed è stato ricordato che la nota concezione del “governo multilivello” è nata per tradurre e riportare in quello specifico contesto l'espressione e la nozione di «*Politikverflechtung*» (lett. «*intreccio della politica*»), cara ai politologi tedeschi<sup>191</sup>. Forse, ragionando, come qui si suggerisce, sulla base dell'evoluzione della politica monetaria convenzionale, proprio la teoria appena richiamata del cd. «*intertwined government*» (lett. «*governo intrecciato*») potrebbe rappresentare la versione contemporanea del “patriottismo costituzionale europeo” - con, come ovvio, tutte le differenze del caso.

È chiaro che entrare in una simile ottica non è facile, se il punto di partenza è rappresentato dall'architettura costituzionale fondata sulla separazione dei poteri e sul principio democratico; la difficoltà non deve però indurre a spostare a livello sovranazionale (pur non disconoscendo i *deficit* che lo caratterizzano) problemi che sorgono a monte, negli Stati membri, e che solo in parte le norme di diritto costituzionale ed europeo possono risolvere. Di nuovo, la risposta che spiega quanto accade viene (anche) dalla scienza della politica e dalla storia contemporanea.

Così ragionando c'è da chiedersi, infatti, se sia del tutto pacifico che il “popolo sovrano” decida sempre in modo saggio e consapevole, investendo rappresentanti altrettanto

---

<sup>190</sup> La posizione che qui si riassume è di J. ZILLER, *Metodo intergovernativo e metodo comunitario a confronto, nell'intreccio fra diritto europeo e diritto nazionale*, in P. Bilancia, (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione europea e Mercosur*, Milano, Giuffrè, 2006, pp.195-196.

<sup>191</sup> Due, sempre secondo J. ZILLER, le opere di riferimento in tema, rispettivamente, di *multilevel governance* e *Politikverflechtung*: la prima, ben nota alla dottrina italiana, di I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *Eur. Law Rev.*, 2002, pp. 511-529; la seconda, forse meno conosciuta, è di F. SCHARPF, *What Have We Learned? Problem-Solving Capacity of the Multilevel European Polity*, Working Paper 01/4, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 2001.

saggi e consapevoli di quanto riguarda la pacifica convivenza civile. Letta in questa luce, la vicenda del *referendum* britannico evidenzia come i rappresentanti eletti avrebbero potuto riportare la tanto rivendicata democrazia nazionale nell'Unione, ma, per opportunità politica, non lo hanno fatto.

Ora, non solo "povera", ma estranea, ad esempio, al disegno dei Costituenti italiani, sarebbe la democrazia che si esaurisce nell'idea del voto diretto, e nei soli proclami ripetuti sul controllo da esercitare su chi eletto non è. La democrazia, intesa come esercizio consapevole dei diritti del cittadino, è anzitutto responsabilità quotidiana di ogni individuo: "diritto" o "pena a vita", è questione di punti di vista. Al di là però delle tante posizioni intransigenti del BVG (non sempre davvero filo-europeiste e costruttive), una rimane: è quella che non dimentica come la cura dell'interesse generale sia di certo posta in capo ai rappresentanti, senza, però, che questo escluda una forma di responsabilità spettante, nello stesso senso, anche *ai rappresentati*, al corpo elettorale tutto.

In questa prospettiva non va dimenticato quanto accaduto negli anni passati, ossia «*the impressive extent to which member states and mass publics have quietly consented to the 'authoritative allocations' of its [ossia dell'UE] myriads committees, the directives of its Council of Ministers and the decision of its Court of Justice*»<sup>192</sup>.

Vero è che il meccanismo del consenso democratico si inceppa quando il cittadino non ha a disposizione una legge elettorale che gli permetta non tanto e solo di scegliere il "suo" rappresentante, quanto di sanzionarlo non rieleggendolo, laddove necessario - superfluo qui anche solo accennare all'esperienza italiana. Ciò detto, resta il fatto che la questione della responsabilità politica e della legittimazione democratica della BCE può essere risolta "tecnicamente" valutando il complesso strumentario giuridico pattizio per ricondurre alle istituzioni democraticamente legittimate, sovranazionali o nazionali, il suo operato. A livello interno, però, responsabilità e legittimazione dipendono da altro: e qui il discorso si fa ancora più complesso.

La responsabilità diversa dalla *accountability* è ancorata a quell'idea di democrazia e di Politica che anima le Costituzioni; è ancorata all'essere cittadino di uno Stato o dell'Unione nel senso poco sopra detto. Lamentare la scarsa legittimazione democratica diretta (in questo caso della BCE), dimenticandone le articolazioni indirette o periferiche, rischia di trasformarsi in *una petizione di principio vuota*: perchè il problema sta di certo, *ma non soltanto*, nella denuncia del *deficit* di legittimazione democratica<sup>193</sup> di chi ha la forza (diversa da quella fisica dello Stato nazionale) di incidere sulla convivenza sociale pacifica - e ha comunque dimostrato, a suo modo, di avere la «vocazione» per la Politica. Il problema sta di certo, e *forse anzitutto*, nell'interrogarsi sulle radici ultime del non ancora nato "patriottismo costituzionale europeo" inteso come espressione dell'intreccio fra Stati e Unione.

Forse, più che di *Verfassungspatriottismus*, si potrebbe allora parlare qui, partendo dalla dottrina poco sopra accennata, di *Verfassungsverflechtung*: la rinnovata convivenza

---

<sup>192</sup> P. C. SCHMITTER, *cit.*, p. 106.

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 108, per «*a new type of supranational legitimacy*».

politica dell'Europa unita potrebbe rifondarsi sull'*intreccio fra Costituzioni* o, per meglio dire, *fra costituzionalismi*.

Per quanto paradossale, l'analisi fin qui condotta non sfocia dunque nella critica alle istituzioni europee non legittimate democraticamente, ma nel chiedersi se la democrazia, negli Stati dell'Europa unita, sia matura per essere democrazia. In questo senso le conseguenze di una crisi "senza Politica" potrebbero avere ancora molto da insegnare, soprattutto nella fase che si apre dopo il voto con il quale (non tutti) i cittadini britannici hanno chiesto di abbandonare l'Unione.

Se la democrazia in Europa sia matura per essere democrazia, verrà forse chiarito negli anni a venire, con un timore difficile da trascurare.

Che una frase, scritta tanto tempo fa da *Umberto Eco*, disegni la Democrazia della Crisi, senza Politica:

«*stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus*»<sup>194</sup>.

---

<sup>194</sup> Così si chiude il romanzo di U. Eco, *Il nome della rosa*, Bompiani, Milano, (prima ed. riveduta e corretta), 2013.