

**“Karlsruhe” contro la BCE :
Quali conseguenze per la Germania e per l’Unione europea?
di Yves Bertoncini e Pier Virgilio Dastoli / 14 maggio 2020**

La recente sentenza del Tribunale Costituzionale tedesco (*Bundesverfassungsgericht* o BverfG) relativa al programma del “*Quantitative Easing*”, lanciato nel 2015 dalla Banca Centrale Europea (BCE) presieduta da Mario Draghi, ha suscitato molti commenti e analisi, in Francia, in Italia e in tutta l’Unione europea.

Riteniamo che sia opportuno distinguere i significati giuridico e politico della sentenza per l’Unione europea e per la Germania per chiarire i termini della crisi che si potrebbe aprire dopo la decisione del 5 maggio.

1. La BCE continuerà ad agire in piena indipendenza conformemente al suo statuto e ai trattati europei

La maggior parte dei commenti si è concentrata sul “dispositivo” della sentenza piuttosto che sul suo lungo contenuto (110 pagine !), che non considera illegale il “*Public Sector Purchase Programme*” lanciato dalla BCE e meglio conosciuto sotto il nome di “*Quantitative Easing*” (Q.E.).

E’ importante ricordare che questo programma ha raggiunto gli obiettivi di politica economica che erano stati stabiliti dalla BCE, in assenza di un’azione sufficientemente ambiziosa da parte delle altre istituzioni europee (Commissione, Consiglio europeo, Consiglio dell’Unione, Eurogruppo): il programma aveva lo scopo di far uscire l’Unione europea e l’Eurozona da una crisi asimmetrica (che aveva colpito maggiormente i paesi della “periferia” della zona euro) applicando in modo corretto il principio di proporzionalità alle caratteristiche di questa asimmetria.

Diciamolo con chiarezza : la decisione di Karlsruhe non avrà nessun effetto sulle relazioni fra il “BverfG” e la BCE e i giudici togati in rosso tedeschi resteranno *sur leur faim* come si dice in francese (*Sie werden kein Gehoer finden*) come è stato confermato dalla reazione delle istituzioni europee (Corte di Giustizia, Commissione, BCE e PE) e dall’imbarazzo della Bundesbank e delle altre istituzioni tedesche.

La sentenza ci offre l’opportunità di ricordare che la BCE – la sola istituzione europea dotata di personalità giuridica propria – è indipendente nell’esercizio delle sue funzioni: quest’indipendenza è stata confermata dal Trattato di Lisbona, ancor più che dal progetto di Trattato costituzionale, respingendo il tentativo maldestro del governo Berlusconi di indebolirla.

La BCE è “più indipendente” della Bundesbank, al cui modello peraltro si ispira su proposta del governo tedesco: essa è inequivocabilmente indipendente secondo i termini dei trattati europei mentre la Bundesbank è “autonoma” nel sistema federale tedesco e non totalmente indipendente.

Nei dibattiti fra esperti e attori politici (talvolta meno esperti) si fa spesso riferimento alle differenze fra la BCE (e il Sistema Europeo delle Banche Centrali o SEBC) da una parte e la Federal

Reserve (la Banca Centrale USA) dall'altra: si mette in luce la priorità quasi assoluta della BCE per la stabilità dei prezzi e lo statuto della Federal Reserve che avrebbe la missione di contribuire soprattutto alla promozione della crescita e della piena occupazione.

Suggeriamo di sfumare questa apparente opposizione non soltanto perché la Federal Reserve ha privilegiato nel corso degli anni una interpretazione del suo statuto dando spesso la priorità alla stabilità dei prezzi.

Vale la pena di ricordare che la BCE ha di fatto utilizzato – fino ai limiti dei suoi poteri (ricordate il *whatever it takes* di Mario Draghi ?) – le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 282 par. 2 TFUE) secondo cui la SEBC *“sostiene le politiche economiche generali nell'Unione per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di quest'ultima”* (v. art. 3 TUE) funzionando così da “stampella” europea nella nota zoppia (come la chiamava Carlo Azeglio Ciampi) fra politica monetaria (federale) e politiche economiche (confederali).

Ribadiamo che l'obiettivo prioritario fissato per il SEBC – di cui la BCE è parte essenziale insieme alle banche nazionali di tutta l'Unione europea e non solo dell'Eurozona- è la stabilità dei prezzi e che quest'obiettivo aveva senso quando era forte il rischio di una inflazione generalizzata e quando bisognava evitare una crescita inflazionista.

Usando la sua saggezza di autorità responsabile della politica monetaria, la BCE ha dato nel corso degli anni e sotto l'impulso di Mario Draghi una interpretazione evolutiva degli strumenti per raggiungere quest'obiettivo quando è apparso chiaro che i problemi delle economie europee fossero legati più ai rischi e agli effetti della deflazione che a quelli dell'inflazione.

L'inserimento della BCE fra le “istituzioni europee” nel Trattato di Lisbona ha come conseguenza non irrilevante che il principio della cooperazione leale (art. 4.3 TUE) – secondo cui *“l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati”* si applica alla BCE nei confronti degli Stati membri ma anche agli Stati membri nei confronti della BCE.

Non dobbiamo sopravvalutare le conseguenze della sentenza di Karlsruhe sull'azione della BCE e del SEBC poiché siamo convinti – come è stato affermato da Christine Lagarde – che il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), lanciato per far fronte agli effetti della crisi del COVID-19, sarà attuato sulla base degli orientamenti decisi – a maggioranza – dal Direttorio di Francoforte e che il principio di proporzionalità sarà applicato se le conseguenze della crisi saranno simmetriche ma sarà aggiornato se esse diventeranno asimmetriche.

2. La sentenza di Karlsruhe traduce un malessere tedesco che deve essere affrontato sul piano politico

Il problema sollevato dalla sentenza del Tribunale Costituzionale tedesco è politico più che giuridico: è dunque su questo piano che occorre collocare l'analisi e apportare i chiarimenti necessari in Germania e nell'Unione europea.

Questa sentenza traduce in effetti il malessere tedesco espresso anche dall'AFD su un piano partitico e che è legato alle considerevoli modifiche nelle regole di funzionamento della zona euro in relazione al "contratto di matrimonio" firmato inizialmente a Maastricht.

Non dimentichiamo che quel Trattato non prevedeva affatto l'obbligo di aiutare i paesi in difficoltà (con l'eccezione dell'art 100 TCE per gravi difficoltà dovute a calamità naturali o a circostanze che sfuggono al controllo dello Stato membro) come è avvenuto invece per l'Irlanda, la Grecia, il Portogallo e Cipro sapendo che il Trattato escludeva la possibilità di quest'aiuto.

La solidarietà europea ha dunque suscitato delle difficoltà e delle opposizioni in Germania che hanno condotto al ricorso di 35000 risparmiatori davanti al Tribunale Costituzionale - ricorso che ha dato luogo alla sentenza del 5 maggio e al conflitto attuale.

E' questo euroscetticismo irrequieto di fronte alla solidarietà attuata dalla BCE e dall'UE che provoca oggi l'ostilità alla mutualizzazione europea dei debiti nazionali quando questa mutualizzazione appare necessaria. Si tratta dunque di contrastare e di ridurre questo euroscetticismo dando ai tedeschi delle garanzie in materia di responsabilità e di riforme nei paesi in difficoltà ivi compresa quella che deriverà dalla crisi del COVID-19.

E' comprensibile che la solidarietà e la flessibilità di cui la Germania ha dato prova in questi ultimi anni siano state sottovalutate tenuto conto delle contropartite che essa ha preteso nei paesi sotto assistenza finanziaria e che sono state incarnate dalla troppo famosa "Trojka".

E' affascinante il fatto che le enormi concessioni politiche accettate dalla Germania con le recenti riforme nella zona euro non siano state percepite maggiormente nei paesi come la Francia e l'Italia dove si fa finta di considerare che la zona euro sia sempre governata "alla tedesca".

Il nostro complesso di inferiorità nei confronti della Germania in materia economica e di bilancio non dovrebbe privarci della nostra lucidità quanto alla sua malleabilità in materia politica e giuridica: forse il destino riservato alla recente sentenza di Karlsruhe contribuirà ad aprirci gli occhi su questo punto?

Questo chiarimento politico in Francia e in Italia sarebbe salutare nel dibattito su più mutualizzazione finanziaria europea di cui il Tribunale di Karlsruhe ha il merito di ricordarci che la BCE non può essere l'unico vettore.

I responsabili politici nazionali devono smetterla di rimettersi alla BCE in modo eccessivo come è stato già sottolineato da Mario Draghi e Christine Lagarde.

La crisi del COVID-19 ha già provocato l'emissione di nuovi debiti comuni attraverso la BEI, il MES e il bilancio dell'UE: il nuovo progetto di Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) – che noi riteniamo debba essere quinquennale e non settennale – che sarà proposto dalla Commissione Von der Leyen potrebbe essere una tappa determinante in questa prospettiva.

E' su questa base e in parallelo che bisogna continuare a militare per l'emissione comune di debiti nazionali che sarebbe senza alcun dubbio più accettabile se si focalizzasse in un primo tempo su dei progetti di ricostruzione e di rilancio concreti per uscire dalla crisi sanitaria ed economica.

3. Aprire lo « scafandro » di Karlsruhe : dalla Comunità *sui generis* alla Comunità federale

Non dobbiamo sottovalutare il vero obiettivo dei giudici di Karlsruhe che puntavano su Francoforte (la BCE) per colpire Lussemburgo (la Corte di Giustizia dell'Unione europea) in una guerriglia giudiziaria iniziata con il Trattato di Maastricht del 1993 e che per ora si è conclusa con la sconfitta del BverfG.

Affermato dalla Corte di Giustizia dal 1964 nella sua sentenza "Costa contro ENEL", il primato del diritto dell'Unione europea non è stato esplicitamente proclamato dal Trattato di Lisbona a causa del rifiuto di alcuni governi di "costituzionalizzarlo": il primato è stato così citato nella "dichiarazione 17" annessa al Trattato, giuridicamente non vincolante, legandola all'art. 4 TUE.

Il tema del primato del diritto dell'Unione europea deve essere ribadito senza equivoci non solo dalla Commissione e dal Parlamento europeo ma anche dal Consiglio europeo in applicazione del principio parallelo della cooperazione leale perché è così che si garantisce il terzo principio come fondamento della "comunità" nata con la Dichiarazione Schuman che è lo stato di diritto.

Nella loro guerriglia contro la Corte di Lussemburgo i giudici di Karlsruhe insistono su un punto per noi Movimenti europei essenziale che è difficile da contestare: contrariamente alla Legge Fondamentale tedesca (art. 31: "*il diritto federale prevale sul diritto dei Laender*") e alla Costituzione degli Stati Uniti d'America (art. 6 "*la presente Costituzione... sarà la legge suprema del paese e i giudici di ogni Stato le saranno legati nonostante le disposizioni contrarie delle costituzioni o delle leggi degli Stati*"), l'Unione europea non è (ancora) una federazione anche se ne contiene già alcuni elementi come il potere monetario assoluto della BCE e del SEBC.

L'affermazione del primato del diritto dell'UE, nei settori in cui essa è competente, insieme allo stato di diritto, sarà uno dei passaggi fondamentali del dibattito e delle conclusioni sul futuro dell'Europa.

Possa il malessere suscitato dalla sentenza di Karlsruhe sottolineare che si tratta di una opportunità unica per favorire il necessario salto da una "comunità *sui generis*" (così come definita dalla Corte di Lussemburgo nella sentenza *Van Gend en Loos* del 1962) ad una genuina Comunità federale come viene rivendicata dai nostri Movimenti Europei.