

Intervento di Gaetano Bucci

Le fratture inferte alla Costituzione italiana dal potere monetario e di bilancio c.d. europeo"

VERSIONE PROVVISORIA

di e pre **"BCE versus Costituzione italiana"** (versione definitiva è nell'indirizzo mail di Marx 21)

Nell' *Introduzione* ad un volume¹, che raccoglie gli atti di un convegno sul 150° anniversario dell'Unità d'Italia, svoltosi a Roma, nella Sala del refettorio della Camera dei deputati, il 25-27 Maggio 2010 - sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica - Leonardo Paggi ricostruisce, in modo organico, l'impostazione analitica che accomuna i contributi interdisciplinari dedicati alla ricognizione dello stato effettivo del Paese, nel contesto delle vicende relative al nesso nazionale-sovrannazionale e, quindi, al rapporto Italia/Europa.

In quel convegno, si è evidenziato come le politiche "neoliberiste" imperniate sul *mix stabilità istituzionale - stabilità economico-finanziaria*, stiano, ormai, compromettendo le forme del vivere civile, la coesione sociale e gli stessi livelli di sicurezza dell'unità nazionale.

Sussiste, insomma, una correlazione stretta tra il declino della democrazia e la crescita delle diseguaglianze e, più in generale, tra la crisi del costituzionalismo e l'involuzione delle forme - dirette ed indirette - di redistribuzione del reddito. Questa situazione di decadenza generale è stata provocata dalla disapplicazione del nucleo profondo della Costituzione, ossia dei *Principi fondamentali* e, in specie, di quelli contenuti negli articoli 1 e 3 della Costituzione.

La Costituzione costituisce, infatti, la forma giuridica di un patto di convivenza sociale, la cui vigenza dipende dall'esistenza di un congruo equilibrio nei rapporti di forza tra i soggetti sociali in conflitto, che - nel corso dell'ultimo trentennio - è stato manomesso duramente².

L'epicentro della regressione subita dal nostro Paese, è stato individuato, tuttavia, ben oltre i confini nazionali e, specificamente, negli sconvolgimenti della globalizzazione trascinata dai mercati finanziari e coadiuvata da politiche economiche che, sin dalla metà degli anni Settanta, hanno incentivato, sulle due sponde dell'Atlantico, il varo di indirizzi legislativi volti a rimuovere i vincoli alla circolazione dei capitali, a promuovere le attività speculative delle banche e la formazione di una rete inestricabile di dipendenze reciproche tra i sistemi industriali e finanziari dei diversi Paesi, in cui è stata prodotta una massa di strumenti derivati complessi e sempre meno tracciabili.

I relatori, molto diversi per professione ed impostazione culturale, convergevano, dunque, sull'idea che l'Italia e l'Europa sono entrate in una fase estremamente critica, che pone a rischio i risultati di mezzo secolo di storia.

I dati economici, dell'ultimo decennio, dimostrano come l'andamento del Pil sia caratterizzato da una stagnazione ininterrotta, gli indicatori fondamentali della produttività (innovazione tecnologica; ricerca; istruzione; efficienza delle istituzioni) risultino in picchiata e l'ammontare del debito pubblico ci esponga, costantemente, agli assalti distruttivi della speculazione. Il meccanismo di funzionamento della moneta unica ha impedito, del resto, l'utilizzo di due strumenti essenziali di intervento pubblico, ossia la possibilità di determinare il livello e la composizione della spesa pubblica e quella di scegliere le forme più idonee di tassazione e, dunque, di composizione fiscale³. I Paesi membri dell'UE sono stati privati degli strumenti di politica economica necessari per

¹ cfr. AA. VV., *Un'altra Italia in un'altra Europa. Mercato e interesse nazionale*, a cura di L. PAGGI, Carocci, Roma, 2011, pp. 9 ss.

² cfr. L. PAGGI, *Introduzione*, in AA. VV., *Un'altra Italia in un'altra Europa*, cit., p. 31.

³ cfr. M. PIVETTI, *La lotteria del capitalismo e il disastro dell'Europa*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. 3/2011, p. 4.

reagire alle strategie pervasive dei mercati, senza la compensazione di un potere federale capace di promuovere lo sviluppo politico, economico e sociale del continente⁴.

Una parte rilevante dei problemi del nostro Paese nasce, quindi, dal ripudio del progetto delineato nel Manifesto di Ventotene e dalla decisione di aderire all' Europa di Maastricht e dei Patti di stabilità. Una decisione che ha sortito l'effetto di ripristinare «un credo liberale dato per morto e sepolto», munendolo di un potere sovranazionale che - proprio in virtù della sua natura “tecnica” - esercita un forte condizionamento politico sulle nostre opzioni possibili⁵.

Dopo un ventennio dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht giunge, tuttavia, il tempo dei bilanci e, quindi, di una riflessione critica diretta ad individuare le contraddizioni di un modello generatore di conseguenze nefaste. Questo ripensamento risulta essenziale per rilanciare un progetto europeo capace di rispondere alle aspettative democratiche ed ai bisogni sociali dei popoli⁶.

Il rilancio di un tale progetto non risulta, in effetti, praticabile se non si disvela il presupposto ideologico su cui sono stati costruiti i Trattati⁷ (almeno da Maastricht in poi), ossia l'idea secondo cui il modello efficace per conseguire la crescita economica deve fondarsi sul “libero agire delle forze di mercato” supportate dalla funzione di coordinamento delle politiche monetarie ispirate al solo obiettivo di scongiurare i rischi di inflazione⁸.

Si tratta, in particolare, di valutare criticamente il ruolo esclusivo di «cane da guardia dell'inflazione» affidato alla BCE, che - concepita come «fotocopia o controfigura della Bundesbank» - esercita, sotto l'egida del primato della “tecnica”, una pressione pervasiva sulla politica economica e finanziaria degli Stati membri dell'UE.

Il potere monetario sovranazionale spinge, infatti, il processo di unificazione sulla strada della deflazione ed i Paesi membri sono costretti a realizzare “politiche di austerità” che negano le stesse motivazioni originarie della costruzione europea⁹.

Il ripianamento del debito ha aperto, ormai, la strada ad «una vera e propria guerra di classe» ed, in questo contesto, la BCE - istituzione tecnocratica priva di legittimazione democratica - è divenuta «centro di irradiazione» di un attacco sistematico alla democrazia ed alle conquiste sociali e - forte della sua “indipendenza” - prescrive ai governi l'adozione di misure finalizzate ad ottenere la riduzione dello stato sociale e, quindi, dei diritti dei lavoratori, dei trattamenti pensionistici, dei livelli di copertura sanitaria, dei servizi pubblici essenziali e delle risorse necessarie per il funzionamento del sistema dell'istruzione, della ricerca e della cultura¹⁰.

Dinanzi agli effetti devastanti della crisi, ci si sarebbe aspettato che venisse avviato, in Europa, «un coordinamento di politiche economiche espansive, con subordinazione della politica monetaria all'orientamento espansivo delle politiche di bilancio», mentre, invece, si è andati avanti «sulla linea dell'imposizione di ingenti avanzzi primari e dell'abbattimento dei rapporti debito pubblico/PIL»¹¹.

⁴ cfr. L. PAGGI, *Introduzione*, cit., pp. 9, 12, 13.

⁵ cfr. L. PAGGI, *Introduzione*, cit., pp. 11, 13.

⁶ cfr. L. PAGGI, *Intervento*, pronunciato al dibattito: *La crisi dell'Europa: il ruolo della Germania e dell'Italia*, promosso da CGIL (Fondazione Trentin), Fondazione Friedrich Ebert e Associazione per la storia e le memorie della Repubblica, in occasione della pubblicazione del volume: AA. VV., *Un'altra Italia in un'altra Europa*, cit. L'intervento può essere reperito nel sito: *Politica&EconomiaBlog*.

⁷ cfr. L. PAGGI, *Introduzione*, cit., p. 22.

⁸ cfr. V. GIACCHÈ, *Titanic Europa*, Aliberti, Roma, 2012, pp. 72, 73.

⁹ cfr. L. PAGGI, *Introduzione*, cit., pp. 11, 15, 16, 18.

¹⁰ cfr. L. PAGGI, *Introduzione*, cit., pp. 15, 16, 17, 40; M. PIVETTI, *La lotteria del capitalismo*, cit., p. 6.

¹¹ cfr. M. PIVETTI, *La lotteria del capitalismo*, cit., p. 5.

I commentatori, valutando i contenuti della *Lettera*¹² con cui la BCE ha indotto il governo italiano a varare un secondo pacchetto di misure di austerità, hanno fatto ricorso al concetto di «commissariamento»¹³, per evidenziare come gli Stati membri dell'UE siano governati, di fatto, da istituzioni tecnocratiche sovranazionali, politicamente irresponsabili, che eludono la dialettica democratica propria delle forme di governo parlamentari.

Mario Monti ha espresso, invece, sul *Corriere della sera*, il suo plauso per il fatto che quelle misure, conformi all' «*imperativo della stabilità*», fossero state dettate da «un *podestà forestiero*», ossia da «*un potere tecnico sopranazionale [...] mercatista, con sedi sparse tra Bruxelles, Francoforte, Berlino, Londra e New York*»¹⁴,

Egli avanzava, in questo modo, la sua candidatura a dirigere un nuovo governo del Paese¹⁵, anche se la prassi adottata per la sua nomina ha richiamato alla memoria «l'essenza del processo di nomina del *dictator* romano». Si è sottolineato, a questo proposito, come il procedimento di nomina del *dictator* previsto dall'ordinamento romano per fronteggiare gli «stati di eccezione»¹⁶, fosse di natura patrizia e come i patrizi disponessero del *dictator*, non solo per risolvere i problemi di politica estera, ma anche «per regolare i conti aperti con i plebei». Si trattava, insomma, di un *dictator* «*adversus plebem*» e, quindi, di «uno strumento messo a disposizione dei ceti oligarchici per preservare il loro potere contro le pretese della plebe»¹⁷.

Questa chiave di lettura appare, in effetti, utile per interpretare le dinamiche che caratterizzano la fase attuale della nostra storia nazionale. Il governo Monti costituisce l'espressione dell'élite politico-tecnocratica che governa l'Unione europea per conto dei poteri forti del sistema economico internazionale. Le sue misure di risanamento hanno ottenuto, ciononostante, un accoglimento favorevole, perché sono state ammantate da un'aura «tecnica», che tradisce, tuttavia, una sostanza politica di forte stampo neoliberista. La manovra da 34 miliardi (cd. manovra *Salva-Italia*) varata, nel dicembre 2011, in ottemperanza al mandato della BCE e dei mercati internazionali, è stata considerata «ingiusta» perché non intacca le rendite ed i patrimoni dei soggetti responsabili della crisi, ma colpisce, prioritariamente, i diritti dei lavoratori e delle loro famiglie; «insostenibile» perché gli oneri considerevoli che gravano sui redditi della parte debole della popolazione, producono l'effetto di ridurre la domanda ed i consumi e, quindi, di ostacolare il soddisfacimento dei bisogni essenziali; «inefficace» perché i suoi effetti depressivi - che si aggiungono a quelli provocati dalle manovre precedenti - peggioreranno il rapporto debito/PIL, col rischio di ingenerare una gravissima recessione e di pregiudicare la sopravvivenza della stessa moneta unica¹⁸.

¹² v. Lettera della Banca centrale europea al Governo italiano del 5 agosto 2011, firmata da Jean Claude Trichet e Mario Draghi (pubblicata sul *Corriere della sera*, il 29 settembre 2011). Per un'analisi critica dei contenuti della Lettera della BCE, cfr. G. VATTIMO, *Il lavoro in un box di un testo di economia*, in *il Fatto Quotidiano*, 28. 10. 2011; B. SPINELLI, *I padroni dell' Europa*, in *la Repubblica*, 12.10.2011; J. HALEVI, *La lettera della BCE. Draghi soffia sul fuoco della recessione*, in *il manifesto*, 3. 10. 2011. È interessante notare come la stessa agenzia di rating *Standard & Poor's*, in un comunicato emesso il 13 gennaio 2012, abbia sostenuto che: «un processo di riforma basato unicamente sull'austerità fiscale rischi di diventare controproducente (*self-defeating*), a causa di una domanda interna in calo per via delle crescenti preoccupazioni dei consumatori sulla sicurezza del proprio posto di lavoro e sui redditi a propria disposizione», che comporterà, a sua volta, «l'erosione delle entrate fiscali».

¹³ cfr. L. PAGGI, *Introduzione*, cit., p. 15, nt. 14.

¹⁴ cfr. M. MONTI, *Il podestà forestiero*, in *Corriere della sera*, 7 agosto 2011.

¹⁵ cfr. L. PAGGI, *Intervento*, cit.

¹⁶ Sulla questione dello stato d'eccezione, cfr. G. AGAMBEN, *Stato d'eccezione*, Bollati Boringheri, Torino, 2010. Sullo stato d'eccezione e sulla differenza tra dittatura commissaria e dittatura sovrana, cfr., altresì, C. SCHMIDT, *La dittatura*, Settimo sigillo, Roma, 2006.

¹⁷ cfr. G. SAPELLI, *L'inverno di Monti. Il bisogno della politica*, Guerini e Associati, Milano, 2012., pp. 67, 68, 69.

Le misure adottate da Monti, sotto l'egida della "straordinarietà degli eventi", non costituiscono, tuttavia, l'espressione di un effettivo "stato d'eccezione", ma sono state dettate dalla coerenza della "costituzione" scolpita nel Trattato di Maastricht, ossia di quei criteri che, dal 1992, hanno svolto la funzione di «catalizzatore della politica economica, in Italia come negli altri Paesi»¹⁹.

Una coerenza sempre confermata - pur tra scossoni politici e referendari - nei Trattati di Amsterdam, di Nizza, di Lisbona, fino al *Fiscal compact* dei giorni nostri. Lo stesso Monti costituisce, del resto, la «figura più rappresentativa di quell'atto creativo che mise capo all'Euro, alla BCE, all'UE ed ai suoi inediti comandamenti». A Maastricht si decise, infatti, «di mettere una mordacchia permanente alla nuova Europa, di affidarla ad esecutivi ed eurocrazie, di stirare spesa pubblica e *Welfare* nelle presse dei criteri di convergenza e del successivo patto di stabilità»²⁰.

L'apprezzamento di Monti per la lettera della BCE, proprio in quanto manifestazione di un "potere sovranazionale", non può essere considerato, quindi, come una presa di posizione estemporanea, ma come l'espressione di un convincimento «coerente con la sua precedente storia intellettuale e politica».

Negli scritti, pubblicati nel corso degli anni novanta, emerge, infatti, la centralità di alcuni temi²¹ ed, in primo luogo, la questione della dilatazione del debito pubblico italiano, la cui causa è individuata nella crescita abnorme della spesa pubblica, considerata - da analisti autorevoli - come sintomo di «una civiltà in declino, vittima dei suoi egoismi corporativi e delle cure clientelari somministrate [...] dalla consociazione catto-comunista», sotto la spinta di una «dialettica sociale e sindacale sempre più vivace»²².

Il rimedio per sanare «*la ferita*» subita dalla nostra economia a causa della «*decadenza del sentimento della disciplina sociale*»²³, viene individuato nel rispetto del «*vincolo esterno*», rappresentato dai criteri relativi alla disciplina del disavanzo e del debito pubblico, individuati dal Trattato di Maastricht (art. 104 C) e rafforzati dal Patto di stabilità²⁴. Un «*vincolo esterno*» che rende obbligatorio il risanamento finanziario » e

¹⁸ Per un'analisi critica dei contenuti della manovra, cfr. V. GIACCHÈ, *Il Titanic-Europa e la manovra Monti: ingiusta, inutile ed insostenibile*, in *Marx Ventuno*, n. 1, 2012, pp. 12 ss.

¹⁹ cfr. T. PADOA-SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 64.

²⁰ cfr. I. D. MORTELLARO, *Sull'ascesa e le fortune di Mario Monti*, in www.sinistrainrete.info, 19 Febbraio 2012.

²¹ cfr. L. PAGGI, *Intervento*, cit.

²² cfr. G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1993; ID. *Le due anime di Faust. Scritti di economia e politica*, a cura di P. PELUFFO, Laterza, Roma-Bari, 1995. Per una ricostruzione critica di questa lettura della storia repubblicana, cfr. I. D. MORTELLARO, *Sull'ascesa e le fortune di Mario Monti*, cit.; ID., *Tra due secoli. Tappe e approdi dell'Unione europea: 1989-2011*, la meridiana, Molfetta (Ba), 2011, pp. 25, 26. L'Autore osserva come la lettura negativa delle vicende della storia repubblicana, svolta dal piccolo gruppo di tecnocrati - che guidarono l'Italia nel processo di adesione all'UEM, partecipando alla predisposizione della cornice normativa ed istituzionale del Trattato di Maastricht - fosse rivolta, in realtà, a stigmatizzare le caratteristiche della «Costituzione italiana», ritenuta «estranea ed attardata, per la sua caratura catto-comunista, rispetto alle evoluzioni del mondo e del mercato moderno». Le previsioni del Trattato di Maastricht, avrebbero comportato, invece, «un cambiamento di natura costituzionale», legittimando la concezione di «uno "Stato minimo"» e di un «un conflitto sociale che si snoda nel rispetto della stabilità dei prezzi, esaltando la nuda creatività del lavoro, la capacità di innovare, la flessibilità del lavoro» (le espressioni in corsivo, sono di G. CARLI, cfr. ID., *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., pp. 7,8).

²³ Le espressioni virgolettate sono contenute nelle *Considerazioni finali del Governatore* (G. CARLI) dell'anno 1970, consultabili nel sito: www.bancaditalia.it

²⁴ cfr. M. MONTI, *Intervista sull'Italia in Europa*, a cura di F. RAMPINI, Laterza, Roma-Bari, p. 119. G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., pp. 7, 8, osserva - in riferimento al ruolo svolto dalla «tecnocrazia italiana» nel processo di elaborazione dei contenuti del Trattato di Maastricht - che: «ancora una volta, si è dovuto aggirare il Parlamento sovrano della Repubblica, costruendo altrove ciò che non è riuscito a costruire in patria [...] ancora una volta dobbiamo ammettere che un cambiamento strutturale avviene attraverso l'imposizione di un "vincolo esterno"».

costringe, i Paesi membri dell'UE, ad adottare quella disciplina di bilancio e monetaria, che non riescono ad assumere con le loro forze²⁵.

Il Trattato di Maastricht «*equivale, per l'economia italiana, ad una radicale riforma costituzionale*», perché modifica, radicalmente, «*il modello di governo dell'economia che si è imposto negli anni 60 e 70 e, per alcuni aspetti, negli anni 80*»²⁶ e prescrive un «*obbligo internazionale a realizzare le riforme strutturali*»²⁷, finalizzate a creare una struttura economico-sociale capace di rispondere, positivamente, agli *choc* provocati dall'esposizione ad un mercato ipercompetitivo, senza poter più contare sull'ammortizzatore della moneta e del suo cambio²⁸.

Monti evidenzia, pertanto, sin dagli anni novanta, la necessità di adottare un «*Piano per lo smantellamento delle rigidità del sistema, per un'Italia competitiva, con scadenze e meccanismi di verifica*»²⁹, ossia un piano di distruzione dei vincoli all'attività economica pubblica e privata (ad es., in materia di mercato del lavoro o di aiuti di Stato). Una programmazione economica - opposta a quella sperimentata, negli anni Sessanta, in attuazione dell'art. 41, 3° co., della Costituzione - che dovrebbe puntare a demolire «*i pezzi di socialismo e di statalismo, che ingessano ancora l'Italia*»³⁰, ovvero le conquiste democratico-sociali ottenute, faticosamente, nel secondo dopoguerra.

L'assunto per cui la "libertà del mercato" dev' essere sorretta da una programmazione specifica, articolata in «*obiettivi quantitativi, scadenze e meccanismi di verifica*»³¹, conferma, anche in relazione alla «*grande trasformazione* allestita a Maastricht per il XXI secolo», la validità dell'insegnamento di Polany secondo cui «*il laissez-faire è pianificato*»³² o di quello di Gramsci secondo cui «*il liberismo è una regolamentazione di carattere statale*», ovvero un «*programma politico [...] introdotto e mantenuto per via legislativa e coercitiva*», che è «*destinato a mutare la distribuzione del reddito nazionale*»³³.

Nel mettere in evidenza come l'euro abbia rappresentato la più grande applicazione «*di economia dell'offerta mai realizzata*» ed abbia fornito, pertanto, «*la più grande spinta alla liberalizzazione ed alla privatizzazione*»³⁴, Monti ha sottolineato, inoltre, l'importanza del Trattato di Maastricht, come strumento per esportare, in Europa, il «*virtuoso modello tedesco*»³⁵ e, in specie, quello della *Bundesbank*, la cui «*indipendenza*» viene ritenuta preziosa per mantenere «*la pressione sulla politica economica e finanziaria*» dei Paesi membri, anche mediante l'erogazione di «*prestiti condizionati*»³⁶.

Si può, dunque, comprendere come risulti essenziale ai fini della ripresa di un progetto europeo, coerente con i principi ed ai valori delle Costituzioni democratico-

²⁵ cfr. M. MONTI, *Intervista sull'Italia in Europa*, cit., p. 38; L. PAGGI, *Intervento*, cit.

²⁶ cfr. M. MONTI, *Il governo dell'economia e della moneta. Contributi per un'Italia europea*, Longanesi, Milano, 1992, p. 513.

²⁷ cfr. D. TAINO, *Monti lancia la Programmazione di fine secolo. Per smantellare quella degli anni Sessanta*, in *Corriere della sera*, 8 settembre 1997 (sintesi dell'intervento di Monti al seminario di Cernobbio, promosso dallo Studio Ambrosetti).

²⁸ cfr. I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht. Cronache dall'Europa di fine secolo*, la meridiana, Molfetta (Ba), 1998, pp. 268, 269.

²⁹ cfr. M. MONTI, *Il triplice rischio dell'euforia*, in *Corriere della sera*, 14 luglio 1997.

³⁰ cfr. D. TAINO, *Monti lancia la Programmazione di fine secolo*, cit.

³¹ cfr. M. MONTI, *Il triplice rischio dell'euforia*, cit.

³² cfr. K. POLANY, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 1974, p. 180; I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, cit., p. 269.

³³ Cfr. A. GRAMSCI, III, Quad. 13 (XXX) [1923-192], § 18, in *Quaderni del carcere*, a cura di V. GERRATANA, Einaudi, Torino, 1975, p. 1590.

³⁴ cfr. I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, cit., p. 268; D. TAINO, *Monti lancia la Programmazione di fine secolo*, cit.

³⁵ cfr. L. PAGGI, *Intervento*, cit.

³⁶ cfr. la sintesi delle dichiarazioni di Monti, pubblicate nell'articolo, pubblicato nel *Corriere della sera* del 25 settembre 1992, intitolato: «*Bundesbank? Non ha colpe*».

sociali, esercitare, preliminarmente, la critica sulle caratteristiche della BCE e sui criteri che informano la sua politica economica condizionata, fortemente, dal «modello economico tedesco», che ha imposto, sin dal 1992, la costruzione un' Europa fondata sui patti di stabilità, ovvero di un' Unione europea caratterizzata dalla subordinazione ai mercati finanziari ed alle prescrizioni della BCE, che impediscono la crescita civile dei popoli dei Paesi membri e ledono, ormai, fortemente, «il nostro interesse nazionale»³⁷, ossia quello relativo al «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3 Cost.) ed al «progresso materiale o spirituale della società» (art. 4 Cost.).

Occorre evidenziare, tuttavia, come la Legge fondamentale del 1949, non riponeva un' «attenzione ossessiva per l'obiettivo specifico della stabilità dei prezzi». Essa non faceva alcun riferimento al *Deutsche Mark*, ma si limitava a menzionare il «sistema valutario e monetario», che veniva annoverato - unitamente ai pesi ed alle misure - tra le materie di «legislazione esclusiva» del *Bund* (art. 73). Il *Grundgesetz*, non conteneva, del resto, alcuna disciplina dettagliata dell'ordinamento della *Bundesbank*, ma assumeva solo un impegno per la futura costituzione di un organismo bancario federale³⁸.

La *Buba* sarà istituita, infatti, con una legge ordinaria del 1957, che la disciplinerà - sul modello della *Federal Reserve* - libera da ogni controllo politico o parlamentare, affidandole il compito di provvedere al governo della circolazione monetaria, dell'approvvigionamento creditizio e dei pagamenti interni ed internazionali, con il fine di «salvaguardare la moneta» (art. 3), nonché quello di «sostenere, nella salvaguardia del proprio compito istituzionale, la politica economica del governo federale» (art. 12).

Il preambolo al disegno di legge istitutivo della *Bundesbank* presentato nel 1956, aiuta a comprendere cosa il legislatore intendesse per salvaguardia della valuta. In quel documento, si attribuiva, infatti, un rilievo fondamentale alla stabilità del potere d'acquisto interno ed estero, ma si evidenziava, altresì, l'importanza del pieno impiego o la promozione dello sviluppo.

Questa impostazione fu confermata, del resto, dalla «*Legge sulla stabilità e la crescita economica*» del 1967, che attribuì, al *Bund*, ai *Länder*, alla municipalità ed alla *Bundesbank*, il compito di determinare la politica finanziaria e di bilancio, con l'obbligo di considerare, contestualmente, gli obiettivi relativi alla stabilità dei prezzi, ad un livello elevato di occupazione, all'equilibrio degli scambi con l'estero e ad una crescita economica duratura ed adeguata³⁹.

Nel ciclo ultratrentennale del secondo dopoguerra, nonostante la dominanza della cultura della «stabilità» motivata dal ricordo degli effetti disastrosi della iperinflazione verificatasi nel periodo successivo alla prima guerra mondiale, la «salvaguardia della moneta» era concepita come cornice comune di scelte monetarie capaci di guadagnarsi la fiducia dei risparmiatori e di politiche economiche volte all'obiettivo primario della piena occupazione.

Nella concezione dell' «*economia sociale di mercato*» (*Soziale Marktwirtschaft*) dominante nel ciclo ultratrentennale del secondo dopoguerra, il mercato non fu considerato come il centro dell'autoregolazione sociale, sicché le modalità del suo funzionamento furono stabilite con il consenso ed il compromesso delle forze in campo (statali, sociali e private). La Costituzione tedesca originaria non considerava, infatti, l' «*equilibrio*» come il frutto spontaneo del libero agire delle forze del mercato, ma come il risultato di una massiccia presenza pubblica e, quindi, di una mirata azione politica. Il marco ha rappresentato - unitamente alla sua stabilità - il simbolo di questa ricerca complessa di un punto di equilibrio fra «socialità» e «mercato»⁴⁰.

³⁷ cfr. L. PAGGI, *Introduzione*, cit., pp. 22, 24.

³⁸ cfr. I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, cit., p. 113; ID., *Tra due secoli*, cit., p. 21.

³⁹ cfr. I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, cit., p. 114; ID., *Tra due secoli*, cit., p. 22.

⁴⁰ cfr. I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, cit., p. 120; ID., *Tra due secoli*, cit., p. 20, 21.

L'obiettivo del mantenimento della stabilità dei prezzi è divenuto, dunque, prioritario nel tornante di Maastricht, quando, nel contesto della svolta di politica economica e monetaria maturata, in campo internazionale, alla fine degli anni Settanta, il gruppo dirigente della *Bundesbank* riuscì ad influenzare le evoluzioni del percorso nazionale e comunitario, trasfondendo, nel progetto di Trattato sull'Unione Economica e monetaria, i contenuti delle "cinque raccomandazioni" elaborate in preparazione della Conferenza intergovernativa sull'Unione monetaria e racchiuse nella *Dichiarazione* rivolta, dal Comitato direttivo della *Bundesbank*, al governo federale (6 settembre 1990).

Nel tentativo di «legare l'onnipotenza della decisione politica» e di subordinarla al rispetto dei criteri dettati - dall'esterno - da istituzioni tecnocratiche, quali la BCE, la *Dichiarazione* evidenziava, in particolare, la necessità di non produrre deficit di bilancio incompatibili con la stabilità dell'intera area comunitaria, di realizzare la convergenza dei tassi di interesse sul mercato dei capitali e la stabilità del tasso di cambio delle monete, di adeguare gli statuti delle Banche centrali ai principi dell'autonomia e dell'indipendenza, di costruire un sistema capace di garantire la disciplina di bilancio e di dare attuazione piena al mercato unico⁴¹.

La Germania fu instradata, quindi, nel nuovo percorso dell'UE, dal gruppo dirigente dell'istituto federale e da un vasto fronte moderato coadiuvato dagli ambienti culturali del «funzionalismo europeista, convertito [...] al monetarismo dai potenti effetti di *spill-over* promessi dalla *deregulation* liberista». L'UE è stata edificata, quindi, su valori, principi ed equilibri analoghi a quelli che reggono la Germania federale odierna ed è stata concepita come «comunità di stabilità [...] a rafforzamento della capacità di concorrenza dei gruppi oligopolistici europei nei mercati finanziari internazionali, ossia nei luoghi in cui «la moneta può correre senza frontiere».

Il suo governo è stato radicato, pertanto, in «confini sicuri», affinché potesse «alimentarsi di quell'*humus*» idoneo a «far attecchire le inclinazioni primigenie alla *stabilità*». La BCE nasce, infatti, «su suolo tedesco» e lo «*Statuto reale della Bundesbank*» - ossia quello modificato nel corso degli anni Ottanta - è stato «eretto a *Grundnorm*» sia della nuova *Legge fondamentale* tedesca, che dei *Trattati* comunitari⁴².

Il fulcro del «rivolgimento costituzionale» è costituito, infatti, dalla revisione costituzionale dell'art. 88, che il legislatore tedesco ha effettuato, nel 1992, per conformarsi alle decisioni assunte a Maastricht su suggerimento della *Bundesbank*, ossia a quelle concernenti la statuizione del principio di *indipendenza* della BCE ed il conseguente adeguamento delle legislazioni nazionali monetarie al principio medesimo. La versione originaria dell'art. 88 stabiliva che: «*Il Bund istituisce una banca valutaria di emissione, come Banca federale (Bundesbank)*». A questa semplice locuzione è stata aggiunta la seguente: «*Le sue funzioni e competenze possono essere trasferite, nel quadro dell'Unione europea, alla Banca centrale europea, che è indipendente ed è vincolata dallo scopo primario della sicurezza della stabilità dei prezzi*». In questo modo, compiti, ambiti e filosofie di condotta monetaria sono recepiti per la prima volta, in forza dei principi generali che gli Stati devono osservare per il conseguimento dell'Unione monetaria, nella Costituzione tedesca. L'obbligo primario dell'istituenda BCE, ossia quello di garantire la «stabilità dei prezzi, diviene «dovere costituzionale» della Repubblica federale tedesca⁴³.

Il riconoscimento di questo nuovo dovere costituzionale era stato evidenziato nella *Risoluzione* di accompagnamento delle deliberazioni di modifica della Costituzione, che al punto 7 rammentava che: «*Bund e Lander devono tener conto dell'obbligo della*

⁴¹ cfr. I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, cit., p. 114, 115 ; ID., *Tra due secoli*, cit., p. 19, 22, 23

⁴² cfr. I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, cit., p. 125.

⁴³ Per una ricostruzione analitica delle evoluzioni dell'ordinamento tedesco, in relazione alla disciplina della stabilità dei prezzi e della Banca centrale, cfr. A. PREDIERI, *Euro Poliarchie democratiche e Mercati monetari*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 238 ss.

Repubblica federale tedesca, nascente dal Trattato di Maastricht, di evitare nelle loro economie di bilancio deficit pubblici eccessivi»⁴⁴ e sarà ribadito nella sentenza del Tribunale costituzionale federale di *Karlsruhe*, emanata il 13 ottobre 1993⁴⁵.

Le cinque *Raccomandazioni* elaborate dal Comitato direttivo della *Bundesbank*, in preparazione della Conferenza intergovernativa sull'Unione monetaria, dopo essere state trasfuse negli articoli del Trattato di Maastricht, retroagiscono, quindi, «come obbligo sui costituenti tedeschi, mutandosi in dettatura dei nuovi articoli del *Grundgesetz*». I suggerimenti della *Bundesbank* sulla necessità di «corazzare l'indipendenza della nuova banca centrale e dei suoi riferimenti nazionali» riescono ad ottenere, addirittura, una clausola di salvaguardia «unica al mondo». Nell'articolo N delle *Disposizioni finali del Trattato sull'Unione europea*, si stabilisce, infatti, che in caso di modifica dei Trattati, per le parti concernenti il settore monetario, dovrà essere «consultata anche la Banca centrale europea»⁴⁶.

Le modificazioni costituzionali del 1992 sortiscono, quindi, l'effetto di comprimere «la realizzazione più significativa del miracolo tedesco», ossia quello *Stato sociale* che era divenuto, nel dopoguerra, «una risorsa straordinaria di legittimazione della nuova nazione tedesca». Il primato attribuito alla *stabilità dei prezzi* non esprime più la fiducia nella capacità del sistema di ricomporre conflitti e di amalgamare interessi, ma, piuttosto, «la volontà di non impacciare il mercato globalizzato senza confini» e, quindi, la necessità di liberarlo «dalle *barriere* erette dal compromesso fordista» e dalle «deviazioni corporative e settoriali impresse da mezzo secolo di regolazione e contrattazione»⁴⁷.

Il dispotismo illuminato delle *élites*, ispirato ad una netta visione neoliberale e mercatista, ripristina il «*costituzionalismo dei governanti*»⁴⁸ e riesce ad edificare, con il Trattato di Maastricht, un nuovo sistema imperniato sul principio di una «economia di mercato aperta ed in libera concorrenza», il cui funzionamento richiede il rispetto rigoroso degli obiettivi relativi alla stabilità dei prezzi, della moneta e del pareggio dei bilanci pubblici. La priorità assunta da questi parametri di natura «tecnica», rispetto ad ogni altro parametro di natura politica, economica o sociale, determina un contrasto stridente con i principi, i valori e gli assetti organizzativi delineati dalle Costituzioni del secondo dopoguerra.

Il mercato unico concorrenziale non esiste in natura e si è provveduto, pertanto, a crearlo utilizzando non già una programmazione «democratica» ispirata alla realizzazione di «fini sociali» (v. 41, 3° co., Cost. it.), ma una programmazione «tecnocratica governata dagli esecutivi e dagli organismi «indipendenti» e volta - in paradossale rovesciamento delle prescrizioni contenute nel 2° co. dell'art. 3 della Costituzione italiana - a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà delle merci e dei capitali, impediscono la competizione e lo sviluppo del mercato unico»⁴⁹.

Gli Stati hanno rappresentato, in questo processo, i punti di forza dello sviluppo sovranazionale del potere, ma sono stati rifunzionalizzati - come realtà sottordinate - in reticoli infranazionali raggruppanti esecutivi, tecnocrazie ed imprese, per svolgere la funzione di garanti ed amplificatori dell'accumulazione⁵⁰. Le classi politiche nazionali sono

⁴⁴ cfr. AA. VV., *Le Costituzioni di dieci Stati di "democrazia stabilizzata"*, a cura di P. BISCARETTI DI RUFFIA, vol. I, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 207, 208.

⁴⁵ La traduzione italiana della sentenza è stata pubblicata in *Giur. cost.*, 1994, pp. 677-710. Per il riferimento al vincolo della BCE sulla stabilità dei prezzi, divenuto «dovere costituzionale», in forza della revisione dell'art. 88, v. pp. 702-703.

⁴⁶ cfr. I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, cit., pp. 109, 110, 116, 117; ID., *Tra due secoli*, cit., pp. 23, 24.

⁴⁷ cfr. I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, cit., p. 121.

⁴⁸ cfr. I. D. MORTELLARO, *Tra due secoli*, cit., p. 36.

⁴⁹ cfr. I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, cit., pp. 46, 51, 53, 110, 252; ID., *Tra due secoli*, cit., pp. 35, 222, 223, 224.

⁵⁰ cfr. I. D. MORTELLARO, *Le istituzioni della mondializzazione*, in P. INGRAO, R. ROSSANDA, *Appuntamenti di fine secolo*, Manifesto libri, Roma, 1995, pp. 245, 247.

state poste, pertanto, al servizio dei tecnici, dei banchieri e degli industriali e sono tenute ad applicare direttive sovranazionali che non costituiscono il frutto di una volontà politica maturata nel confronto democratico, ma il risultato di scelte vincolate dalle rigide prescrizioni contenute nei trattati, ispirate ad «una cieca *meccanica* di numeri» e sorrette da «tagliole a scatto prefissato»⁵¹.

La lettura delle disposizioni dedicate alla disciplina della politica economica e monetaria ed, in specie, di quelle dedicate alla disciplina del ruolo e delle funzioni della BCE, può farci comprendere l'entità del mutamento di orizzonti provocato - dai trattati comunitari - in virtù del rovesciamento della «gerarchia tra ragione economica e ragione politica, tra necessità e libertà».

Con la creazione della BCE, è stata conferita una centralità assoluta alla politica economico-monetaria, sicché «ogni punto del sistema ha dovuto inchinarsi al concreto ridisegno dei poteri veicolato dalle politiche di bilancio»⁵². Il Trattato di Maastricht ha realizzato, in primo luogo, l'unificazione della politica monetaria e, quindi, il passaggio - dagli Stati alla Comunità - di uno strumento essenziale della stabilizzazione macroeconomica, ossia il potere di battere moneta ed ha dettato, in secondo luogo, «regole vincolanti per gli Stati membri, che riguardano le dimensioni del disavanzo e del debito pubblico». Le «azioni degli Stati membri e della Comunità» devono rispettare, infatti, i principi direttivi concernenti i «prezzi stabili», le «finanze pubbliche», le «condizioni monetarie sane» e la «bilancia dei pagamenti sostenibile»⁵³.

L'impostazione liberista dei Trattati si è perfezionata nel corso del processo di integrazione avviato col Trattato di Roma (1957) e culminato nel Trattato di Maastricht (1992) imperniato sul ruolo della moneta e sul primato istituzionale delle Banche centrali incorporate nel SEBC-BCE. Il processo si è snodato attraverso le tappe intermedie dello SME (1978) e dell'Atto Unico europeo (1987), con i quali è stata adottata la scelta della piena liberalizzazione dei capitali.

L'istituzione dell'UEM costituisce, infatti, la fase culminante del processo di riorganizzazione dell'area europea, che ha trovato le sue ragioni nella necessità di creare le condizioni di stabilità macroeconomica necessarie per consentire ai gruppi oligopolistici europei di competere efficacemente, nei mercati internazionali, con i gruppi oligopolistici appartenenti alle altre aree geoeconomiche, in cui si articola un mondo unificato dal predominio del capitale finanziario.

La politica economica è stata orientata sulla stella fissa dell' «*economia di mercato aperta e in libera concorrenza*», ma per garantirne un adeguato funzionamento è stata creata una «*moneta unica*» ed una «*politica monetaria e di cambio uniche*», il cui «*obiettivo principale*» è il mantenimento della «*stabilità dei prezzi*» (art. 4, comma 1 e 2, TCE).

La politica monetaria è stata sottratta al controllo delle sedi rappresentative - nazionali e sovranazionali - per conseguire, senza alcun impedimento, l'obiettivo della lotta all'inflazione, ritenuto indispensabile per affrontare la competizione nei mercati internazionali e per ottenere un'allocazione adeguata delle risorse⁵⁴.

⁵¹ cfr., in specifico riferimento alla struttura concettuale sottesa al Patto di stabilità e di crescita, I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, cit., pp. 161, 162.

⁵² " cfr. I. D. MORTELLARO, *Tra due secoli*, cit., p. 37.

⁵³ cfr. T. PADOA SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 43-47.

⁵⁴ La letteratura sulla Banca centrale europea è vastissima, ci limitiamo, pertanto, ad indicare i saggi di R. BIFULCO, *Bundesbank e Banche centrali dei Länder come modello del Sistema europeo delle Banche centrali*; P. F. LOTITO, *Il ruolo della Bce e del Sebc nel processo di integrazione politica europea*, pubblicati, ambedue, in AA.VV., *Europa e Banche centrali*, *Quad. rass. dir. pubbl. eu.*, n. 2, 2004; A. MALATESTA, *La Banca centrale europea*, Giuffrè, Milano, 2003; AA.VV., *La Banca centrale europea*, a cura di F. BELLI, V. SANTORO, Giuffrè, Milano, 2003; L. CHIEFFI, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2005, pp. 117 sgg.; G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, cit., pp. 283 sgg.; A. PREDIERI, *Euro Poliarchie democratiche e Mercati monetari*, cit.

La BCE, in base al principio di *indipendenza* (art. 108 del TCE) non risponde, infatti, del suo operato di fronte a nessuna assemblea rappresentativa⁵⁵, ma dispone di poteri regolamentari, decisionali e consultivi (art. 110 TCE), con cui impone o sollecita l'adozione di indirizzi finalizzati a garantire la stabilità. Essa è stata dotata, inoltre, degli strumenti necessari per combattere l'inflazione, ma non dispone di alcuno strumento per combattere la recessione e la disoccupazione⁵⁶.

La BCE e le banche centrali nazionali, non possono finanziare gli enti pubblici o gli organismi statali (art. 101 TCE), che restano privi dei canali di finanziamento necessari allo svolgimento delle politiche sociali e sono costretti, pertanto, a finanziarsi sui mercati dei capitali, con grande vantaggio per le istituzioni della rendita finanziaria⁵⁷. Il funzionamento dell'euro impedisce, peraltro, la possibilità di effettuare svalutazioni competitive e priva, quindi, i Paesi membri - specie quelli più deboli - di una risorsa essenziale per la crescita, col rischio di accrescere il loro differenziale e di provocare «una mezzogiornificazione» dell'Europa⁵⁸.

Il SEBC-BCE è un «organismo compatto, seppur decentrato nella sua configurazione organizzativa, e immediatamente operativo in ogni ganglio del sistema»⁵⁹. Il suo governo si svolge nell'area della politica monetaria, ma le sue prescrizioni unilaterali condizionano, in modo assoluto, anche lo svolgimento delle politiche economiche e sociali.

Basti richiamare, a questo proposito, l'art. 127 del TFUE che, dopo aver statuito che «l'obiettivo principale del SEBC [...] è il mantenimento della stabilità dei prezzi», recita che: «fatto salvo» questo obiettivo, «il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione». Il SEBC, cui è affidata, in piena autonomia ed indipendenza, la conduzione della politica monetaria, deve perseguire l'obiettivo della stabilità dei prezzi con priorità rispetto agli obiettivi della politica economica, che deve subire, quindi, l'impatto condizionante delle decisioni monetarie.

La politica monetaria è stata attratta a livello continentale mediante il trasferimento delle funzioni monetarie alla BCE (art. 105 TCE), ma la politica di bilancio è rimasta, sino alle radicali innovazioni introdotte con il cd. *Fiscal compact*⁶⁰, nella sfera degli stati nazionali anche se, in ragione del perseguimento dell'obiettivo primario del sistema (la stabilità dei prezzi), era stata già sottoposta ai vincoli stringenti indicati nel *Titolo VII del Trattato istitutivo della Comunità europea* (art. 104), nel *Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al Trattato* e nel *Patto di stabilità e di crescita* che si compone, dal punto di vista formale, di tre atti⁶¹.

⁵⁵ J. P. FITOUSSI, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, il Mulino, 2003, p. 96, ritiene, invece, indispensabile che la BCE debba essere «sottoposta ad una procedura di responsabilità davanti ad un'assemblea politica».

⁵⁶ Sulla asimmetria degli obiettivi della BCE rispetto alla *Federal Reserve* (FED), cfr. M. DEGNI, *Costituzione europea, BCE e Patto di stabilità*, in AA. VV., *Diritto, politica ed economia dell'Unione*, a cura di M. PAGLIARECCI, Giappichelli, Torino, 2007, p. 72; A. GRAZIANI, *La Banca centrale europea e l'Europa di Maastricht*, in AA. VV., *Rive gauche. Critica della politica economica*, a cura di S. CESARATTO, R. REALFONZO, Manifestolibri, Roma, 2006, p. 187.

⁵⁷ cfr. A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Bollati Boringheri, Torino, 2000, pp. 170, 171.

⁵⁸ cfr. L. PAGGI, *Introduzione*, cit., p. 21.

⁵⁹ I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, cit., pp. 181, 182.

⁶⁰ v. *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria*, Bruxelles, 2 marzo 2012. La versione italiana è consultabile in http://european-council.europa.eu/media/639226/10_-_tscg.it.12.pdf.

⁶¹ Gli atti che strutturano il Patto sono i seguenti: 1) la *Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam, del 17 Giugno 1997, [97/C236/01]* con cui gli Stati, il Consiglio e la Commissione hanno determinato gli impegni e gli obiettivi di bilancio; 2) il *Regolamento del Consiglio n. 1466/97, del 7 Luglio 1997* che, in attuazione dell'art. 99 TCE, persegue il fine di rafforzare la sorveglianza delle posizioni di bilancio e le politiche economiche; 3) il *Regolamento del Consiglio dei ministri n. 1467/97, del 7 Luglio 1997* che definisce

Le norme del TCE delineano “un modello economico unitario”, la cui fisionomia viene tracciata, in linea generale, dalle norme della *Parte prima*, che indicano le finalità generali della Comunità imperniandole sul “principio dell’economia di mercato aperta e in libera concorrenza” (art. 4) e dalle norme della *Parte terza del Titolo VII* dedicate alla disciplina della *Politica economica e monetaria*, che prescrivono il perseguimento di due obiettivi fondamentali, ossia, rispettivamente, quello del “divieto di disavanzi pubblici eccessivi” (art. 104) e quello del “coordinamento delle politiche monetarie”⁶² (artt. 4, comma 2; 105).

La struttura del mercato concorrenziale si regge, quindi, su tre pilastri tra loro integrati: a) quello relativo alle “*politiche della concorrenza*” in riferimento alla strutture produttive; b) quello relativo alla “*politica monetaria*” - non discrezionale, ma “legata” - finalizzata al conseguimento della “stabilità dei prezzi”, che è stata ritenuta una condizione necessaria per garantire l’equilibrio del mercato concorrenziale⁶³; c) quello relativo alle “*politiche economiche*” coordinate e finalizzate al conseguimento di un sostanziale “*equilibrio finanziario complessivo del settore pubblico e della bilancia dei pagamenti*”, che è stato considerato, a sua volta, un fattore fondamentale di sostegno dell’UEM, poichè si è ritenuto che questa non potesse funzionare in assenza di istituzioni finanziarie stabili e di finanze nazionali, parimenti, stabili⁶⁴.

Gli Stati sono tenuti a perseguire, pertanto, una serie di obiettivi macroeconomici ritenuti indispensabili per fornire un sostegno efficace all’UEM. L’art. 104 del TCE - dopo aver prescritto il divieto di disavanzo eccessivo ed aver stabilito i criteri con cui verificare la violazione del divieto - disciplina, nel secondo comma, il procedimento di accertamento delle violazioni⁶⁵, affidando al *Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi* (allegato al Trattato), il compito di indicare i valori di riferimento necessari per valutare l’entità del disavanzo⁶⁶. Il *Protocollo* predefinisce, dunque, le percentuali che il *deficit* ed il *debito pubblico* non devono superare in rapporto al PIL ed introduce, pertanto, «un limite quantitativo alla spesa di carattere globale», che comprime la discrezionalità degli Stati in materia di politica economica e sociale e che potrebbe comportare, in situazioni estreme, l’eliminazione totale della loro capacità politica⁶⁷.

Le varie soglie, sul deficit e sul debito pubblico, stabilite dal TCE e dal *Protocollo allegato*, non furono considerate sufficienti - una volta esaurita la fase di ammissione dei

condizioni, termini e sanzioni delle procedure sui disavanzi eccessivi previsti dall’art. 104 TCE.

⁶² cfr. G. RIVOSECCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, p. 366.

⁶³ cfr., G. G. CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 126, 127.

⁶⁴ cfr. D. CHIRICO, *Profili dei rapporti tra potere politico e potere economico nelle dinamiche dell’ordinamento costituzionale italiano*, Bonomo, Bologna, 2008, pp. 295 ss.; G. CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, cit., p. 112. Sugli stretti legami di tipo funzionale che intercorrono tra unione monetaria e unione economica e sulla relazione circolare tra i due complessi normativi della politica monetaria e della politica economica (Titolo VII, Capo 1 e Capo 2, TCE), cfr. G. L. TOSATO, *L’unione economica e monetaria e l’euro. Aspetti giuridici e istituzionali. Studio introduttivo e materiali di base*, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 59 sgg.

⁶⁵ L’art. 104, comma 2, del TCE affida alla Commissione il compito di sorvegliare l’evoluzione della situazione di bilancio e l’entità del debito pubblico sulla base di due criteri: 1) il rapporto tra disavanzo pubblico e PIL che non deve superare un determinato valore di riferimento; 2) il rapporto tra debito pubblico e PIL che non deve superare un determinato valore di riferimento.

⁶⁶ Il disavanzo pubblico non può superare il 3% nel rapporto con il PIL; il debito pubblico non può superare il 60% nel rapporto con il PIL. G. G. CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, cit., p. 128, evidenzia che **la valutazione viene riferita «alle amministrazioni pubbliche come definite dai sistemi di contabilità europea»**. Il Protocollo specifica, inoltre, il significato del concetto di disavanzo pubblico, che si intende riferito all’**«indebitamento netto dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e previdenziali»**.

⁶⁷ cfr. G. GUARINO, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 46, 47.

Paesi membri all'UEM - per scongiurare il rischio di futuri scostamenti e, quindi, per garantire, permanentemente, la stabilità della moneta e dei prezzi. Nel 1997, il Consiglio europeo di Amsterdam ha deciso, pertanto, di introdurre il *Patto di stabilità e crescita*, che rappresenta «una modifica sostanziale del percorso e del peso dell'UEM», poiché rinserra, ancor più strettamente, i rigidi divieti in materia di bilancio già prescritti dal Trattato di Maastricht, in materia di *deficit* di bilancio. Il Patto di stabilità regola, con clausole precise, un meccanismo di rafforzamento della disciplina di bilancio nell'UEM e, quindi, restringe i margini interpretativi dei criteri di applicazione della procedura relativa all'accertamento dei disavanzi pubblici eccessivi, introducendo, altresì, meccanismi di accelerazione delle procedure sanzionatorie, con il conseguente rafforzamento dei “profili contenutistici” dei vincoli al governo delle finanze pubbliche⁶⁸.

Questo strumento utilizzato, discrezionalmente, da «soggetti non democraticamente controllabili, «corazza la moneta ed il suo governo in forme diverse da quelle di un governo politico e priva, quindi, gli Stati di quegli ulteriori gradi di libertà che potevano portarli a confliggere con [...] il processo di unificazione monetaria tutto affidato alla BCE». Gli esecutivi degli Stati, stipulando il Patto di stabilità, hanno ceduto, insomma, oltre alle leve della *moneta* anche quelle del *bilancio* e l'operare della cieca meccanica di numeri propria di questo strumento, non può che tradursi nel controllo e nella potatura permanenti della spesa pubblica e sociale⁶⁹.

Il Patto di stabilità porta, dunque, a compimento l'univoco e totalizzante processo di costruzione dell'impianto monetarista dei trattati funzionale alla garanzia del principio di un' *“economia di mercato aperta ed in libera concorrenza”* e determina, pertanto, un radicale ribaltamento del tipo di rapporto tra politiche monetarie e politiche fiscali e di bilancio disciplinato dalle Costituzioni democratico-sociali del secondo dopoguerra che hanno, invece, posto la politica monetaria in posizione ancillare rispetto alle politiche economiche. La disciplina del Trattato, collocando al centro della sua sistematica il decisivo insieme degli strumenti della politica finanziaria ha posto, invece, la politica economica nella condizione di subire l'impatto condizionante delle politiche monetarie e vincola, pertanto, tutte le scelte che, mediante i bilanci pubblici, possono essere compiute⁷⁰.

Una versione più stringente del del Patto è stata varata sotto la pressione della crisi del debito pubblico e, in specie, a seguito della vicenda relativa agli aiuti concessi agli Stati più indebitati. Il Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010, ha modificato, sulla base delle procedure del cd. *«semestre europeo»*⁷¹ relative al coordinamento ed al controllo preventivo delle politiche di bilancio, il *Codice di condotta per l'attuazione del Patto di stabilità e crescita*. L'obiettivo perseguito è stato quello di rafforzare la sorveglianza multilaterale sulle posizioni di bilancio degli Stati membri, nonché di applicare, con maggiore coerenza, i meccanismi sanzionatori previsti dal Patto, i cui limiti si erano manifestati nel 2005, quando Francia e Germania adottarono la decisione informale di sospendere l'erogazione delle sanzioni previste per i vizi e gli scostamenti di bilancio⁷².

⁶⁸ cfr. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 371, 408; Id., *Procedure finanziarie e vincoli del patto di stabilità e crescita*, in AA. VV., *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, a cura di G. DI GASPARE e N. LUPO, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 19 sgg.

⁶⁹ cfr. I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, cit., pp. 43, 77, 161, 162; Id. MORTELLARO, *Tra due secoli*, cit., pp. 37

⁷⁰ cfr. U. ALLEGRETTI, *La costituzione europea nel nuovo ordine internazionale*, in AA. VV., *La transizione italiana*, Res cogitans, Roma, 1997, pp. 81, 82.

⁷¹ Sui contenuti e le procedure delineati nel cd. *semestre europeo*, cfr. I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in Riv. AIC, n. 1/2012; R. DICKMANN, *Le regole di governance economica europea e il pareggio di bilancio nella Costituzione*, in www.federalismi.it, fasc. 4/2012.

⁷² cfr. I. D. MORTELLARO, *Tra due secoli*, cit., pp. 38; G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2011, p.

Le nuove regole della *governance economica europea*, il cui *modus operandi* è delineato in via generale nelle procedure del “*semestre europeo*”, sono state specificate, ulteriormente, dal *Patto Euro Plus (Euro Plus Pact)*, i cui effetti - come ha riconosciuto lo stesso governo italiano - «*non saranno limitati alla dimensione economica [...] ma estesi alla dimensione politica*», poiché saranno «*destinati a prendere la forma di una sistematica e sempre più intensa devoluzione di potere dagli Stati-nazione ad una comune nuova e sempre più politica entità europea*»⁷³.

Con il *Patto Euro Plus*, gli Stati membri si impegnano, infatti, a realizzare politiche di “*riforma*” nei settori socialmente più sensibili quali quelli relativi agli accordi salariali (revisione del grado di accentramento del processo negoziale; meccanismi di indicizzazione); al mercato del lavoro (promozione della *flexicurity*); alla previdenza, all’assistenza sanitaria ed al regime pensionistico (riduzione della spesa pensionistica, sanitaria e sociale in senso lato). Gli Stati si impegnano, inoltre, a recepire, nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale, le regole di bilancio dell’UE fissate nel *Patto di stabilità e crescita*⁷⁴.

Il 4 ottobre 2011 è stato approvato, inoltre, il *Sick pack*, che contiene sei misure legislative sulla *governance economica*, che trasferiscono «*l’essenza delle decisioni in materia di bilancio nelle sedi comunitarie*»⁷⁵. Le misure rafforzano le funzioni di indirizzo e di sorveglianza dei bilanci, prevedendo l’irrogazione di sanzioni e multe per gli Stati membri che non rispettano i parametri relativi al *deficit* ed al *debito pubblico*. Gli Stati che non rispettano la regola del limite del deficit annuale del 3%, dovranno effettuare, infatti, un deposito pari allo 0,2% del PIL, che potrebbe trasformarsi in multa e dovranno, altresì, rientrare, nella misura di un venti per cento all’anno della quota di debito che eccede il 60% del PIL.

Con questo insieme di misure, adottate per governare la crisi economico-finanziaria, la sovranità politica ed economica degli Stati membri è stata trasferita ad una cupola di poteri tecnocratici europei, che racchiude il Consiglio europeo, la Commissione, la BCE, l’ECOFIN e l’Eurogruppo⁷⁶.

Nel corso del 2011, sotto la pressione della crisi del debito pubblico sono state introdotte, pertanto, regole volte a disciplinare un meccanismo di formazione *ex ante* delle politiche economiche nazionali⁷⁷, una sorveglianza macroeconomica su squilibri di competitività e crescita⁷⁸ ed un funzionamento più stringente del patto di stabilità⁷⁹.

5.

⁷³ cfr. *Documento di Economia e finanza 2011. Sezione I: Programma di Stabilità dell’Italia*, reperibile nel sito: www.governo.it. Per un commento critico dei nuovi provvedimenti relativi alla *governance economica europea*, cfr. F. RUSSO, *L’Unione europea come fuga dalla democrazia?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2001.

⁷⁴ cfr. Conclusioni del Consiglio europeo, Bruxelles, 25 Marzo 2011, EUCO 10/11, (CO EUR 6, CONCL 3).

⁷⁵ cfr. I. D. MORTELLARO, *Oltre l’euro. Munchausen e dintorni*, in *il manifesto*, 13 settembre 2011.

⁷⁶ cfr. F. RUSSO, *L’Unione europea come fuga dalla democrazia?*, cit., pp. 2,5; I. D. MORTELLARO, *Oltre l’euro*, cit.

⁷⁷ cfr. Consiglio dell’unione Europea 2010. Comunicato stampa 13161/10 (OR. en), 3030a Sessione del Consiglio Economia e finanza, Bruxelles, PRESSE 229 PR CO 14.

⁷⁸ Consiglio dell’unione Europea 2011, Regolamento (UE) no. 1174/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 *sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro*, in *Gazz. uff. Un. Eur.*, L 306, 8-11; Consiglio dell’unione Europea 2011d. Regolamento (UE) no. 1176/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 *sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, in *Gazz. uff. Un. Eur.*, L 306, 25-32.

⁷⁹ Consiglio dell’unione Europea 2011, Regolamento (UE) no. 1173/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 relativo *all’effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro*, in *Gazz. uff. Un. Eur.*, L 306, 1-7; Consiglio dell’unione Europea 2011c. Regolamento (UE) no. 1175/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio *per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, in *Gazz. uff. Un. Eur.*, L 306, 12-24; Consiglio

Il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria*⁸⁰, ha consacrato questi indirizzi - che vengono, ormai, incorporati nelle costituzioni nazionali⁸¹ - risolvendo, definitivamente, «l'asimmetria tra la politica fiscale e la politica monetaria creata dall'assetto di Maastricht, assimilando la prima alla seconda, in nome della stabilità fiscale e del rigore delle politiche di bilancio». Il pareggio di bilancio è stato imposto, pertanto, «come principio costituzionale nei singoli Paesi».

Il *debito pubblico* è stato utilizzato come pretesto per impedire agli Stati di perseguire le finalità indicate nelle costituzioni democratico-sociali e, quindi, per costringerli a rinunciare all'uso dei poteri pubblici necessari per realizzare forme di intervento nell'economia socialmente orientate. La sede della programmazione economico finanziaria è divenuta l'Unione Europea, che non è guidata, tuttavia, da istituzioni federali di un sistema democratico sovranazionale, ma da una «una unità di comando sovranazionale della finanza pubblica» costituita da poteri tecnocratici che, accentrando le leve del governo dell'economia, utilizza come strumenti di intervento «vigilanze preventive, esami approfonditi, azioni correttive e sanzioni».

L' *austerità* costituisce, in effetti, un tipo di politica economica, «che ha evidenti effetti sul tasso di accrescimento della ricchezza e sulla sua distribuzione sulle classi sociali», anche se «viene rappresentata non come una scelta, ma come un necessario atto di responsabilità che gli stati si sono forzati a compiere, legandosi le mani, per agire allo stesso modo di un buon padre di famiglia che deve ripianare con il risparmio i debiti accumulati».

La crisi non ha rappresentato, dunque, l'occasione per un ripensamento, ma è stata utilizzata come pretesto per rafforzare «l'ortodossia fiscale posta a fondamento della moneta unica». L'azione della BCE - vincolata all'obiettivo prioritario di garantire la stabilità dei prezzi - e la scelta di garantire le esigenze delle banche private e non quelle dei governi, costituiscono, ormai, gli elementi che qualificano tutti gli indirizzi di politica economica nazionale e sovranazionale⁸².

L'art. 3, 2° co., del Trattato approvato, a Bruxelles, il 2 marzo scorso, ha previsto che le parti contraenti debbano recepire, nei loro ordinamenti nazionali, la regola del *pareggio di bilancio* (art. 3, 1° co., lett. a), tramite disposizioni, vincolanti e permanenti, «preferibilmente» di natura «costituzionale». Il legislatore italiano, adeguandosi alle prescrizioni sovranazionali ed alle indicazioni contenute nella *Lettera* della BCE, ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella nostra Costituzione, rispettando le regole del procedimento di revisione disciplinate dall'art. 138 della Cost. La legge costituzionale risulta, tuttavia, sostanzialmente, incostituzionale, poiché contrasta con i Principi fondamentali (artt. 1, 2, 3, 4 Cost.) e con i principi contenuti nella Prima parte (artt. 41, 42, 43, 47 e 81 Cost.).

Il compito della revisione costituzionale è, infatti, quello di emendare singole norme che richiedono un adeguamento agli sviluppi della vita sociale e della democrazia. Le procedure emendative non possono, tuttavia, essere utilizzate per sostituire i principi

dell'unione Europea 2011, Regolamento (UE) no. 1177/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 *per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*, in *Gazz. Uff. Un. Eur.*, L 306, 33-40.

⁸⁰ *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria*, Bruxelles, 2 marzo 2012, consultabile, in versione italiana, nel sito: http://european-council.europa.eu/media/639226/10_-_tscg.it.12.pdf. Per un'analisi sul Trattato, cfr. D. MORGANTE, *Note in tema di Fiscal compact*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2012.

⁸¹ cfr., sul tema, F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2012; R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Riv. AIC*, n. 3/2011.

⁸² cfr. A. BARBA, *Avanzi di bilancio e deficit di democrazia nel nuovo patto fiscale dell'UE*, 20 febbraio 2012, pp.1, 2, 3, 25, 26, 27, 28 (del dattiloscritto).

concernenti l'indirizzo politico, economico e sociale della Costituzione, con quelli difesi ed enfatizzati da ordinamenti liberal-liberisti, come quello dell'Unione Europea⁸³.

Il modello costituzionale italiano risulta, del resto, più avanzato, rispetto agli altri modelli europei, proprio sul terreno dei principi concernenti i rapporti fra politica ed economia, ossia dei principi posti a salvaguardia dei diritti inviolabili della persona umana e, quindi, dei diritti sociali.

I *Principi fondamentali* che caratterizzano la forma di stato democratico-sociale, costituiscono, pertanto, un' ipotesi di limite all'esercizio del potere di revisione costituzionale e, quindi, alla prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, specie se le norme comunitarie sono utilizzate, dai poteri forti dei mercati finanziari, per introdurre regole eversive dei principi che costituiscono gli assi portanti del patto fondativo della nostra comunità sociale.

La Corte costituzionale ha stabilito, del resto, che i Principi supremi dell'ordinamento, ovvero quelli espressivi della sua essenza, non possono costituire oggetto di revisione costituzionale (v. sent. C. C. n. 1146/1988).

Si dovrebbero sollevare, pertanto, eccezioni di costituzionalità nei confronti delle future leggi di spesa emanate in attuazione del nuovo art. 81⁸⁴, in quanto contiene previsioni lesive dei diritti inviolabili (art. 2 Cost.), nonché contrastanti con il programma di trasformazione economico-sociale recepito dalla Costituzione (art. 3, 2° co., Cost.).

Nell'estate del 2009, quando cresceva l'onda di piena della crisi globale, anche la Germania ha modificato il *Grundgesetz*. Questa riforma era stata già preannunciata, nel 1990, dalle cinque *Raccomandazioni* elaborate dal Comitato direttivo della *Bundesbank*, che indicavano, alle classi dirigenti tedesche ed europee, le caratteristiche irrinunciabili della futura unione monetaria⁸⁵.

Con le nuove prescrizioni, introdotte nei commi 2 e 3 dell'art. 109, si è statuito l'obbligo del pareggio di bilancio per il *Bund*, il governo federale ed i *Länder*, senza ricorso al debito. I diritti sociali sono stati subordinati, quindi, all'equilibrio di bilancio e non potranno più essere considerati assoluti, ma finanziariamente condizionati e, dunque, collegati alla predisposizione di servizi dipendenti da determinati equilibri tra costi e ricavi.

Ne deriva, anche in questo caso, un contrasto con i principi caratterizzanti lo stato sociale. La Corte di *Karlsruhe* ha più volte, del resto, affermato che il principio dello Stato sociale costituisce uno dei caratteri fondamentali dell'ordinamento tedesco immutabile da quello comunitario⁸⁶.

La politica monetaria discrezionale e non legata, ha costituito, nelle fasi precedenti l'istituzione dell'UEM, lo strumento che consentiva agli stati nazionali di reagire agli *shock* esterni sulle proprie economie e di esercitare, nell'ambito di una visione ispirata al governo democratico dell'economia, una funzione di governo delle attività finanziarie pubbliche e private, in vista delle finalità di giustizia sociale, proprie degli Stati democratico-sociali.

Con l'introduzione dell'euro, gli Stati hanno dovuto rinunciare a questo strumento, sicché residuava quello - pur limitato dai vincoli del patto di stabilità - delle politiche di bilancio. L'UEM ha espropriato, ora, gli Stati, anche di questa funzione dimidiata, per affermare il credo neoliberista del pareggio di bilancio.

I gruppi dirigenti dell'economia e della finanza, hanno posto i propri rappresentanti al comando delle istituzioni dell'UE e, dopo aver preso il controllo delle istituzioni e delle funzioni monetarie, sono riusciti ad ottenere anche il controllo diretto delle politiche economiche degli Stati e dell'Unione europea.

⁸³ cfr. S.D'ALBERGO, *Ma di quale "baratro" stanno parlando?*, (di prossima pubblicazione) in *Marx XXI*, 2012, (pp. 1, 2, 3, 4 del dattiloscritto).

⁸⁴ cfr. A. LUCARELLI, *Un'altra battaglia di obbedienza civile*, in *il manifesto*, 20 aprile 2012.

⁸⁵ cfr. I. D. MORTELLARO, *Oltre l'euro*, cit.

⁸⁶ cfr. I. D. MORTELLARO, *Tra due secoli*, cit., pp. 37, 38.

L'UEM costituisce, quindi, una «camicia di forza» che impedisce lo svolgimento di politiche economico-sociali diverse da quelle liberiste ed annulla la possibilità di utilizzare forme di programmazione diverse da quelle contabili. Essa costituisce, inoltre, il maggior impedimento per uscire dalla crisi economica e sociale che attanaglia i popoli europei⁸⁷.

Le crisi ha comprovato, comunque, non solo la fragilità strutturale del sistema finanziario⁸⁸ e del mercato dei capitali⁸⁹, ma anche l'incapacità dell'istituzione monetaria sovranazionale di esprimere quella regolazione "indipendente" prescritta dai Trattati e dallo Statuto⁹⁰.

Le dinamiche della crisi innescata dai mutui *subprime*, hanno fatto emergere il paradosso per cui la BCE, deputata garantire la stabilità finanziaria, sia costretta ad intervenire con immissioni massicce di moneta, per evitare le conseguenze negative provocate dalla instabilità dei mercati finanziari⁹¹. Il paradosso si rivela, tuttavia, apparente, se si considera il ruolo anfibologico che deve, realisticamente, svolgere. Essa deve perseguire, mediante la politica di controllo dell'offerta di moneta (cd. leva monetaria), l'obiettivo della stabilità dei prezzi nell'area europea, ma deve anche utilizzare una serie di strumenti collaudati (immissione di liquidità nei mercati; abbattimento del costo del denaro) per evitare i rischi di crolli sistemici.

La ricca panoplia di strumenti che la BCE utilizza per proteggere il polo europeo dagli effetti distruttivi della libera circolazione dei capitali, rivela come l'istituzione monetaria svolga le funzioni di «intellettuale collettivo del capitalismo», nel senso che opera per salvaguardare le condizioni di fondo dell'accumulazione capitalistica nell'area europea e, quindi, il livello generale dei profitti delle imprese, finanziarie ed industriali, appartenenti all'area medesima.

Gli interventi anti-crisi della BCE fornito, tuttavia, una rete di protezione alla speculazione, rendendo evidente come questo "intellettuale collettivo" sia "indipendente" dal potere politico, ma non dal capitale finanziario internazionale⁹². Nell'ambito di un sistema imperniato sulla finanziarizzazione, la BCE svolge, quindi, anche un altro ruolo, ossia quello di gestore del *casinò* finanziario globale, di *croupier* pronto a fornire liquidità ai giocatori rimasti privi di risorse⁹³. L'autorità monetaria sovranazionale, mentre persegue la deflazione salariale, protegge, nel contempo, l'inflazione prodotta dalle rendite finanziarie. Le politiche monetarie si sono tradotte, del resto, nel controllo stringente sui

⁸⁷ cfr. B. AMOROSO, *Euro in bilico. Lo spettro del fallimento e gli inganni della finanza globale*, Castelvecchi, Roma, 2011, pp. 7, 12, 19.

⁸⁸ J. HALEVI, *Interrogativi sulla Tobin Tax*, in *La rivista del manifesto*, n. 5, 2000, considera l'instabilità finanziaria non come un'espressione sovrastrutturale e deviante del sistema capitalistico, ma come un elemento strutturale. Egli evidenzia lo stretto nesso che sussiste tra il processo di accumulazione ed i processi finanziari e rileva la fragilità sistemica del capitalismo monopolistico legato, indissolubilmente, alle banche ed alla finanza. Il sistema delle imprese cerca, continuamente, nuovi sbocchi per valorizzare le risorse produttive non utilizzate ed assume, pertanto, impegni finanziari che producono indebitamento e rischi crescenti.

⁸⁹ D. HARVEY, *La crisi della modernità*, EST, il Saggiatore, Milano, 1997, pp. 241, 242; J. ARIOLA, L. VASAPOLLO, *La dolce maschera dell'Europa*, cit., p. 27.

⁹⁰ Sul ruolo contraddittorio svolto dalle BCE nelle dinamiche della crisi, rispetto ai principi ed alle regole previsti per il suo il funzionamento, cfr. G. BUCCI, *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2008, pp. 53-59.

⁹¹ Cfr. G. RUFFOLO, *Il capitalismo ha i secoli contati*, cit., p. 245. E. DAL BOSCO, *La leggenda della globalizzazione. L'economia mondiale degli anni novanta del Novecento*, Bollati Boringheri, Torino, 2004, p. 60, evidenzia come l'enorme espansione dei mercati finanziari ponga «problemi di instabilità finanziaria» e, di conseguenza, problemi di «interferenza con le politiche delle banche centrali».

⁹² Cfr. E. DAL BOSCO, *La leggenda della globalizzazione*, cit., p. 35.

⁹³ Sul sistema finanziario occidentale come "enorme casa da gioco" e sul ruolo di *croupier* svolto dalle Banche centrali, dai "grandi banchieri" e dai "grandi intermediari", cfr. S. STRANGE, *Il capitalismo d'azzardo*, Laterza, Roma-Bari, 1988; SBANCOR, *Vampirismo geoeconomico*, in www.carmillaonline.com, p. 2; R. BELLOFIORE, J. HALEVI, *Le cose si dissociano, il centro non può reggere. Il "nuovo" capitalismo e il ritorno dell'instabilità finanziaria*, in www.dialetticaefilosofia.it, p. 3.

salari e sulle pensioni e, parallelamente, nella legittimazione dell'inflazione proveniente dal turbinare vorticoso dei flussi finanziari⁹⁴.

Le attuali strategie anti-crisi imposte, agli Stati membri, dalle istituzioni tecnocratiche sovranazionali, stanno ponendo, comunque, un'ipoteca pesante sul futuro dei popoli, poiché la crisi da sovrapproduzione⁹⁵ viene fronteggiata non solo mediante l'erogazione di somme ingenti di denaro pubblico alle banche e alle imprese, ma anche mediante processi di ristrutturazione caratterizzati da nuovi tagli alla spesa sociale, dal rilancio delle privatizzazioni, da politiche monetarie e fiscali favorevoli ai redditi da capitale, nonché dai licenziamenti, dalla precarietà e dalla riduzione dei salari⁹⁶. Questo tipo di interventi stanno rompendo, ormai, la coesione sociale poiché provocano un allargamento della forbice dei redditi e, quindi, una contrapposizione tra ricchi (sempre più ricchi) e poveri (sempre più poveri), cui viene concessa qualche elemosina compassionevole, dettata dal "timore hobbesiano" di una rivolta⁹⁷.

Nel contesto attuale, segnato da una forte asimmetria dei rapporti di forza tra "capitale" e "lavoro", i gruppi dirigenti utilizzano l'emergenza economica come pretesto per dismettere ogni forma di intervento redistributivo e per potenziare il processo di involuzione autoritaria dello Stato, al fine di tutelare le prerogative antisociali del sistema delle imprese, sul piano della produzione e della riproduzione sociale.

Le misure adottate per salvare le banche e le imprese in crisi, hanno provocato la trasformazione del *debito privato* in *debito pubblico*. Questa metamorfosi non è servita, tuttavia, né a ridurre l'entità complessiva del debito, né a riattivare il circuito dell'economia. Sono state poste, anzi, le premesse per un aggravamento ulteriore del debito pubblico e, quindi, per una nuova radicale "crisi fiscale dello Stato".

La trasformazione del ruolo istituzionale della BCE è divenuta, particolarmente, evidente proprio a partire dalla fase della crisi contrassegnata dall'emersione del cd. debito sovrano, che pone a rischio di fallimento non solo singoli Paesi membri, ma l'intera area europea. Gli organi dirigenti della BCE hanno deciso di imitare i loro colleghi nordamericani, realizzando salvataggi "preventivi", erogando fondi pubblici, istituendo Fondi di salvataggio ed acquistando, sui mercati secondari, titoli pubblici dei Paesi indebitati, in palese contraddizione con la caratteristica istituzionale dell'"*indipendenza*".

Nel 1979, il legislatore italiano, predisponendo le condizioni necessarie per inserire il nostro Paese nel processo che sarebbe sfociato nell'adesione all'unione economica e monetaria, aveva impresso una svolta radicale alle modalità di svolgimento della politica monetaria. Si decise, infatti, di esentare la Banca d'Italia dall'obbligo di acquistare i titoli pubblici che il governo non fosse riuscito a piazzare sui mercati (cd. divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro). A trent'anni di distanza la rilevanza dell'"*indipendenza*", come caratteristica strutturale delle istituzioni monetarie, è stata negata proprio dal SEBC-BCE

⁹⁴ Cfr. J. HALEVI, *L'inflazione non si batte più con la moderazione salariale*, in *il manifesto*, 11. 1. 2008; Id., *Povera America, assistita da BCE e fondi sovrani*, in *il manifesto*, 16. 2. 2008. F. R. PIZZUTI, *Lo stato sociale nella grande crisi del 2008*, cit., p. 209, dopo aver rilevato che dinanzi agli effetti della crisi l'intervento pubblico è stato auspicato ed effettivamente praticato come unica via di salvezza, evidenzia come le Banche centrali abbiano effettuato ingentissime iniezioni di liquidità che «smentiscono clamorosamente le regole monetariste, più o meno "auree", in tema di offerta di moneta».

⁹⁵ M. DONATO, *Minacce, disciplina, indipendenza. Imparare dagli attacchi speculativi al debito sovrano*, in *La Contraddizione*, n. 136, Luglio-Settembre, 2011, p. 59, evidenzia come la crisi abbia assunto la forma di crisi finanziaria, perché finanziaria è la forma prevalente del capitalismo contemporaneo, ma la sua sostanza e, dunque, le sue radici risiedono all'interno dei meccanismi di produzione, e più specificamente nella crisi di profittabilità che si esprime nella caduta tendenziale del saggio di profitto.

⁹⁶ Sui dati drammatici della disoccupazione nell'Unione europea, diffusi da Eurostat, cfr. R. TESI, *Ue: oltre 23 milioni di disoccupati*, in *il manifesto*, 1 maggio 2010; N. CHOMSKY, *Gli Usa verso una Weimar 2*, (intervista a cura di P. LOMBROSO), in *il manifesto*, 1 maggio 2010, evidenzia come il capitalismo sia fallito, ma come il disastro irreparabile venga pagato dalla maggioranza della popolazione.

⁹⁷ cfr. A. BURGIO, *Senza democrazia. Un'analisi della crisi*, Derive Approdi, Roma, 2009, pp. 27, 188, 204, 205, 206, 209.

(e, quindi, dalla BCE e dalle Banche centrali nazionali), non per sostenere politiche di piena occupazione, ma i bilanci fallimentari delle banche creditrici dei governi occidentali.

La fine dell'*indipendenza* delle Banche centrali non si è accompagnata, tuttavia, con la fine dell'*irresponsabilità*. La BCE e le Banche centrali nazionali continuano ad essere sganciate da qualsiasi circuito o meccanismo rappresentativo. Chi detiene il potere reale è meramente "nominato" o "designato" e non è tenuto a rispondere del suo operato ai Parlamenti o ai cittadini, ma solo alle centrali del potere economico-finanziario, che hanno espropriato, in nome dello stato d'emergenza permanente, le istituzioni democratiche.

Le istituzioni nazionali e sovranazionali hanno sperimentato ogni forma di intervento per fronteggiare gli effetti della crisi economica, dall'aumento della spesa pubblica alla sua riduzione, dal rialzo dei tassi di interesse, alla loro riduzione pari allo zero. Questi interventi non si rivelano, tuttavia, idonei a risolvere una crisi di natura strutturale e sistemica⁹⁸.

Il presidente della BCE Jean-Claude Trichet, nel periodo che va dal marzo al luglio del 2011, ha deciso, per due volte, di aumentare i tassi di interesse dello 0, 25%, ma il presidente Mario Draghi, in una fase successiva, ha scelto di annullare tali aumenti. L'alternarsi di queste misure divergenti non pone, tuttavia, rimedio alla vera causa del ristagno della crisi, ossia al fatto che la politica monetaria della BCE persegue, prioritariamente, l'obiettivo della stabilità dei prezzi e quindi, della lotta all'inflazione, anche in una situazione caratterizzata da una forte deflazione, che potrebbe tramutarsi in una lunga recessione.

La scelta di inasprire ulteriormente la politica monetaria con nuovi aumenti dei tassi di interesse, risulterebbe, tuttavia, particolarmente dannosa perché condurrebbe ad una forte riduzione della domanda e ad un ristagno della crescita. Questa scelta risulterebbe, inoltre, erronea perché non sussiste, nell'eurozona, alcun rischio d'inflazione, a causa della debolezza attuale della domanda, che impedisce alle imprese di trasferire gli aumenti di prezzo delle materie prime sui prezzi al consumo. Né l'eventuale crescita dell'inflazione, potrebbe provocare una forte crescita dei salari - circostanza questa particolarmente invisiva alla tecnocrazia europea - perché pochissimi Paesi possiedono, ormai, strumenti normativi che legano l'andamento dei salari a quello dei prezzi e perché il potere contrattuale dei lavoratori risulta, oggi, molto debole, a causa dei livelli alti di disoccupazione.

Un rialzo dei tassi di interesse colpirebbe, inoltre, le economie più deboli della zona euro ed approfondirebbe, quindi, il divario tra le economie dell'area, perché comporterebbe sia un aumento dei già considerevoli interessi pagati sui titoli di Stato, sia un accrescimento degli oneri per il debito privato, provocando un aggravio della crisi del debito pubblico, un rallentamento ulteriore dei tassi di crescita ed un peggioramento del rapporto tra deficit e PIL, causato dalla riduzione del PIL, in ragione delle minori entrate fiscali. L'aumento dei tassi provocherebbe, inoltre, un rafforzamento dell'euro, che danneggerebbe le esportazioni verso gli Stati Uniti ed i Paesi asiatici⁹⁹.

Una soluzione che, pur senza scalfire i problemi di carattere strutturale, potrebbe consentire un'uscita dall'emergenza, sarebbe, comunque, quella di permettere, alla BCE, di sostenere, in modo diretto ed illimitato, i titoli di Stato. La BCE dovrebbe agire da prestatore di ultima istanza, procedendo all'acquisto dei titoli di debito pubblico dei Paesi membri dell'eurosistema, nella misura necessaria a mantenere, per ciascuno di essi, il

⁹⁸ cfr., M. DONATO, *Minacce di fallimento, disciplina, indipendenza*, cit., pp. 59, 60, 64.

⁹⁹ cfr. V. GIACCHÈ, *Titanic Europa. Ormai è a rischio anche la moneta unica*, in *Marx Ventuno*, n. 3/4, 2011, pp. 8, 9.

tasso di interesse al livello più basso¹⁰⁰. Questa possibilità è, oggi, preclusa dal divieto contenuto nell'art. 123 del TFUE.

Il Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 ha confermato la validità di questo divieto ed ha ribadito l'impossibilità, per la BCE, di acquistare titoli di Stato, mentre ha legittimato l'ampliamento dei prestiti, della BCE, nei confronti delle banche private.

Eppure la BCE rappresenta l'unica istituzione che potrebbe fornire liquidità agli Stati che si trovano in condizioni di difficoltà e che potrebbe scongiurare, pertanto, il rischio che l'aumento dei rendimenti dei titoli di Stato possa trasformare una *crisi di liquidità* in una *crisi di solvibilità*. Soltanto la BCE potrebbe, insomma, sostenere, illimitatamente, i titoli di Stato di questi Paesi, stampando – ove necessario – moneta per finanziarsi.

La funzione di prestatore di ultima istanza degli Stati è affidata, di norma, alle Banche centrali ed, infatti, le Banche centrali degli Stati Uniti, del Giappone e dell'Inghilterra utilizzando queste facoltà riescono, non a caso, a pagare interessi molto bassi sui propri titoli di Stato.

Le ragioni del divieto contenuto nel TFUE sono, dunque, di natura ideologica e si radicano nel modello dell' *indipendenza* delle Banche centrali imposto dalla *Bundesbank* e, dunque, nell'errata convinzione che la stampa di moneta possa provocare un'inflazione considerevole.

Si fa notare, a questo proposito, come una minaccia credibile di stampare moneta potrebbe sortire, egualmente, l'effetto voluto e come sussistano esempi di acquisti di titoli di Stato, da parte di Banche centrali, che non hanno prodotto, comunque, conseguenze rilevanti sull'inflazione¹⁰¹.

La BCE dovrebbe, quindi, fissare un massimo di rendimento dei titoli di Stato e manifestare l'intenzione di intervenire, ogniqualvolta la soglia sia a rischio. Si potrebbe, in questo modo, fronteggiare la speculazione ed evitare che i Paesi europei restino coinvolti in una spirale debitoria innescata da interessi insostenibili.

La BCE può, del resto, agire come prestatore di ultima istanza nei confronti delle banche private, accettando, oltretutto - come è avvenuto in alcune circostanze - obbligazioni bancarie emesse dalle banche stesse, con l'esito, paradossale, di impedire alla BCE di stampare moneta e di concedere, invece, questa facoltà alle banche private. I prestiti cospicui erogati alle banche non hanno sortito, del resto, neppure l'effetto di far pervenire liquidità, agli Stati, per il tramite delle banche stesse, che hanno, invece, preferito ridepositare le somme ricevute presso la BCE.

I poteri pubblici non dovrebbero, pertanto, subire i condizionamenti delle banche e dovrebbero dotarsi degli strumenti di azione necessari per evitare che la bolla del debito scoppi dal lato pubblico e non, invece, come sarebbe giusto, nel settore privato fomite della speculazione e dei suoi effetti socialmente negativi¹⁰².

Si assiste, insomma, al tentativo di risolvere la crisi del debito affrontandola dal lato del debito pubblico e, quindi, attraverso lo smantellamento dei residui sistemi di *welfare*, con l'intento di conseguire il risultato di scaricare il costo della crisi sui salari indiretti e differiti, riportando i costi della riproduzione sociale in capo agli individui, nonché quello di aprire al mercato nuovi ambiti di valorizzazione. Ci troviamo, insomma, dinanzi alla prosecuzione ed alla radicalizzazione della tendenza a sussumere sotto il capitale l'intero ambito della vita associata. Questo processo porterà, tuttavia, inevitabilmente, ad una gravissima recessione e potrebbe provocare il crollo della stessa moneta unica¹⁰³.

¹⁰⁰ cfr. M. PIVETTI, *La lotteria del capitalismo e il disastro dell'Europa*, cit., p. 5.

¹⁰¹ cfr. V. GIACCHÈ, *Titanic europa*, Aliberti, Roma, 2012, pp. 145, 146, 147. L'Autore evidenzia come la Fed abbia acquistato, negli ultimi anni, non meno di 1.600 miliardi di dollari di T-Bonds Usa e come nonostante ciò, l'inflazione Usa si sia assestata in un margine di poco superiore al 3%.

¹⁰² cfr. V. GIACCHÈ, *Titanic europa*, cit., pp. 148, 149.

La maggior parte dei gravi problemi sociali che affliggono i popoli d' Europa derivano, invero, dal fatto che l'UE ha recepito un modello fondato sul fondamentalismo del mercato e di aver neutralizzato ogni forma di governo dell'economia diversa dalle semplici manovre delle Banche centrali sui tassi d'interesse. La crisi dell'*economia di mercato aperta ed in libera concorrenza* non erode soltanto stipendi e pensioni, ma provoca la reviviscenza di forme di potere autocratiche capaci di imporre, senza condizionamenti, le proprie decisioni. Basti pensare al fatto che la BCE non può svolgere - in virtù dei rigidi divieti contenuti nei Trattati - il ruolo classico di prestatore di ultima istanza, ma può inviare ai governi dei Paesi membri, lettere che prescrivono la realizzazione di programmi ortodossamente liberisti e di riforme costituzionali monetariste come quella relativa all'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio¹⁰⁴.

Diventa, dunque, indispensabile affrontare il tema delle possibili vie d'uscita dalla trappola dei vincoli antisociali predisposta dai Trattati comunitari. Il varco per uscire dalla crisi nazionale ed internazionale può essere individuato nella riattualizzazione dei principi e delle norme della Costituzione di democrazia sociale del 1948 e, in specie, delle disposizioni relative alla disciplina dei *Rapporti economici* (Titolo III). Si tratta di rilanciare, in primo luogo, una politica di programmazione economica ispirata ai fini ed ai valori indicati nell'art. 41 Cost. e, quindi, capace di consentire una visione globale delle questioni economiche e sociali, necessaria per affrontare e risolvere i problemi della collettività. Nell'ambito della funzione generale del governo democratico dell'economia, devono essere fatte rientrare anche le attività finanziarie dei soggetti pubblici e privati, che devono essere coordinate ed indirizzate alla realizzazione di fini sociali.

Si tratta, insomma, di ripensare l' Europa dalle fondamenta, schiodandola dalle tavole della «costituzione monetaria in cui è stata, ripetutamente, trafitta»¹⁰⁵.

Massimo Luciani ha affermato che le vicende recenti della relazione fra economia e politica e la durezza della crisi attendono i propri interpreti e che i costituzionalisti possono e debbono essere tra questi¹⁰⁶. Leonardo Paggi ha sottolineato come, proprio in una situazione di crisi sia importante riprendere l'esercizio dell'analisi e della comprensione storica dei bisogni del proprio Paese e come la funzione primaria di un ceto intellettuale consista nel dare spessore al presente con la più ampia conoscenza del passato¹⁰⁷. Gli interpreti e, in primo luogo, i costituzionalisti nell'accingersi a quest'opera non dovrebbero dimenticare il richiamo di Antonio Gramsci, sul fatto che: «*la storia nelle sue linee generali si fa sulla legge scritta*» e, soprattutto, sul fatto che: «*le novità che rovesciano le situazioni sancite dalla legge discendono dal mutamento preparato "molecolarmente" per poi esplodere*» (Q 14 §64).

¹⁰³ Cfr. V. GIACCHÈ, *Il Titanic europae la manovra Monti: ingiusta, inutile e insostenibile*, in *Marx Ventuno*, n.1/2012, p. 17.

¹⁰⁴ cfr. V. GIACCHÈ, *Titanic europa*, cit., pp. 156,157, 158.

¹⁰⁵ I. D. MORTELLARO, *Per capire Monti bisogna guardare lontano*, in *il manifesto*, 25 gennaio 2012; ID., *Oltre l'euro*, cit.

¹⁰⁶ M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC, sul tema: *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 27-29 ottobre, 2011., p. 78.

¹⁰⁷ cfr. L. PAGGI, *Introduzione*, cit., p. 41.

