

E se la Corte costituzionale tedesca avesse ragione?

di Francesco Farina, Roberto Tamborini
19 maggio 2014

L'appello diretto alla Corte costituzionale tedesca di un gruppo di cittadini contro i recenti dispositivi di politica monetaria introdotti dalla Banca centrale europea, e la relativa sentenza, costituiscono un importante precedente. Cosa succederebbe se d'ora in poi tutti gli Stati si sentissero legittimati a chiamare in giudizio le istituzioni economiche europee qualora ritenessero che le loro azioni o prescrizioni violassero le loro prerogative costituzionali?

L'appello alla Corte suprema di Karlsruhe contro il dispositivo della BCE chiamato OMT (Outright Monetary Transactions) introdotto nel 2012 è basato sull'accusa di violazione dei Trattati dell'Unione monetaria in quanto tale dispositivo (peraltro rimasto tuttora inutilizzato) configura acquisti diretti di titoli di Stato da parte della BCE, azione espressamente vietata (vedi A. De Petris, Nel Merito, 24-3-2014). La sentenza della Corte del gennaio scorso è in buona sostanza suddivisa in due parti. La prima, riguardante l'interpretazione autentica dei Trattati e dei compiti statutari della BCE, rimanda alla Corte di giustizia del Lussemburgo. La seconda afferma invece l'illegittimità dell'OMT rispetto all'ordinamento tedesco, in quanto esso può comportare oneri impropri per i cittadini tedeschi. Va sottolineato, a questo proposito, l'argomento per cui gli eventuali acquisti di titoli di Stato di singoli paesi (non tedeschi, evidentemente) da parte della BCE, assumendo rischi da coprirsi in ultima analisi dai contribuenti dei paesi membri, trasformerebbe la manovra monetaria in una manovra fiscale non decisa dal parlamento. Secondo alcuni osservatori, questa sentenza non implica immediatamente che l'OMT debba essere eliminato, ma che ogni suo utilizzo deve prima essere avallato dal parlamento tedesco.

E' proprio questo il punto che rende il caso Karlsruhe contro Francoforte assai delicato e terribilmente complicato, non solo, e non tanto, per i profili giuridici, ma in quanto comporta necessariamente dei giudizi economico-politici. Si tratta di un vero e proprio legal thriller che potrebbe avere esiti di vasta portata per il futuro dell'Unione monetaria. Come hanno ben spiegato alcuni studiosi (De Grauwe, Vox-EU, 13-3-2014, Giavazzi et al., Vox-EU, 12-6-2013) la suprema Corte tedesca si è avvalsa di audizioni di esperti economisti da cui ha tratto gli argomenti chiave della sentenza. Ora tali argomenti, in particolare quello ricordato sopra, riflettono a loro volta ben precise dottrine economiche riguardo al funzionamento dei mercati finanziari, i meccanismi di trasmissione della politica monetaria, i compiti della banca centrale. Per esempio, secondo De Grauwe, "un pilastro della sentenza è la teoria dei mercati finanziari efficienti, che la rende assai fragile. Secondo, la visione dei giudici riguardo alle implicazioni fiscali del programma OMT si basa su una concezione scorretta, sebbene assai diffusa, del funzionamento delle banche centrali" (p. 1). Non sappiamo se i giudici tedeschi hanno raccolto testimonianze diverse oltre a quelle ispirate dalla dottrina dei mercati finanziari efficienti; se lo hanno fatto, sarà stato spiegato loro che esiste un'ampia letteratura teorica ed empirica che ha mostrato che i mercati finanziari non sono stati in grado di determinare in maniera efficiente gli spread sui titoli del debito pubblico, mentre l'OMT ha efficacemente contrastato questi fenomeni, rimettendo i mercati nelle condizioni di operare efficacemente (cioè gli spread "giusti" sono quelli di adesso, non quelli di prima), e contribuendo a ridurre i rischi per la BCE stessa. Giavazzi et al. hanno osservato che "queste questioni sono già abbastanza complicate per gli economisti, e certamente non possono essere decise da un corte di giustizia". Anzi, "una legal view su queste questioni metterebbe seriamente a repentaglio l'indipendenza della BCE" (p. 1).

Ora immaginiamo che la sentenza della Corte tedesca renda l'OMT inservibile, reinnescando i fenomeni patologici precedenti, con una nuova esplosione degli spread. L'aumento dei tassi d'interesse nei paesi colpiti ha sicuramente effetti fiscali, in quanto rende necessarie manovre correttive molto onerose per i cittadini non sovranamente decise dal parlamento. Per simmetria, la Corte costituzionale (o altro organo simile) di uno di questi paesi potrebbe decidere di agire contro la BCE per non aver adottato tutti gli strumenti necessari per garantire il corretto funzionamento del sistema monetario e finanziario come previsto dal suo statuto.

Le ripercussioni del caso Karlsruhe contro Francoforte possono essere ancor più pervasive. La suprema Corte tedesca ha capovolto la costituzione materiale, se non formale (su cui rimangono questioni aperte), dei rapporti tra governi sovrani e istituzioni economiche dell'Unione monetaria in generale. Come ben sanno gli italiani, e altri popoli "periferici", la costituzione materiale è stata finora tale per cui sono i provvedimenti dei governi ad essere vagliati e approvati dalle istituzioni comunitarie; alcuni dispositivi di assistenza finanziaria prevedono che i governi adottino le politiche decise da tali istituzioni. Ci sono due precedenti istruttivi: il Presidente portoghese Cavaco Silva e il Primo ministro greco Papandreu provarono a sottoporre gli accordi con la "Troika" al vaglio democratico (la Corte costituzionale portoghese, e un referendum popolare in Grecia), ma ciò venne stigmatizzato come contrario all'ordine costituito europeo.

Al di là delle emergenze, la Commissione europea svolge sempre di più un ruolo, non solo di vigilanza del rispetto degli impegni fiscali, ma anche di forte indirizzo e condizionamento delle politiche economiche ritenute più idonee a raggiungerli. Certo, formalmente, ogni governo dell'Unione monetaria appare sovrano quanto ai mezzi per rispettare le regole fiscali. Ma è proprio così? Numerosi risvolti della gestione ed enforcement delle regole fiscali da parte della Commissione potrebbero apparire borderline, se non oltre. I popoli della periferia dell'Unione monetaria sono stati sottoposti ad un doloroso esperimento sul campo di supply side economics stile Fondo monetario anni Ottanta: la malattia curata con la ricetta omeopatica di sottrarre all'equilibrio macroeconomico il sostegno della domanda pubblica. La condizione affinché i mercati si convincano a detenere stabilmente il debito pubblico della periferia facendone ridurre gli spread, è che i governi concentrino tutti gli sforzi nel rendere credibile il piano di restrizione fiscale, ampio e immediato (front loading) sottoponendosi alla tutela di Bruxelles. La logica economica consiste nell'aspettativa che i costi economici e sociali della deflazione reale siano attenuati dalla liberazione di risorse per la spesa privata e dalla risalita della competitività con l'estero. La ripresa delle esportazioni farebbe a sua volta da traino ad una crescita del PIL robusta e durevole. Un elemento chiave per ridurre gli effetti recessivi dell'austerità, o addirittura trasformarla in fattore di crescita, richiede di agire con forti tagli di spesa senza aumenti d'imposte. La Commissione ha manifestato l'intenzione di condizionare i governi non più soltanto riguardo al saldo complessivo di bilancio, ma con interventi diretti sulle singole voci di entrata ed uscita. Il fatto è che l'intero impianto di queste prescrizioni era, ed è, fortemente controverso, per non parlare dei risultati conseguiti finora (Tamborini, 2013).

Il confine tra compiti e azioni legittime, e lesioni delle salvaguardie costituzionali dei cittadini di Stati sovrani è labile, passando attraverso opzioni economico-politiche. Le quali per loro natura sono opinabili, devono far parte del dibattito pubblico e libero che conduce alla formazione del consenso democratico su cui si fonda l'azione dei governi, e non possono in alcun modo essere, alcune cassate, altre elevate a rango di dispositivi attuativi dei Trattati dell'Unione. Per rendersene conto, basta considerare il principio economico generale per cui la stessa scienza economica esiste in quanto esistano mezzi e modi alternativi per raggiungere uno stesso fine. Così un dato obiettivo di politica fiscale, per esempio il pareggio di bilancio, può essere realizzato in tempi e modi diversi. La scelta del mix di strumenti fiscali utilizzabili, come imposte e spesa, è quanto di più riservato alla sovranità popolare (espressa da un governo democratico) si possa immaginare. Se un governo (il suo elettorato) adotta politiche sbagliate ne è direttamente responsabile e ne risponderà ai cittadini, e in qualche misura (ben chiara e definita) anche agli organi comunitari, ma che dire, e che fare, se le politiche sbagliate sono veicolate da enti extra-costituzionali come gli organi comunitari stessi? Affrontare queste domande forse d'ora in poi non sarà più un privilegio riservato solo ai cittadini tedeschi.