

LA CORTE DE KARLSRUHE, EL MITO DE LA "NEUTRALIDAD" DE LA POLÍTICA MONETARIA Y LOS NUDOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

1. Todos, o casi todos, los discursos pronunciados hasta ahora en la sentencia del Tribunal Constitucional alemán en el caso Weiss (sobre el que, para un primer comentario, véase Cafaro) han puesto de relieve, aunque en tonos diferentes, los aspectos negativos, tanto en lo que respecta a la evolución del derecho de la Unión Europea como a la acción de la Unión y sus Estados en relación con la actual emergencia sanitaria y sus consecuencias económicas. En particular, el incumplimiento ilícito de la sentencia Weiss del Tribunal de Justicia (que, por otra parte, fue causado por una petición de decisión prejudicial hecha por los propios Tribunales Constitucionales: véase el párrafo 2.2.3 infra). 2 abajo, según la opinión de Ziller, Martucci, Tesauro y De Pasquale); su capacidad de actuar como una cinta de correr para una peligrosa fragmentación del orden jurídico de la Unión - entre otras cosas - por los tribunales supremos de los países europeos democráticos "antiliberales" (Poiars Maduro); la interferencia -aunque mediata- en la acción del Banco Central Europeo y el impacto potencialmente negativo, en un futuro próximo, en la acción del propio Banco, en la persecución de sus objetivos estatutarios, especialmente en el ámbito de la defensa de la moneda única en el marco de la actual situación de emergencia (Poiars Maduro de nuevo); la subestimación de la noción de democracia europea, en comparación con el sistema constitucional alemán, la falta de conciencia de su papel por parte de los jueces de Karlsruhe, el carácter "político" de la decisión (Caravita, Condinanzi, Morrone, Poggi).

En nuestra opinión, el juicio en cuestión también puede "leerse" desde un punto de vista diferente; es decir, por la capacidad, que expresa objetivamente, de poner de manifiesto, y con extrema claridad, una de las tensiones básicas del proceso de integración europea, tal como se ha definido en sus supuestos jurídicos básicos, a partir del Tratado de Maastricht.

Por lo tanto, en las páginas siguientes intentaremos ilustrar esta tensión, enmarcar la decisión dentro de ella y sacar algunas consideraciones más generales de ella.

2. Como es sabido, y como se ha señalado ampliamente, el argumento básico, según el cual la actuación del Banco Central Europeo (BCE) ha terminado por considerarse contraria al principio de la democracia, es que el principio de atribución de poderes ha sido supuestamente superado, causado, a su vez, por la violación del principio de proporcionalidad. En opinión del Tribunal, puede considerarse que la transferencia de soberanía a una organización interestatal cumple el principio de la democracia en la medida en que la supresión del control político de la autoridad pública por parte de los ciudadanos -que se refleja en dicha transferencia- se mantiene dentro de los límites de los poderes conferidos por los Tratados por los que se establece dicha organización.

A su vez, en la medida en que esas facultades se ejercen de conformidad con el principio de proporcionalidad, que está consagrado en el derecho de la Unión Europea en el artículo 5 del TUE

y que se infringe, según los tribunales alemanes, en la acción del BCE, censurada por los demandantes y "ratificada" por el Tribunal de Justicia.

Hasta la fecha ha habido algunas objeciones importantes a ese argumento en el debate. Según Ziller, incluso aparte de la inaceptable superposición -así determinada- de la sentencia del Tribunal Constitucional con la del Tribunal de Justicia (en lo que respecta a la conducta del Banco Central), el principio de proporcionalidad, así configurado, no sólo no encuentra justificación en el derecho público comparado, sino que se aplica indebidamente a una cuestión de delimitación de competencias entre organismos (contraria al derecho comunitario; según Galetta, de manera confusa, globalmente errónea y culturalmente aberrante; mientras que Marzal afirma que el razonamiento pertinente es incomprensible). Una opinión similar es la de Martucci, según la cual el Tribunal de Justicia y el Tribunal Constitucional alemán expresan, en sus respectivas decisiones, una forma diferente de interpretar la misma noción de proporcionalidad. Por otra parte, según el Tribunal, refiriéndose a la necesidad de una evaluación de la proporcionalidad entre los objetivos monetarios perseguidos por el BCE con su acción y las consecuencias económicas de dicha acción, se queja esencialmente de la falta de una justificación explícita de dicha evaluación por parte del Banco, más que de su ausencia "tout court". Por consiguiente, es precisamente sobre la base de una declaración explícita de las razones de sus acciones "incriminatorias" que el Gobierno y el Bundestag deben pedir al BCE que cumpla la sentencia en cuestión (aunque a primera vista el Banco no parece tener la intención de proporcionar más orientación, considerando que su acción es legítima a la luz de la sentencia del Tribunal de la UE). La posición de Tesauro y De Pasquale, que, si bien critica sin ambigüedades la pretensión de los tribunales constitucionales alemanes de revisar la legitimidad de los actos de la UE (en virtud del propio derecho de la UE), también nos parece diferente, no deja de señalar que ese intento también ha encontrado su lugar en la jurisprudencia de otros tribunales nacionales.

Más allá de cualquier discusión sobre el fondo de estas posiciones, nos parece que -en consonancia, además, con su entonación exclusivamente técnico-jurídica- pasan por alto una circunstancia que nos parece de extrema importancia para la comprensión global del significado de la decisión que se examina en el contexto del proceso de integración europea. A pesar de una declaración de principio en sentido contrario (párr. 159), al identificar en detalle los efectos económicos de las medidas de política monetaria adoptadas por el Banco Central y al afirmar la importancia jurídica de esos efectos para la evaluación de la proporcionalidad a la que estaría sujeto el Banco, la Corte Constitucional señala claramente que las medidas de política monetaria a veces tienen por objeto explicar un fuerte impacto en las variables de naturaleza real, en particular en los aspectos relativos a la distribución de los recursos y las oportunidades entre las diversas categorías de agentes económicos.

Por supuesto, no se trata de una posición totalmente nueva en la misma jurisprudencia europea que se ha desarrollado hasta la fecha sobre la actuación del Banco Central. Basta decir que en el párrafo 60 de la decisión Weiss, adoptada en 2018 por el Tribunal de Justicia -precisamente a instancias de los tribunales de Karlsruhe- éste había observado, no sólo que en el contexto del capítulo VIII del TFUE "los autores de los Tratados no tenían la intención de hacer una separación

absoluta entre la política económica y la política monetaria" (en consonancia con las declaraciones ya formuladas, tanto en Pringle - punto 56 - como en Gauweiler - punto 52), pero también que esos efectos están necesariamente implícitos en medidas preestablecidas para afectar la tasa de inflación (allí, punto 66, y nuevamente Gauweiler, puntos 78 y 108).

Lo que es nuevo, en cambio, son las consecuencias que el Tribunal Constitucional extrae de tal supuesto: a saber, que si, al perseguir los objetivos que le asigna el Tratado, el BCE termina inevitablemente por perjudicar algunos intereses y privilegiar otros, debe tenerlos en cuenta en detalle y equilibrarlos. En particular, en el presente caso, el Banco Central debería haber tenido en cuenta toda una serie de efectos distorsionantes sobre la economía real, necesariamente implícitos en la naturaleza de la intervención: la alteración del costo de la refinanciación de la deuda del sector público de los Estados miembros y de las empresas, el aumento de la valoración de los activos de los bancos comerciales como consecuencia de la transferencia de grandes cantidades de bonos del Estado de alto riesgo al SEBC, los cambios significativos en el rendimiento de ciertas formas de ahorro, la alteración de los valores de los activos inmobiliarios, el "rescate" artificial de un gran número de empresas que ahora no pueden alcanzar niveles mínimos de rentabilidad (punto 139 de los textos inglés y alemán de la Decisión). Se trata de preocupaciones que atraviesan la "constitución económica" alemana, reflejando sus venas "ordoliberales", de las que los gobiernos de la República Federal siempre han sabido ser fieles intérpretes en los últimos 30 años (Rey, Pühlinger, Bonefeld, Dardot y Laval, Tribu).

Por supuesto, no se sabe hasta qué punto el Gobierno alemán y el Bundestag cumplirán el mandato recibido del Tribunal en cuanto a la necesidad de recibir aclaraciones del BCE sobre las circunstancias mencionadas. Tampoco se puede descartar, a este respecto, que ocurra precisamente lo que Poiars Maduro ha sugerido, es decir, que esos organismos se limiten a pedir al BCE que explique los motivos de la acción "inriminatoria", y que el Tribunal se satisfaga con ello, nada más, habiéndoles pedido efectivamente que lo hagan en la decisión considerada. Por otra parte, las duras reacciones adoptadas por el propio Tribunal de Justicia y por la Comisión, que, por boca de su Presidente, ha planteado ya la perspectiva de un procedimiento de infracción contra Alemania, parecen ir dirigidas precisamente a un resultado de este tipo.

Sea lo que sea, nos parece evidente, sin embargo, que este juicio representa el punto extremo, en cierto modo el corolario inevitable, de un asunto que ha caracterizado toda la última fase de la historia de la Unión, en particular la unión monetaria. Esta es precisamente la tensión entre el modelo de la teoría económica detrás de la Unión post-Maastricht y el giro que este modelo ha sufrido en los últimos doce años.

3. En cuanto a los rasgos esenciales del modelo en cuestión, cabe recordar aquí brevemente que los "constituyentes de Maastricht" (es decir, los académicos que diseñaron o legitimaron la urdimbre del Tratado a posteriori), así como los reformadores que en 2011 modificaron los aspectos considerados más problemáticos diseñando el Pacto Fiscal, siempre han justificado la estructura de los poderes económicos en la zona del euro sobre la base de dos argumentos que,

desde los años setenta, han representado las piedras angulares del pensamiento económico ortodoxo. En primer lugar, la idea que en la literatura económica se resume generalmente como "neutralidad monetaria", es decir, la creencia de que la moneda no puede tener efectos permanentes ni en el nivel del PIB ni en su distribución entre las diferentes categorías de agentes económicos que contribuyen a su producción (Friedman, Barro y Gordon). En segundo lugar, se propone que la política presupuestaria puede afectar a la credibilidad de la autoridad monetaria - y, por tanto, ponen en peligro el éxito de las políticas de control del valor del dinero- si el marco reglamentario no se ocupa de proteger el "campo de juego" de la autoridad monetaria con muros altos y gruesos contra la intrusión de las autoridades fiscales, a las que se considera naturalmente inclinadas a ejercer presión en favor de políticas monetarias inflacionistas, debido a las ventajas electorales a corto plazo que se derivarían de ello (Rogoff, Cukierman, Alesina y Summers).

La hipótesis de la neutralidad monetaria es el resultado de la división de las competencias y poderes económicos de la Unión en dos ámbitos diferentes de "política económica" y "política monetaria": el primero, "basado en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, el mercado interior y la definición de objetivos comunes". (artículo 119.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea -TFUE), y el segundo, dirigido al "objetivo primordial de la estabilidad de los precios" (artículos 119.2 y 127 del TFUE). El conflicto de intereses endémico entre las autoridades fiscales y monetarias, por otra parte, se deriva del artículo 130 del TFUE -que consagra formalmente la independencia del banquero central respecto de los organismos que expresan la soberanía popular- y de los artículos 123, 126 y 283 del TFUE, que prevén los medios necesarios para que el banquero central se defienda de cualquier "agresión" de las autoridades con legitimidad democrática (D'Acunto, 174-178). La fisonomía institucional del banco central resultante del enclavamiento de estas cartas es la de un actor que se mueve en un campo de acción sustancialmente limitado a "lo que puede controlar, es decir, el nivel de los precios" (De Grauwe, 189), y sin embargo colocado en una especie de "fortaleza" inexpugnable por los representantes de las demandas de los titulares de la soberanía. En un marco "democrático", la legitimidad de esta "insensibilidad" programática del banco central a las aspiraciones de los pueblos cuyos intereses debe atender se basa evidentemente en su (presunta) incapacidad para influir, mediante instrumentos monetarios, en la distribución de la riqueza producida en las comunidades sujetas a su "jurisdicción" entre las distintas categorías de agentes económicos que contribuyen a producirla. Por el contrario, si el uso del instrumento monetario pudiera producir efectos distributivos significativos, la naturaleza de las decisiones en cuestión adquiriría una importancia intrínsecamente "política" y, por lo tanto, los poderes relativos tendrían que estar sujetos al control de organismos que expresen directa o indirectamente la soberanía popular.

4. Como es bien sabido, el marco reglamentario que se acaba de mencionar resultó ser inadecuado para mantener a Europa a salvo de las turbulencias que experimentó la economía mundial durante la crisis financiera de 2008, así como incapaz de permitir que los países europeos interceptaran el viento de la recuperación en el decenio siguiente, cuando, mientras las economías de los Estados Unidos y Asia crecían a un ritmo acelerado, los países en cuestión se vieron atrapados por las limitaciones derivadas de la rígida arquitectura deflacionaria construida

en Maastricht y reforzada aún más en 2011 con el Pacto Fiscal. Esta insuficiencia es, en gran medida, el resultado de la falacia de las proposiciones teóricas que sirvieron de base a ese marco reglamentario, en particular la idea de la irrelevancia sustancial de las perturbaciones monetarias en la economía real. La experiencia de la "Gran Recesión" ha demostrado, por el contrario, que la interrelación entre el sector monetario y el sector real es profunda: cuando, como consecuencia del estallido de la burbuja de las hipotecas de alto riesgo, las instituciones financieras contrajeron créditos, los efectos se hicieron sentir, no sólo en el nivel general de los precios de los bienes, sino también, y de manera violenta, en el PIB (Krugman). Y como el marco reglamentario de la zona del euro imponía estrictas limitaciones al uso de la política fiscal a todos los Estados miembros más afectados por la recesión, el BCE se vio en cierto modo "obligado" a adoptar medidas decisivas para mitigar las tendencias deflacionistas de la economía europea y, por lo menos, acercar los objetivos de inflación establecidos en su Estatuto.

Ampliando su ámbito de acción mediante el uso del instrumento de Facilitación Cuantitativa -del que, como es sabido, el Programa de Compras del Sector Público constituye una forma de manifestación-, el BCE se ha distanciado significativamente del modelo teórico ahora sintetizado, demostrando que es cada vez más capaz de influir -al menos potencialmente- a través de sus políticas, también en la economía real y en la distribución de los ingresos. Por lo tanto, es precisamente a causa de la tensión así generada con ese modelo que se ha instado al Tribunal Constitucional alemán a que investigue si, en el ejercicio de esta función, el BCE ha excedido los límites de su mandato, definidos por los artículos 119 y 127 del TFUE. Ya en la decisión sobre las transacciones monetarias simples (OMT), el Tribunal cuestionó, de hecho, los límites del perímetro de la "política monetaria", y utilizó explícitamente la ausencia de efectos redistributivos, en ese caso entre los Estados miembros que participan en las transacciones de compra de valores, como criterio para evaluar la pertinencia del instrumento operacional en cuestión para las facultades del banco central. La hipótesis de la "neutralidad" de la moneda se cuestionó de manera decisiva, hasta el punto de pedir al Tribunal de Justicia (no sin un toque de impertinencia provocadora) que, al hacer una referencia preliminar, evaluara de antemano si las medidas que eran claramente "no neutrales" (D'Acunto, 2014) podían considerarse legítimamente como pertenecientes a la competencia de un órgano técnico, exento, por definición, de todo control o responsabilidad de carácter político. Nos parece, además, que la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia (Gauweiler: véase más arriba, así como Cafaro) es totalmente coherente con este enfoque. Además de estar satisfechos con la valoración positiva de la idoneidad de los Programas de Transacciones Monetarias Directas (OMT) del BCE para no alterar las características subyacentes del mercado público europeo de valores, los jueces de Karlsruhe, en su sentencia de 21 de junio de 2016, señalaron expresamente que el principio de proporcionalidad de la actuación del BCE debe considerarse respetado en ese caso, también en lo que respecta a su impacto en la política económica; Ello se debe a que, incluso si se produjese tal impacto, habría que considerarlo contrarrestado por el hecho de que "[...] la participación de los Estados Miembros en los programas de ajuste, el acceso de los Estados Miembros al mercado de bonos y la atención prestada a los bonos de vencimiento corto - [...] hacen que parezca aceptable suponer que el Programa de la OMT es, al menos, de carácter predominantemente monetario" (párrafo 196 del texto inglés de la decisión).

Por lo tanto, no es de extrañar que en su sentencia de 5 de mayo del año pasado sobre el PSPP, el Tribunal -como se ha explicado anteriormente (párrafo 2)- haya vuelto a proponer el criterio de la presencia de efectos redistributivos como prueba de fuego para la aclaración de las prerrogativas y obligaciones del BCE; tampoco es de extrañar que ese criterio se incluya legalmente en el ámbito del principio de proporcionalidad, dado que ya era así en la decisión de 2016, que acaba de mencionarse.

El hecho de que, entre tanto, una sentencia del Tribunal de Justicia (la sentencia Weiss del mismo nombre) haya intervenido para precisar que la acción de la política monetaria sólo puede ejercerse mediante intervenciones de carácter intrínsecamente "invasivo" (párrafo 59), en particular mediante la modificación de los tipos de interés, en lugar de ... poner fin al conflicto, ha reforzado paradójicamente las dudas del Tribunal Constitucional en cuanto a la coherencia de la acción del BCE con los principios del orden constitucional alemán. El problema, nos dice en esencia la Corte Alemana, es mucho más complejo de lo que la Corte de Justicia quiere que aparezca. Al señalar los efectos distorsionantes de la economía real ya señalados (en relación con los ingresos de las diversas categorías de agentes económicos: todavía por encima, par. 2), el Bundesverfassungsgericht teme, en definitiva, una alteración de los mecanismos del mercado, a tal escala que debilite seriamente el poder de señalización de todo el sistema de los precios de los factores productivos.

Por lo tanto, es en este contexto que, en última instancia, el recurso de apelación interpuesto en la sentencia en cuestión contra el principio de proporcionalidad debe considerarse a la luz de lo anterior. La invitación a "tomarse en serio" el respeto de este principio parece sustentarse en la convicción de que, precisamente por el carácter exquisitamente redistributivo de la acción de la política monetaria, es decir, por su impacto en los mecanismos ordinarios del mercado, la ausencia de formas significativas de control político sobre el BCE, en relación con sus acciones (antiguo artículo 130 del TFUE), debe encontrar alguna forma de compensación. A juicio del Tribunal, esa forma de indemnización sólo puede consistir en "dar cuenta" -precisamente, en la lógica propia del principio de proporcionalidad- de los instrumentos utilizados en relación con el objetivo perseguido, de las alternativas que pueden ser factibles, de los efectos secundarios asociados a cada uno de los instrumentos disponibles y de los criterios adoptados concretamente para equilibrar los (muchos) intereses diferentes en juego.

5. ¿Cuáles son, entonces, las consideraciones que pueden hacerse sobre la base de lo anterior? Aunque tal vez sea lo contrario, no tenemos la intención de apoyar la elección de "política judicial" hecha por el Tribunal Constitucional alemán, ni de criticar las medidas adoptadas hasta ahora por el BCE, tanto para combatir las tendencias deflacionistas mencionadas anteriormente, como para apoyar la moneda única en caso de tensiones especulativas, en particular en el contexto general de la emergencia que estamos experimentando.

Por lo tanto, no es de extrañar que en su sentencia de 5 de mayo del año pasado sobre el Programa de Compra de deuda del sector público del BCE (Public Sector Purchase Programme - PSPP, 2015), el Tribunal -como se ha explicado anteriormente (párrafo 2)- haya vuelto a proponer el criterio de la presencia de efectos redistributivos como prueba de fuego para la aclaración de

las prerrogativas y obligaciones del BCE; tampoco es de extrañar que ese criterio se incluya legalmente en el ámbito del principio de proporcionalidad, dado que ya era así en la decisión de 2016, que acaba de mencionarse.

El hecho de que, entre tanto, una sentencia del Tribunal de Justicia (la sentencia Weiss del mismo nombre) haya intervenido para precisar que la acción de la política monetaria sólo puede ejercerse mediante intervenciones de carácter intrínsecamente "invasivo" (párrafo 59), en particular mediante la modificación de los tipos de interés, en lugar de ... poner fin al conflicto, ha reforzado paradójicamente las dudas del Tribunal Constitucional en cuanto a la coherencia de la acción del BCE con los principios del orden constitucional alemán. El problema, nos dice en esencia la Corte Alemana, es mucho más complejo de lo que la Corte de Justicia quiere que aparezca. Al señalar los efectos distorsionantes de la economía real ya señalados (en relación con los ingresos de las diversas categorías de agentes económicos: todavía por encima, par. 2), el Bundesverfassungsgericht teme, en definitiva, una alteración de los mecanismos del mercado, a tal escala que debilite seriamente el poder de señalización de todo el sistema de los precios de los factores productivos.

Por lo tanto, es en este contexto que, en última instancia, el recurso de apelación interpuesto en la sentencia en cuestión contra el principio de proporcionalidad debe considerarse a la luz de lo anterior. La invitación a "tomarse en serio" el respeto de este principio parece sustentarse en la convicción de que, precisamente por el carácter exquisitamente redistributivo de la acción de la política monetaria, es decir, por su impacto en los mecanismos ordinarios del mercado, la ausencia de formas significativas de control político sobre el BCE, en relación con sus acciones (antiguo artículo 130 del TFUE), debe encontrar alguna forma de compensación. A juicio del Tribunal, esa forma de indemnización sólo puede consistir en "dar cuenta" -precisamente, en la lógica propia del principio de proporcionalidad- de los instrumentos utilizados en relación con el objetivo perseguido, de las alternativas que pueden ser factibles, de los efectos secundarios asociados a cada uno de los instrumentos disponibles y de los criterios adoptados concretamente para equilibrar los (muchos) intereses diferentes en juego.

5. ¿Cuáles son, entonces, las consideraciones que pueden hacerse sobre la base de lo anterior? Aunque tal vez sea lo contrario, no tenemos la intención de apoyar la elección de "política judicial" hecha por el Tribunal Constitucional alemán, ni de criticar las medidas adoptadas hasta ahora por el BCE, tanto para combatir las tendencias deflacionistas mencionadas anteriormente, como para apoyar la moneda única en caso de tensiones especulativas, en particular en el contexto general de la emergencia que estamos experimentando.

En cuanto al primero de los dos perfiles evocados, somos perfectamente conscientes de que la pretensión expresada por el Tribunal de Justicia de superponer su propia interpretación a la del Tribunal de Justicia (aunque vinculante en virtud de los Tratados), corresponde también a la necesidad de "defender" principios propios, en definitiva, de la "constitución económica alemana" (y, de hecho, véase IP/10/10/581). lo que se ha dicho anteriormente, par. 2 y par. 4, al final), así

como la necesidad, aunque presente, de hacer cumplir el principio de democracia, tal como se presenta en el orden constitucional de ese país (principio que también se invocó, en 2016, con respecto a la aplicación provisional del acuerdo CETA, celebrado por la Unión).

En cuanto al segundo perfil, basta recordar que no hemos dejado de destacar, en otros foros, la acción emprendida hasta ahora por el BCE en el contexto de la crisis actual, incluso esperando una prórroga excepcional, más allá de los límites previstos, sobre la base de un (posible) consentimiento mutuo de los Estados partes en los tratados pertinentes (artículos 57 y 58 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

Sin embargo, nos parece que las críticas que se han hecho a la sentencia del 5 de mayo pasado, y las sombrías profecías que generalmente se asocian a ella, son exageradas; o más bien, que no necesariamente dan en el blanco.

No se trata de recordar -como se ha hecho (arriba, par. 2)- que la actitud del Bundesverfassungsgericht hacia el Tribunal de Justicia de la Unión se refleja de hecho, aunque en formas diferentes y menos llamativas, en varias decisiones de otros tribunales supremos, o constitucionales, nacionales (para referencias, véase Sarmiento, 2020), y que el uso de "contrademandas" también es cada vez más coherente con la jurisprudencia pertinente de los tribunales supremos nacionales (Malenovsky, 2017). Tampoco es necesario subrayar que, en lo que respecta a los Estados europeos, desgraciadamente definidos como Estados de "democracia antiliberal", incluso antes del posible ejemplo negativo que puede extraerse del Tribunal Constitucional alemán, las anodinas reacciones adoptadas hasta ahora por la Unión (Casolari) han desempeñado ya un papel muy negativo, y -en lo que respecta a las recientes medidas de emergencia húngaras en particular- la ausencia de reacciones de los Estados Partes en el Convenio Europeo (De Sena).

Se trata más bien de reiterar lo que hemos tratado de argumentar, a saber, que la decisión del Tribunal Constitucional alemán es el resultado final de la torsión sufrida -como consecuencia de las medidas adoptadas en los últimos años por el BCE- por el modelo teórico subyacente al Tratado de Maastricht (y las "reformas" subsiguientes) y el marco normativo correlativo. Visto desde este punto de vista, el enfoque de esta decisión, y sus resultados, pueden entonces considerarse reveladores de una doble e incómoda verdad (incómoda, incluso para los insospechados políticos alemanes: véase aquí las sorprendentes declaraciones de Wolfgang Schäuble). Es decir, que la política de neutralidad ... de la política monetaria europea es esencialmente un ... mito (en consonancia con lo que se afirma hoy en el brillante artículo de Tooze); y que, a pesar de esta circunstancia, esta política sigue estando, tal como está, en manos de un órgano técnico, no sujeto, como tal, al control político.

Dicho esto, no es nuestra ambición hacer aquí ninguna sugerencia específica sobre cómo superar la contradicción que se ha destacado. Tal perspectiva, no sólo nos parece poco realista, sino incluso inútil, dada la actual proliferación de "grupos de trabajo" y "asesores del príncipe", más o menos desinteresados. Sin embargo, no se nos escapa que las intervenciones extraordinarias del BCE son el resultado de la decisión original de mantener las decisiones económicas y fiscales a

nivel nacional, frente a la transferencia supranacional de la responsabilidad de la política monetaria. Tampoco se nos escapa que esta misma decisión es la causa de la modesta cuantía del presupuesto europeo y de la consiguiente imposibilidad de que las instituciones tradicionales de la Unión, en primer lugar el Parlamento, intervengan para remediar los desequilibrios entre los Estados miembros, en ausencia de recursos fiscales decididos de forma independiente (Rossolillo, Cafaro y Avbelj). Son precisamente estas circunstancias las que nos llevan a concluir nuestra intervención con algunas preguntas. Si es cierto que la decisión del Bundesverfassungsgericht no es más que una consecuencia de las contradicciones en el conjunto de la cuestión que hemos esbozado, ¿es realmente concebible que tales contradicciones puedan ser superadas ahora con la "política de los pequeños pasos" (Pocar)? Y de nuevo: ¿es realmente posible seguir pensando que contradicciones de esta magnitud pueden ser gobernadas - si no disueltas - por órganos técnicos o judiciales, y no por la corriente política y democrática del proceso de revisión del Tratado? En el análisis final: ¿no es precisamente en/por tal situación - más que por una decisión de un Tribunal Constitucional - que organismos como el Tribunal de Justicia o el propio BCE están en peligro de ser aplastados a largo plazo?

Pasquale De Sena, Universidad Católica de Milán (Italia)

Salvatore D'Acunto, Universidad de Campania "Luigi Vanvitelli" (Italia)

Integrantes del capítulo Europeo de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública – RICDP- www.ricdp.org

Publicado el 14 de mayo de 2020 en Sidiblog.org

<http://www.sidiblog.org/2020/05/14/la-corte-di-karlsruhe-il-mito-della-neutralita-della-politica-monetaria-e-i-nodi-del-processo-di-integrazione-europea/>

LA CORTE DI KARLSRUHE, IL MITO DELLA “NEUTRALITÀ” DELLA POLITICA MONETARIA E I NODI DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Pasquale De Sena, Università Cattolica di Milano

Salvatore D’Acunto, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

1. Tutti, o quasi tutti gli interventi sinora apparsi sulla sentenza della Corte costituzionale tedesca nel caso *Weiss* (sulla quale, per un primo commento, v., [Cafaro](#)) ne hanno sottolineato, sia pure con diversa tonalità, gli aspetti negativi, concernenti sia gli sviluppi del diritto dell’Unione europea, che quelli dell’azione dell’Unione stessa, e dei suoi Stati, in ordine all’emergenza sanitaria in corso e alle sue conseguenze economiche. In particolare, si è posta in evidenza l’illecita, mancata esecuzione della pronuncia *Weiss* della Corte di giustizia (peraltro provocata da un rinvio pregiudiziale, effettuato dagli stessi giudici costituzionali: al riguardo, v. *infra*, par. 2, per le posizioni di Ziller, Martucci, Tesauro e De Pasquale); la sua idoneità a far da battistrada a una pericolosa frammentazione dell’ordinamento dell’Unione – fra le altre cose – ad opera delle corti supreme dei Paesi europei a democrazia “illiberale” ([Poiares Maduro](#)); l’interferenza – per quanto mediata – nell’azione della Banca centrale europea e l’incidenza potenzialmente negativa, nel prossimo futuro, sull’azione della Banca stessa, nel perseguimento dei suoi obbiettivi statutari, specialmente sul terreno della difesa della moneta unica nell’attuale quadro di emergenza (ancora [Poiares Maduro](#)); la sottovalutazione della nozione di democrazia europea, rispetto a quella ricavabile dall’ordinamento costituzionale tedesco, la scarsa consapevolezza del proprio ruolo da parte dei giudici di Karlsruhe, la natura “politica” della decisione ([Caravita](#), [Condinanze](#), [Morrone](#), [Poggi](#)).

A nostro avviso, il giudizio in questione può essere “letto” anche in un’ottica diversa; e cioè, per la capacità, che esso oggettivamente esprime, di far emergere, e con estrema chiarezza, **una delle tensioni di fondo del processo di integrazione europea, così come questo si è andato definendo nei suoi assunti giuridici di base, a partire dal Trattato di Maastricht.**

Nelle pagine che seguono, cercheremo dunque **di illustrare tale tensione, di inquadrare in seno ad essa la decisione, e di trarne qualche considerazione di carattere più generale.**

2. Com’è ormai noto, e com’è stato ampiamente posto in luce, l’argomento di fondo, in base al quale l’azione della Banca centrale europea ha finito per esser ritenuta in contrasto col principio di democrazia, è costituito dall’asserito superamento del principio delle competenze di attribuzione, causato, a sua volta, dalla violazione del principio di proporzionalità. Secondo la Corte, infatti, in tanto il trasferimento di sovranità ad un’organizzazione interstatale può considerarsi conforme al principio di democrazia, in quanto la sottrazione del controllo politico su pubblici poteri da parte dei cittadini – in cui si traduce il suddetto trasferimento – resti confinato nei limiti dei poteri attribuiti dai trattati istitutivi di una simile organizzazione. A sua volta, in tanto una simile condizione può dirsi ricorrente, in quanto tali poteri siano esercitati nel rispetto del principio di proporzionalità,

positivizzato, nell'ordinamento dell'Unione, dall'articolo 5 del TUE, e violato, a dire dei giudici tedeschi, nell'azione della BCE, censurata dai ricorrenti, e “ratificata” dalla Corte di giustizia.

Contro un simile argomento non sono mancate obiezioni di un certo peso, nel dibattito sinora svoltosi. Secondo **Ziller**, anche a prescindere dall'inaccettabile sovrapposizione – per tal via determinatasi – del giudizio della Corte costituzionale rispetto a quello della Corte di giustizia (in ordine ai comportamenti della Banca centrale), il principio di proporzionalità, così configurato, non solo non troverebbe giustificazione nel diritto pubblico comparato, ma risulterebbe altresì indebitamente applicato ad una questione di delimitazione delle competenze fra organi (in contrasto con il diritto dell'Unione; secondo **Galetta**, in modo confuso, complessivamente erroneo e culturalmente aberrante; mentre **Marzal** taccia di incomprendibilità il relativo ragionamento). Di analoga opinione è **Martucci**, a giudizio del quale Corte di giustizia e Corte costituzionale tedesca esprimerebbero, per ciò stesso, nelle rispettive decisioni, un diverso modo di interpretare la stessa nozione di proporzionalità. A stare, invece, a quanto sostiene la Corte, riferendosi all'esigenza di una valutazione di proporzionalità fra gli obiettivi monetari perseguiti dalla BCE con la propria azione e le conseguenze economiche di tale azione, lamenterebbe essenzialmente la mancanza di una motivazione esplicita di tale valutazione da parte della Banca, piuttosto che la sua assenza “tout court”. Di conseguenza, proprio ad un'esplicitazione delle ragioni delle sue azioni “incriminate” la BCE dovrebbe essere richiamata, da parte del Governo e del *Bundestag*, in esecuzione della pronuncia in esame (sebbene ad una prima **reazione** non sembra che la Banca intenda fornire ulteriori indicazioni, ritenendo la propria azione legittima alla luce della pronuncia della Corte UE). Diversa ancora ci pare poi la posizione di **Tesauro e De Pasquale**, che, pur criticando, senza ambiguità, la pretesa dei giudici costituzionali tedeschi di controllare la legittimità di atti dell'Unione (in base allo stesso diritto dell'Unione), non mancano di rilevare come un simile tentativo abbia trovato spazio anche nella giurisprudenza di altre giurisdizioni nazionali.

Al di là di ogni discussione nel merito di tali posizioni, ci pare che esse – coerentemente, peraltro, con la loro intonazione esclusivamente tecnico-giuridica – trascurino una circostanza che a noi pare di estrema importanza per la complessiva comprensione del significato della decisione in esame nel quadro del processo di integrazione europea. Malgrado un'affermazione di principio di segno contrario (par. 159), nell'identificare minuziosamente gli effetti economici delle misure di politica monetaria adottate dalla Banca centrale, e nell'affermare **il rilievo giuridico di tali effetti**, ai fini della valutazione della proporzionalità cui la Banca sarebbe tenuta, la Corte costituzionale prende chiaramente atto del fatto che misure di politica monetaria siano talora destinate a spiegare una forte incidenza su **variabili di natura reale, in particolare su aspetti attinenti alla distribuzione delle risorse e delle opportunità tra le diverse categorie di attori economici**.

Non si tratta, naturalmente, di una posizione del tutto nuova nella stessa giurisprudenza europea sinora sviluppatasi in tema di azione della Banca centrale. Basta pensare che al punto 60 della decisione *Weiss*, adottata nel 2018 dalla Corte di giustizia – proprio su rinvio dei giudici di Karlsruhe – quest'ultima aveva osservato, non solo che nell'ambito del

capitolo VIII del TFUE “gli autori dei Trattati non hanno inteso operare una separazione assoluta tra la politica economica e quella monetaria” (in linea con affermazioni già presenti, sia in *Pringle* – punto 56 – che in *Gauweiler* – punto 52), ma anche che tali effetti sono necessariamente implicati da misure preordinate ad incidere sul tasso di inflazione (ivi, punto 66, ed ancora *Gauweiler*, punti 78 e 108).

A risultare nuove sono invece le conseguenze che la Corte costituzionale trae da un simile presupposto: e cioè che se, **nel perseguimento degli obiettivi assegnati dal Trattato, la BCE finisce inevitabilmente per ledere alcuni interessi e privilegiarne altri, essa deve tenerne dettagliatamente conto ed operare un bilanciamento.** In particolare, nella fattispecie in oggetto, la Banca Centrale **avrebbe dovuto tener conto di tutta una serie di effetti distorsivi sull’economia reale,** necessariamente implicati dalla natura dell’intervento: **l’alterazione del costo del rifinanziamento del debito a carico del settore pubblico degli Stati membri e delle imprese, l’aumento della valutazione del patrimonio delle banche commerciali conseguente al trasferimento a carico del SEBC di grandi quantità di titoli di stato ad elevato rischio, le significative modificazioni del rendimento di alcune forme di risparmio, l’alterazione dei valori dei cespiti immobiliari, l’artificiale “salvataggio” di un gran numero di imprese ormai incapaci di realizzare livelli minimi di redditività** (punto 139 del testo inglese e tedesco della decisione). Si tratta di preoccupazioni che attraversano capillarmente la “costituzione economica” tedesca, riflettendone le venature “ordoliberaliste”, di cui notoriamente i governi della Repubblica Federale si sono sempre fatti fedeli interpreti negli ultimi 30 anni (**Re, Pühlinger, Bonefeld, Dardot e Laval, Tribe**).

Naturalmente, non è dato sapere in che misura il Governo tedesco ed il *Bundestag* si faranno carico di ottemperare al mandato ricevuto dalla Corte riguardo alla necessità di ricevere delucidazioni dalla BCE a proposito delle suddette circostanze. Né è possibile escludere, al riguardo, che accada proprio quanto ipotizzato da Poiares Maduro; vale a dire, che gli organi suddetti si limitino semplicemente a domandare alla BCE di esplicitare le motivazioni dell’azione “incriminata”, e che la Corte se ne accontenti, nulla di più avendo effettivamente richiesto ad essi nella decisione in esame. D’altra parte, proprio a un risultato di tal genere sembrano mirate le dure reazioni adottate dalla stessa **Corte di giustizia** e dalla **Commissione**, la quale, per bocca della sua presidente, ha ventilato, sin d’ora, la prospettiva dell’avvio di una procedura di infrazione contro la Germania.

Come che sia, ci sembra però chiaro che la sentenza in esame rappresenti il punto estremo, in qualche modo l’inevitabile corollario, di una vicenda che ha caratterizzato tutta l’ultima fase della storia dell’Unione, in particolare dell’Unione monetaria. Si tratta, per l’appunto, della tensione fra il **modello di teoria economica retrostante all’impianto dell’Unione post-Maastricht** e la **torsione cui tale modello è andato incontro, in concreto, nel corso degli ultimi dodici anni.**

3. Per quanto riguarda **i caratteri essenziali del modello in questione**, va qui brevemente ricordato che i “costituenti di Maastricht” (ossia, gli studiosi che hanno disegnato o legittimato *ex-post* l’ordito del Trattato), nonché i riformatori che nel 2011 ne emendarono gli aspetti considerati più problematici, progettando il **Fiscal Compact**, hanno sempre giustificato l’assetto dei poteri economici nell’Eurozona sulla base di due argomenti che, a

partire dagli anni '70 del secolo scorso, rappresentano gli assi portanti del pensiero economico ortodosso. Si tratta, **in primo luogo, dell'idea che nella letteratura economica viene generalmente sintetizzata come “neutralità della moneta”**, ossia la convinzione che la moneta non possa esercitare effetti permanenti né sul livello del Pil, né sulla sua distribuzione tra le diverse categorie di attori economici che concorrono a produrlo (Friedman, Barro e Gordon). E si tratta, **in secondo luogo, della proposizione secondo cui la politica di bilancio può condizionare la credibilità dell'autorità monetaria – e quindi pregiudicare il successo delle politiche di controllo del valore della moneta – se l'assetto regolatorio non si preoccupa di proteggere con muri alti e spessi il “campo di gioco” dell'autorità monetaria medesima dall'invasione delle autorità fiscali, considerate naturalmente inclini ad esercitare pressioni in favore di politiche monetarie inflazionistiche, a causa dei vantaggi elettorali di breve periodo che ne conseguirebbero (Rogoff, Cukierman, Alesina e Summers).**

Dell'ipotesi di neutralità della moneta è figlia la divisione delle competenze e dei poteri economici dell'Unione nei due diversi ambiti della “politica economica” e della “politica monetaria”: la prima, «fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni» (art. 119.1 TFUE), e la seconda, finalizzata all'«obiettivo principale della stabilità dei prezzi» (art. 119.2 e art. 127 TFUE). Dall'endemico conflitto di interesse tra autorità fiscali e monetarie discendono invece l'art. 130 TFUE – che sancisce formalmente l'indipendenza del banchiere centrale dagli organi espressione della sovranità popolare, e gli artt. 123, 126 e 283 TFUE, che predispongono la strumentazione necessaria al banchiere centrale per difendersi dalle eventuali “aggressioni” delle autorità dotate di legittimazione democratica (D'Acunto, 174-178). La fisionomia istituzionale della banca centrale che risulta dall'incastro di queste tessere è quella di un attore che si muove in un campo di azione sostanzialmente circoscritto a «ciò che può controllare, vale a dire il livello dei prezzi» (De Grauwe, 189), e tuttavia collocato in una sorta di “fortezza” inespugnabile dai rappresentanti delle istanze dei titolari della sovranità. Nell'ambito di un quadro “democratico”, la legittimazione di questa programmatica “insensibilità” della banca centrale alle aspirazioni dei popoli di cui dovrebbe curare gli interessi riposa evidentemente **sulla sua (presunta) incapacità di influenzare, attraverso gli strumenti monetari, la ripartizione della ricchezza prodotta nelle comunità assoggettate alla sua “giurisdizione” tra le diverse categorie di attori economici che contribuiscono a produrla. Viceversa, se l'uso dello strumento monetario fosse suscettibile di produrre significativi effetti distributivi, la natura delle decisioni in oggetto acquisirebbe rilievo intrinsecamente “politico”, e i poteri relativi dovrebbero pertanto essere assoggettati al controllo di organismi direttamente o indirettamente espressione della sovranità popolare.**

4. Com'è noto, l'impianto normativo appena accennato si è rivelato inadeguato a tenere l'Europa al riparo dalle turbolenze vissute dall'economia globale in occasione della crisi finanziaria del 2008, nonché incapace di consentire ai Paesi europei di intercettare il vento della ripresa nel decennio successivo, quando, mentre gli Stati Uniti e le economie asiatiche tornavano a crescere a ritmi sostenuti, i Paesi in questione si ritrovavano invischiati nei vincoli derivanti dalla rigida architettura deflazionistica costruita a Maastricht ed ulteriormente inasprita nel 2011 con il *Fiscal Compact*. Questa

inadeguatezza è, in gran parte, il risultato della fallacia delle proposizioni teoriche che di quell'assetto normativo sono state il fondamento, in particolare l'idea della sostanziale irrilevanza degli *shock* monetari sull'economia reale. L'esperienza della “Grande Recessione” ha evidenziato, al contrario, che l'interrelazione tra settore monetario e settore reale è profonda: quando, in conseguenza dello scoppio della bolla dei mutui *subprime*, le istituzioni finanziarie hanno contratto il credito, gli effetti si sono avvertiti, non soltanto sul livello generale dei prezzi dei beni, ma anche, e in maniera violenta, sul Pil (**Krugman**). E poiché l'assetto normativo dell'Eurozona imponeva vincoli rigidi nell'utilizzo della politica fiscale a tutti gli Stati membri colpiti più intensamente dalla recessione, **la BCE è stata in un certo senso “costretta” ad entrare in campo in maniera decisa per attenuare le tendenze deflazionistiche dell'economia europea e quanto meno avvicinare gli obiettivi di inflazione definiti dal proprio statuto.**

Allargando il suo raggio d'azione attraverso l'utilizzazione dello strumento del **Quantitative Easing** – di cui, com'è noto, il *Public Sector Purchase Programme* costituisce una forma di manifestazione – **la BCE si è, dunque, significativamente distaccata dal modello teorico or ora sintetizzato**, manifestando di esser sempre più in grado di incidere – **perlomeno potenzialmente** – attraverso le sue politiche, anche sull'economia reale e sulla distribuzione del reddito. Dunque, **è proprio in virtù della tensione in tal modo generatasi con quel modello** che la Corte costituzionale tedesca è stata sollecitata ad indagare se, nell'esercitare questo ruolo, la BCE abbia travalicato i limiti del suo mandato, definito dagli artt. 119 e 127 del TFUE. Già nella decisione sulle **Outright Monetary Transactions (OMT)**, la Corte si interrogava, infatti, sui confini del perimetro della “politica monetaria”, ed utilizzava esplicitamente l'**assenza di effetti redistributivi, in quel caso tra gli Stati membri interessati dalle operazioni di acquisto titoli**, come criterio per la valutazione dell'attinenza dello strumento operativo in oggetto alle competenze della banca centrale. L'ipotesi della “neutralità” della moneta era messa decisamente in discussione, fino al punto di chiedere alla Corte di giustizia (non senza un pizzico di provocatoria impertinenza), in sede di rinvio pregiudiziale, di valutare preliminarmente se misure evidentemente “non neutrali” (**D'Acunto**, 2014) potessero legittimamente considerarsi rientranti nell'ambito di competenza di un **organo tecnico, sottratto, per definizione, a qualsiasi controllo o responsabilità di carattere politico**. Del tutto coerente rispetto a tale impostazione ci sembra, del resto, la stessa decisione con cui il giudizio reso dalla Corte di giustizia (*Gauweiler*: v. *supra*, nonché **Cafaro**) venne in quel caso recepito. Oltre a ritenersi soddisfatti della valutazione positiva sull'idoneità delle OMT **a non alterare i caratteri di fondo del mercato europeo dei titoli pubblici**, i giudici di **Karlsruhe, nella sentenza del 21 giugno 2016**, rilevarono espressamente che il principio di proporzionalità dell'azione della BCE doveva ritenersi rispettato, in quel caso, anche sotto il profilo della sua incidenza su profili di politica economica; ciò perché, pur ricorrendo tale incidenza, essa doveva ritenersi controbilanciata dalla circostanza che “[...] *the participation of Member States in adjustment programmes, Member States' access to the bond market, and the focus on bonds with a short maturity – [...] make it appear acceptable to assume that the OMT Programme is at least predominantly of a monetary policy character*” (ivi, punto 196 del testo inglese della decisione).

Non può allora stupire più di tanto che nella sentenza del 5 maggio scorso sul *PSPP*, la Corte – come si è illustrato poco sopra (par. 2) – abbia riproposto il criterio della presenza

di effetti redistributivi come cartina tornasole per la precisazione di prerogative e obblighi della BCE; né può stupire che un simile criterio risulti giuridicamente ricondotto nell'alveo del principio di proporzionalità, visto che proprio questo si era già verificato nella stessa decisione del 2016, appena ricordata.

Il fatto che, nel frattempo, fosse intervenuta una pronuncia della Corte di giustizia (l'"omonima" sentenza *Weiss*) a chiarire che l'azione della politica monetaria non può che esercitarsi per mezzo di interventi di natura intrinsecamente "invasiva" (ivi, par. 59), in particolare mediante l'alterazione dei tassi di interesse, piuttosto che ... chiudere il conflitto, ha paradossalmente rafforzato i dubbi della Corte costituzionale in merito alla coerenza dell'azione della BCE con i principi dell'ordinamento costituzionale tedesco. Il problema – ci dice in sostanza la Corte tedesca – è assai più complesso di come la Corte di giustizia voglia farlo apparire. Nel mettere in evidenza gli effetti distorsivi dell'economia reale già evidenziati (concernenti i redditi delle diverse categorie di agenti economici: ancora *supra*, par. 2), il *Bundesverfassungsgericht* paventa, insomma, **un'alterazione dei meccanismi di mercato, di dimensioni tali da indebolire gravemente il potere segnaletico dell'intero sistema dei prezzi dei fattori produttivi.**

È dunque in un contesto di tal genere che, in ultima analisi, deve inquadrarsi il ricorso effettuato nella sentenza in esame al principio di proporzionalità. All'invito a "prendere sul serio" il rispetto di detto principio sembra cioè soggiacere la convinzione che, **proprio in virtù della natura squisitamente redistributiva dell'azione della politica monetaria, ovvero, della sua incidenza sugli ordinari meccanismi del mercato, l'assenza di forme significative di controllo politico sulla BCE**, in relazione al suo operato (*ex art. 130 TFUE*), debba trovare, **in qualche misura, una forma di compensazione.** A giudizio della Corte, tale forma di compensazione non può che consistere nel "rendere conto" – **per l'appunto, nella logica propria al principio di proporzionalità** – degli strumenti utilizzati rispetto allo scopo perseguito, delle alternative eventualmente praticabili, degli effetti secondari associati ad ognuno degli strumenti disponibili, e dei criteri concretamente adottati nel bilanciamento dei (tanti) diversi interessi coinvolti.

5. Quali sono, dunque, le considerazioni che si possono svolgere, in base a quel che precede? Benché possa forse risultare il contrario, non rientrano nelle nostre intenzioni **né quella di avallare la scelta di "politica giudiziaria" operata dalla Corte costituzionale tedesca, né quella – correlativa – di criticare l'azione sinora svolta dalla BCE**, sia al fine di combattere le tendenze deflazionistiche di cui si è detto, sia allo scopo di sostenere la moneta unica nel caso di tensioni speculative, in particolare nel quadro generale dell'emergenza che attraversiamo.

In ordine al *primo* dei due profili evocati, siamo perfettamente consapevoli che la pretesa espressa dalla Corte di sovrapporre la propria interpretazione a quella della Corte di giustizia (pur vincolante ai sensi dei trattati), corrisponde *anche* all'esigenza di "difendere" principi propri, in ultima analisi, della "costituzione economica tedesca" (ed infatti, v. quanto detto *supra*, par. 2 e par. 4, in fine), oltre che a quella, pur presente, di far valere il principio di democrazia, così come questo si presenta nell'ordinamento costituzionale di quel Paese (principio fatto valere, nel 2016, anche a proposito **dell'applicazione provvisoria dell'accordo CETA**, concluso dall'Unione).

In merito al *secondo* profilo, è sufficiente ricordare che non abbiamo mancato di valorizzare, in altre sedi, l'azione sin qui condotta dalla BCE nell'ambito della crisi in corso, auspicandone addirittura un'**estensione eccezionale**, al di là dei limiti per essa previsti, sulla base di un (possibile) mutuo consenso degli Stati parti dei trattati rilevanti (artt. 57-58 della **Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati**).

Tuttavia, ci sembra che le critiche rivolte alla sentenza del 5 maggio scorso, e le funeste profezie ad essa generalmente associate, siano esagerate; o meglio, che esse non centrino necessariamente il bersaglio.

Non si tratta di ricordare – come pure è stato fatto (*supra*, par. 2) – che l'atteggiamento del *Bundesverfassungsgericht* nei confronti della Corte di giustizia dell'Unione trova riscontro, in realtà, benché in forme diverse e meno eclatanti, in parecchie decisioni di altre Corti supreme, o costituzionali, nazionali (per i riferimenti, v. **Sarmiento**, 2020), e che pure il ricorso ai “controlimiti” si fa sempre più consistente nella giurisprudenza rilevante di tribunali supremi nazionali (**Malenovsky**, 2017). Né si tratta di sottolineare che, nei confronti degli Stati europei, infelicemente definiti come Stati a “democrazia illiberale”, ancor prima che il *potenziale* esempio negativo ricavabile dalla Corte costituzionale tedesca, abbiano *già* giocato, assai negativamente, le blande reazioni sinora adottate dall'Unione (**Casolari**), e – per ciò che riguarda in particolare le recenti misure emergenziali ungheresi – l'assenza di reazioni degli stessi Stati parti della Convenzione europea (**De Sena**).

Si tratta, piuttosto, di ribadire quanto abbiamo cercato di argomentare, ossia che la decisione della Corte costituzionale tedesca costituisce **l'esito finale della torsione subita – per effetto dell'azione condotta negli ultimi anni dalla BCE – dal modello teorico soggiacente al Trattato di Maastricht (e alle “riforme” successive) e dal correlativo assetto normativo**. Visti in quest'ottica, l'impostazione di tale decisione, e i suoi stessi esiti, possono allora considerarsi rivelatori di una **duplice, scomoda verità** (scomoda, anche per insospettabili politici tedeschi: v. **qui** le sorprendenti dichiarazioni di Wolfgang Schäuble). E cioè, del fatto che **la neutralità ... politica della politica monetaria europea è essenzialmente un ... mito** (in linea con quanto sostenuto oggi nel brillante articolo di **Tooze**); e che, malgrado questa circostanza, **tale politica resta, allo stato attuale, nelle mani di un organo tecnico, non soggetto, in quanto tale, a controllo politico**.

Ciò detto, non è nostra ambizione fornire, in questa sede, alcun suggerimento specifico riguardo al possibile superamento della contraddizione posta in luce. Una simile prospettiva, non solo ci pare velleitaria, ma finanche inutile, dato il presente proliferare di “*task forces*” e di “consiglieri del principe”, più o meno disinteressati. Non ci sfugge, però, che gli interventi straordinari della BCE sono figli della originaria decisione di mantenere a livello nazionale le decisioni in materia economica e fiscale, a fronte del trasferimento a livello sovranazionale della competenza in tema di politica monetaria. E neppure ci sfugge che questa stessa decisione è alla base delle modeste dimensioni del bilancio europeo e della conseguente impossibilità delle tradizionali istituzioni dell'Unione – *in primis* il Parlamento – di intervenire per sanare gli squilibri fra Stati membri, in assenza di risorse fiscali autonomamente decise (**Rossolillo**, Cafaro, nonché **Avbelj**).

Proprio queste circostanze ci inducono allora a concludere il nostro intervento con qualche interrogativo. Se è vero che la decisione del *Bundesverfassungsgericht* non è che una conseguenza delle contraddizioni della complessiva vicenda da noi tratteggiata, è davvero pensabile che il superamento di simili contraddizioni sia oggi possibile con la “politica dei piccoli passi” (Pocar)? Ed ancora: è davvero possibile continuare a pensare che contraddizioni di questa portata possano essere governate – se non sciolte – da organi tecnici o giudiziari, e non per la via maestra, *politica e democratica*, del procedimento di revisione dei Trattati? In ultima analisi: non è proprio in/da una situazione di tal genere – piuttosto che da una decisione di una Corte costituzionale – che organi come la Corte di giustizia o la stessa BCE rischiano, alla lunga, di restare stritolati?

Pasquale De Sena, Universidad Católica de Milán (Italia)

Salvatore D'Acunto, Universidad de Campania "Luigi Vanvitelli" (Italia)

Integrantes del capítulo Europeo de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública – RICDP- www.ricdp.org

Publicado el 14 de mayo de 2020 en Sidiblog.org

<http://www.sidiblog.org/2020/05/14/la-corte-di-karlsruhe-il-mito-della-neutralita-della-politica-monetaria-e-i-nodi-del-processo-di-integrazione-europea/>