

Il pareggio di bilancio e la Corte Costituzionale

Abstract

Questo paper ha l'intenzione di analizzare come il rapporto che intercorre tra vincoli di spesa e i diritti dei cittadini si sia evoluto nella storia della Repubblica. La ricerca presenterà il lungo processo evolutivo che ha portato a trattati internazionali come il Fiscal Compact e in generale come le decisioni economiche siano state demandate dagli Stati all'Unione su taluni punti, talvolta con norme di rango costituzionale come in Italia. La Corte Costituzionale verrà analizzata attraverso punti di vista come quelli di Carosi e Cassese, salvo poi addentrarsi nell'analisi di una sentenza vera e propria in materia di contratto Stato-Regioni. Infine verranno posti due punti di vista contrapposti per tirare le somme sulla percezione che si ha tra gli accademici sul pareggio di bilancio.

Keywords: Pareggio di Bilancio- Corte Costituzionale- Spesa pubblica- Diritti

Evoluzione della spesa pubblica in Italia

Durante l'ultimo secolo degli stati moderni si è riscontrata una impennata della spesa pubblica che è riscontrabile in Italia. La spesa delle pubbliche amministrazioni ammontava nel 1980 al 35% del Pil, salendo poi al 45,3% nel 1990 e 59% nel 2010. Salvo poi ridimensionarsi solo nel 2020 dove si attesta al 45%.

Interessante è ripercorrere gli snodi principali che hanno portato a questa crescita, legandola indissolubilmente ad un aumento dei diritti da parte dei cittadini. La prima legge che comporta un aumento sostanzioso nella spesa pubblica è riconducibile alla legge del 31 dicembre 1962, n.1859, la qual stabilisce che l'obbligo scolastico alla scuola media, incaricando lo stato stesso di provvedere a tale adempimento e alla gestione delle scuole stesse, creandone di nuove laddove ve ne sia fabbisogno. La seconda tappa è costituita dalla legge n. 114 del 16 aprile 1974 che introduce la "pensione sociale", assicurata dalle amministrazioni anche a coloro che non abbiano contribuito all'assicurazione obbligatoria, purchè al di sotto di un livello di reddito indicato nella legge. Il terzo capostipite è rappresentato dalla legge n. 833 del 23 dicembre 1978 che istituisce il Servizio Sanitario nazionale, garantendo il diritto alla salute, prevenendo e curando le possibili malattie. A queste tre leggi ben identificabili si aggiungano anche l'assicurazione per la disoccupazione e la Cassa integrazioni guadagni straordinaria.

Questi quattro macro-interventi sono stati indirizzati al garantire diritti fondamentali della nostra società come il diritto all'istruzione, il diritto alla pensione, il diritto alla salute e quello al lavoro. Questi interventi che hanno senza dubbio aiutato a migliorare la società in maniera innegabile, hanno portato in grembo anche un aumento della spesa pubblica insito in questo genere di provvedimenti che sono caratterizzati da un beneficio diffuso e un costo diffuso secondo Lowi (1972). A questa strutturale risalita nella spesa pubblica vanno sommati i ben meno virtuosi "errori di sistema" che hanno comportato un innalzamento della stessa senza portare reali benefici ai cittadini. Tra questi possiamo considerare "governi spartitori", alle debolezze ed inefficienza delle pubbliche amministrazioni e burocrazia e alla mancata

determinazione di standard di risultati. Questi problemi di bilancio sono stati evidenti da subito agli occhi dei Governi che si sono succeduti e sono stati oggetto di numerose leggi volte ad ottimizzare la performance e al rispetto dei bilanci in maniera più ferrea ma non sempre hanno raggiunto l'effetto sperato. In particolare già negli anni Ottanta si provò ad arginare il problema della spesa sommersa, rappresentata da erogazioni superiori a quanto previsto per ragioni di carattere amministrativo. Infatti era stabilito che «i disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa comportanti nuove o maggiori spese, ovvero diminuzione di entrate, dovevano essere corredati da una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e finanze, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione». Malgrado queste disposizioni, l'obbligo di copertura delle leggi di spesa, si è rivelato insoddisfacente. Si è rivelato facile aggirare la disposizione, prevedendo spese minime per l'esercizio in corso e rinviando le spese maggiori agli esercizi successivi. Negli anni Novanta, la Corte costituzionale con sentenza n. 384/1991 è ritornata sul tema con maggiore rigore. Disponendo l'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura per l'intera durata dell'intervento. Tale obbligo è diretto a indurre il legislatore ordinario a tenere conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale tra entrate e spese (sentenza n. 25/1993). Con le sentenze n. 331/1988, n. 26/1991, n. 446/1994, n. 213/2008, n. 100/2010 e n. 68/2011, tale obbligo è stato esteso anche alle leggi regionali.

Interventi europei

Sebbene questi interventi siano stati fatti, durante la crisi degli anni 2007-2008 si è evidenziato come il quadro regolamentare e la debolezza della vigilanza esercitata non siano stati sufficienti e hanno suggerito all'Unione di intervenire in maniera più decisa garantendo il rispetto dei vincoli che il paese era tenuto a rispettare sin dal trattato di Maastricht del 1992. Nell'articolo due del trattato troviamo infatti riferimento a "una crescita sostenibile e non inflazionistica", un riferimento al principio di "finanze pubbliche sane" oltre a porre divieto a disavanzi pubblici eccessivi nell'articolo 104.

È bene qui definire due concetti a cui faremo riferimento come disavanzo pubblico o deficit e debito pubblico.

Il disavanzo pubblico (o deficit) è costituito dalla differenza negativa tra entrate e spese che si realizza in un anno, coperta mediante indebitamento.

Il debito pubblico è costituito, invece, dalle passività del settore pubblico derivanti dal necessario finanziamento del disavanzo costituite da titoli a medio e lungo termine, emessi dal Ministero dell'economia e finanze, collocati sul mercato e dagli interessi che alla scadenza, dovranno essere pagati a coloro che hanno acquistato i titoli. Il Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi stabilisce, all'art. 1, che i valori di riferimento debbono essere: il 3% per il rapporto tra il disavanzo pubblico previsto o effettivo e il PIL ai prezzi di mercato, e il 60% per il rapporto tra il debito pubblico e il PIL ai prezzi di mercato.

La Corte Costituzionale italiana ha definito le nozioni correlate al raggiungimento della stabilità economico-finanziaria come principi che si fondano sulla scienza economica pur connotati da «una qualche discrezionalità politica» (sentenza n. 425 del 2004). È stato messo in evidenza come il legislatore italiano, a partire dalla introduzione espressa del principio nel Trattato, abbia tradotto nella legislazione nazionale i vincoli di carattere sovranazionale derivanti dal Trattato stesso e i criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli (sentenza n. 425 del 2004). (Carosi)

La crisi economica degli ultimi anni, coadiuvata dall'atteggiamento più 'equitativo' tenuto dall'Unione Europea hanno portato alla creazione del patto "Euro Plus" approvato dal

Consiglio il 24-25 marzo 2011. I paesi membri si sono impegnati ad adottare misure che possano portare gli stati verso una sostenibilità delle finanze pubbliche della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere», purché avente «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e tale da «garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale». Con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria [...]), poi, gli Stati contraenti, all'art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del «patto di bilancio» «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio».

Evoluzioni costituzionali

Lo Stato italiano ha ritenuto di adempiere a questi impegni con un'apposita legge costituzionale – la n. 1 del 2012 – la quale, in primo luogo e per quanto qui rileva, ha riformato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. Fino al 2012 l'articolo 81 della Costituzione ha regolato il tema del Bilancio dello Stato, è stato poi modificato verso un indirizzo che comprendesse l'introduzione della regola del pareggio di bilancio. Questo è indicato come una forma di necessario equilibrio tra entrate e spese, assicurato dallo Stato, consentendo dunque delle deroghe escludendo dal calcolo le fasi avverse del ciclo economico. Secondo la legge n. 243/2012, art. 3, commi 2 e 3, l'equilibrio corrisponde al conseguimento dell'obiettivo di medio termine o al perseguimento del percorso di avvicinamento a tale obiettivo, cioè al valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea. L'equilibrio di bilancio non risponde, quindi, a un criterio numerico e non è, pertanto, definibile come una precisa regola contabile. Esso è affermato anche con l'art. 97 della Cost. che richiede alle amministrazioni pubbliche di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico garantendo il buon andamento del bilancio. Il nuovo articolo 81 sottolinea poi come il ricorso al debito dovrebbe essere possibile solo al presentarsi di eventi eccezionali o stati di crisi acclarati. Qualora queste due condizioni vengano rispettate, sarà poi premura delle due camere votare su tale provvedimento a maggioranza assoluta dei membri. Uno dei punti che più ha comportato un coinvolgimento della Corte in materia di bilancio è dato dal terzo comma dell'art. 81, qui infatti si dice come non è sufficiente indicare i mezzi che potranno servire alle coperture delle spese da sostenere. Dovrà essere la legge che importa nuove spese che provvederà ai mezzi per far fronte all'accresciuta spesa. In merito la Corte si è espressa in più occasioni: le sentenze della Corte costituzionale n. 224/2014, n. 181/2013, n. 133/2016, n. 26/2013 e n. 70/2012.

All'interno della modifica costituzionale troviamo anche la modifica e il riferimento alle potestà regionali rispetto al raggiungimento del pareggio di bilancio. «l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica» (art. 5, comma 1, lettera e); «le modalità attraverso le quali i

Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni» (art. 5, comma 2, lettera c); e, da ultimo, «la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale» (art. 5, comma 2, lettera b)».

Questioni inerenti alla tutela degli equilibri finanziari possono in astratto pervenire al sindacato della Corte costituzionale italiana attraverso ricorsi diretti, conflitti di attribuzione di tipo competenziale e per via incidentale. Nell'ultimo decennio la Corte è stata frequentemente coinvolta nel dirimere questioni che coinvolgessero Regioni e Stato, facilitato anche dal nuovo assetto federale che la Repubblica ha assunto durante l'ultimo ventennio. Questo va a scontrarsi con le regole imposte dai trattati internazionali come quello di Maastricht sopracitato, che contemplano un processo di risanamento dei conti pubblici. Lo scontro è stato frequentemente su questioni di legittimità costituzionale che hanno visto le regioni muovere obiezioni sui limiti di spesa che lo Stato imponeva loro. Viceversa lo Stato ha in più occasioni impugnato leggi regionali lamentando o la violazione di altre leggi statali espressive di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.). Recentemente i legislatori nazionali hanno deciso di rinforzare i meccanismi di controllo e vigilanza sulla gestione della finanza pubblica attraverso la creazione di un apposito Ufficio parlamentare di bilancio, ai fini raggiungere una maggiore ed aumentata chiarezza e trasparenza nel bilancio pubblico, puntando ad una gestione che promuova una gestione finanziaria più sana. Per quanto concerne poi il rinvio incidentale delle questioni di costituzionalità, la Corte dei Conti ricopre il ruolo di magistratura specializzata in materia di contabilità e finanza pubblica, come affermato negli articoli 100 e 103 della costituzione. Di recente questo controllo da parte della Corte dei Conti si è fatto più importante visto i vincoli europei, si è dunque deciso di potenziare il controllo anche a regioni a statuto ordinario e non solo speciali come prima era patuito, prevedendo un controllo da parte della Corte sui conti delle attività locali a presidio del patto di stabilità (art. 148 bis testo unico enti locali). Per tutte le autonomie territoriali, i bilanci sono considerati in equilibrio (rectius: in pareggio) quando, in sede sia di previsione sia di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, per competenza e per cassa, tra le entrate e le spese finali; b) un saldo non negativo, sempre in termini di competenza e di cassa, tra entrate e spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (art. 9, comma 1, legge n. 243/2012). Se in sede di rendiconto di gestione risulta un valore negativo in detti saldi, l'ente territoriale adotta "misure di correzione" che assicurino il recupero entro il triennio successivo. Eventuali saldi positivi sono invece destinati "all'estinzione del debito maturato dall'ente", ma possono essere orientati a finanziare spese d'investimento, qualora lo consentano i vincoli del diritto dell'Unione europea e di equilibrio di bilancio (art. 9, commi 2 e 3). Gli enti territoriali sono sottoposti al vincolo dell'equilibrio di bilancio due volte: singolarmente (art. 9) e, con specifico riguardo alle decisioni d'indebitamento, come parti di un sottosistema il cui ambito è la regione di riferimento (art.10). (Morrone, 2014)

Analisi sentenza Corte Costituzionale n°77/2019

Nelle istanze di legittimità costituzionale tra regioni e Stato la Corte Costituzionale ha la funzione di dirimere le questioni, di seguito analizzeremo una sentenza che fa luce su uno

di questi casi, all'interno del quale un ente locale, in questo caso la provincia di Trento, richiede una revisione di costituzionalità rispetto al proprio bilancio. Richiedendo più libertà da parte dello stato e invocando la emancipazione dai criteri di Maastricht.

In particolare la provincia autonoma di Trento invoca principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, all'accordo siglato in data 15 ottobre 2014, recepito con legge 23 dicembre 2014 n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» nonché con ricorso iscritto al n. 22 del reg. ric. 2018, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 1, comma 828, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020). La Corte sottolinea altresì che L'art. I, comma 828, della legge n. 205 del 2017 stabilisce che «il comma 483 dell'articolo I della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è abrogato».

Il menzionato comma 483 recava una specifica clausola di salvaguardia delle competenze della Provincia autonoma: esso prevedeva, al primo periodo, che, «per le regioni Friuli Venezia-Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo I, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato».

La Provincia autonoma di Trento ritiene che, anche alla luce di quanto affermato dalla Corte nelle sentenze n. 94, n. 101 e n. 124 del 2018, sia necessario evidenziare che, secondo quanto prospettato dalla Corte nella sentenza n. 101 del 2018, si afferma che le Province autonome «non partecipano ai fondi statali che riguardano rispettivamente l'incameramento dell'importo delle sanzioni e la correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali».

La corte evidenzia come per le autonomie ordinarie e a statuto speciale le modalità e i tempi di passaggio dal precedente sistema dei vincoli del patto di stabilità a quello dell'equilibrio di bilancio sono stati differenziati e scaglionati in un arco temporale compreso tra il 2015 e il 2018. Infatti gli enti locali della Provincia autonoma di Trento sono passati al sistema dell'equilibrio di bilancio prima dell'esercizio 2018, dal momento che l'art. 8, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2011)», come modificato dalla legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017), ha stabilito che: «[a] decorrere dall'esercizio finanziario 2016 cessano di applicarsi le disposizioni provinciali che disciplinano gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento agli enti locali e ai loro enti e organismi strumentali. Gli enti locali assicurano il pareggio di bilancio secondo quanto previsto dalla normativa statale e provinciale in materia di equilibrio dei bilanci [...]». In definitiva, mentre per gli anni 2016 e 2017 veniva ad applicarsi alle due Province autonome di Trento e di Bolzano un complesso regime di vincoli, cioè un'ibridazione dell'obbligo del pareggio di bilancio con il precedente sistema dei vincoli del patto di stabilità, successivamente tali autonomie sono passate alla nuova disciplina dell'equilibrio di bilancio come rettificata dalla sentenza della Corte n. 101 del 2018. In definitiva, la norma impugnata conferma, sia pure sotto diversa articolazione, la sostanza delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento per quel che riguarda la responsabilità complessiva del raggiungimento degli obiettivi macroeconomici su base provinciale e la sottoposizione degli enti locali trentini al comune sistema sanzionatorio e premiale adottato su base nazionale. Da ciò discende la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla ricorrente.

Posizioni ireniche vs polemiche e conclusioni

In merito a decisioni come quella appena analizzate, riguardanti il pareggio di bilancio vi sono due scuole di pensiero a loro modo contrapposte.

Morrone (2014) nella sua analisi del fenomeno del pareggio di bilancio propone due posizioni in merito alla questione, i tre grandi interrogativi si articolano in tre grandi dibattiti, il primo è dato dalle prospettive del processo di unificazione europea, il secondo dal "futuro regionale e l'ultimo dato dalle garanzie dei diritti fondamentali come quelli del welfare state. Rispetto alle risposte date a queste tre questioni possiamo dividere le posizioni in due fazioni "opposte", la prima più polemica con le ultime riforme, che definiremo *polemica*. La seconda è contraddistinta da una posizione più accomodante, che definiremo *irenica*. All'interno del nostro paese le prime sono più frequenti e sono fondate sull'affermazione dei diritti sulle decisioni del mero bilancio oltre che il primato dell'autonomia territoriale rispetto alle necessità di bilancio richieste da un'unificazione politica a livello nazionale e comunitario. Di seguito è normale concepire gli irrigidimenti delle regole comunitarie come qualcosa di eccessivamente punitivo e talvolta evitabile, limitando la sovranità popolare a favore di organi comunitari e il declino del livello di welfare state di cui i cittadini possono godere. Paventando altresì un equilibrio tendente alla egemonia tedesca a scapito della decentralizzazione e autonomia regionale e nazionale (ad es. Perez 2012, 929; Bilancia 2012, 3; Donati 2013, 359 ss.). A questa concezione molto critica possiamo però contrapporre la posizione irenica, che al momento è minoritaria nel nostro paese. Questa posizione parte dall'ammettere che il deficit è passato nel tempo da essere un ottimo strumento per lo sviluppo e crescita, come testimoniato dalle teorie keynesiane, a qualcosa di più simile all'"oppio del bilancio". (Medina Guerrero, 2012, 134) Il punto di vista metodologicamente più corretto per analizzare le riforme nazionali e europee sul pareggio di bilancio è allora proprio quello che tende a riportare dentro al diritto costituzionale le questioni emergenti che, altrimenti, e inevitabilmente, rischiano di essere percepite o considerate come estranee e, per questo, necessariamente in contraddizione con presunti caratteri dello "stato costituzionale". (cfr. Bognetti 2010) In relazione a questo possono essere citate le motivazioni del *Bundesverfassungsgericht* sul fondo "*salva stati*" e sul *Fiscal compact*. In queste troviamo infatti un argomento cardine rispetto alla valutazione dei vincoli di bilancio, secondo la corte tedesca questi non sono detrimentali nei confronti della democrazia ma sono bensì guardiani della stessa. Il freno all'indebitamento non impedisce infatti politiche anticicliche e ammette deroghe, altresì va ricordato che la legge di bilancio statale viene approvata da ambe due le camere, risultando in una partecipazione politica attiva alla stesura del documento stesso. Va ricordato inoltre che il deficit accumulato è una misurazione empirica che esula dalle valutazioni europee in merito e, nel caso italiano, ha raggiunto picchi davvero preoccupanti. Questo si ripercuote poi sulle future generazioni in quanto il tasso da pagare sui prestiti per finanziare la spesa pubblica tenderà a salire, bloccando sostanzialmente il paese sul lungo periodo. Quello che voleva essere un investimento volto a migliorare il welfare delle persone, se fatto senza misura, può risultare in un vincolo gravoso nel futuro. Sotto questo aspetto potremmo dunque asserire che il vincolo di bilancio non muove contro i diritti dei cittadini ma che anzi agisce nei loro interessi, In questo senso, il pareggio di bilancio, nelle lasche formule positivizzate, svolge una funzione costituzionale di garanzia dei diritti di cittadinanza inclusive e intergenerazionale: non si limita a un'egoistica protezione di categorie tradizionalmente protette (pensionati e lavoratori), ma si rivolge in senso solidaristico anche a coloro che sono fuori o ai margini del rapporto di lavoro o del sistema di protezione sociale, nonché alle future generazioni. (ibid.) Secondo questa visione potremmo interpretare le restrizioni in termini di spesa pubblica come qualcosa di beneficiario per i cittadini, puntando ad un indebitamento più

ragionato e barriera a protezione dei diritti che contraddistinguono il nucleo centrale attorno al quale le costituzioni stesse sono pensate.

Il dibattito rimane quanto mai aperto soprattutto in una situazione come quella attuale dove, probabilmente per la prima volta dalla formazione dell'Unione ci si trova a fronteggiare una crisi sanitaria che inevitabilmente colpirà tutti i paesi. La lettura della corte tedesca può sembrare un po' ideale a un primo sguardo ma un qualcosa di vero effettivamente penso che di fondo vi fosse. Sia per la rottura dell'asse anglo-tedesco causa Brexit, o per un redivivo clima di collaborazione, le azioni che le diverse istituzioni europee hanno intrapreso per sostenere i paesi durante la crisi sono senza dubbio diverse da quanto fatto per la crisi dei debiti sovrani. Il Recovery Fund e le altre iniziative promosse dall'Unione puntano verso un consolidamento dei diritti sociali dei cittadini all'interno dei diversi paesi, ricordando sempre però che delle clausole rimangono presenti per la fruizione di tali somme. Questo rimane una spia dell'attenzione che dovrà essere posta sugli investimenti che verranno fatti dai vari paesi, non potranno essere concessi senza condizioni, ma i vari paesi si impegneranno a migliorare in settori cardine, perseguendo gli obiettivi che ci si è posti a livello comunitario. Fuor di dubbio è che nell'affrontare la crisi dei debiti sovrani vi fosse stata una mancata flessibilità nei confronti dei paesi colpiti da parte dell'unione, ma va anche ricordato che la situazione di taluni paesi, soprattutto mediterranei, era davvero deficitaria in termini di spesa pubblica. Secondo molti osservatori, più che rispondere a una strategia complessiva e organica, le risposte europee sono state prese sotto la pressione dei mercati e della speculazione finanziaria (Ciolli 2012). Questo ha una parte di verità senza dubbio, ma penso che valga come presa di coscienza del fatto che le questioni finanziarie sono state assimilate alla gestione comunitaria e dunque possono prevedere degli scenari in cui i mercati sono soggetti preponderanti nelle scelte, in funzione di una salvaguardia della maggioranza dei paesi facenti parte dell'unione.

References

Bilancia, F. (2012), *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2/2012, www.associazionedeicostituzionalisti.it

Bognetti, G. (2010), *Costituzione e bilancio dello stato. Il problema delle spese in deficit*, in www.forumcostituzionale.it

Carosi, A. (2014) *Bozza dell'intervento del Giudice Aldo Carosi all'incontro di studio con la Corte costituzionale di Romania avente ad oggetto "L'eccezione di incostituzionalità (controllo successivo)"*. 2014

Cassese, S. (2021), *La nuova Costituzione Economica*, La Terza, 388 ss.

Ciulli, I. (2012), *I paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n.1/2012, www.associazionedeicostituzionalisti.it

Corte costituzionale (2019), *Sentenza 77/2019*, Roma.

Donati, F. (2013), *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 337 ss.

Lowi, T. J. (1972). *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310.

Media Guerrero, M. (2012), *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 131 ss.

Morrone, A. (2014), *Pareggio di Bilancio e Stato costituzionale*, in *Associazione Italiana Costituzionalisti* Rivista N°: 1/2014.

Perez, R. (2011), *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 95 ss.

Paper di CRISES (Critical risk for integration and security in
the european space)

A.A. 2020/2021

LA GRANDE RECESSIONE E L'IMPATTO SULL'UNIONE EUROPEA

A cura di Matteo Parrocchia (m. 918687)

Introduzione	2
1. Le origini della Grande Recessione	3
2. L'impatto della crisi sull'eurozona	5
3. Le atipiche misure risolutive adottate dalla BCE	9
4. La reazione del tribunale costituzionale federale tedesco: i rinvii pregiudiziali alla CGUE e la "sentenza PSPP"	12
Conclusioni	16
Riferimenti	18

Introduzione

Il presente elaborato è incentrato sull'analisi degli effetti economici ed istituzionali della crisi finanziaria nota anche come Grande Recessione, iniziata negli Stati Uniti nel 2008 e spostatasi negli anni successivi in Europa. Inizialmente verranno discusse le origini di tale crisi, per poi soffermarsi su come essa sia arrivata a colpire l'eurozona, sulle misure atipiche intraprese dalla Banca Centrale Europea per porvi rimedio, e sulle reazioni che tali misure hanno avuto a livello giuridico-istituzionale sugli stati membri, in particolare riferendosi alla reazione del Tribunale costituzionale federale tedesco ed ai rinvii pregiudiziali inviati da quest'ultimo alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (da ora in avanti anche CGUE).

L'intento di tale elaborato è di verificare come tale crisi e le misure adottate per porvi rimedio abbiano impattato sul tessuto economico, sociale e istituzionale dell'UE e del mercato unico europeo, per potervi trarre alcune "lezioni" sul futuro prossimo, alla luce soprattutto della crisi economica attuale causata dalla pandemia di Covid-19, tuttora in corso, in modo da verificare se da ciò che si è imparato nella crisi iniziata 12 anni fa si possa trarre qualche considerazione utile riguardo la crisi attuale.

1. Le origini della Grande Recessione

La Grande Recessione ebbe origine nel 2008 negli Stati Uniti, a seguito dello “scoppio” di una bolla speculativa creatasi nel mercato immobiliare americano. La causa principale di questa bolla fu il crollo dei mutui c.d. subprime, ossia mutui sulle case americane concessi dalle banche a persone non in possesso di effettive garanzie per ripagarli, in quanto il valore reale delle abitazioni superava le possibilità economiche degli acquirenti. In quel periodo l'economia americana era pienamente in crescita da molti anni, ed il settore immobiliare in particolare era ritenuto un investimento sicuro. Queste condizioni, insieme alla deregolamentazione che caratterizzava il mercato finanziario statunitense dai tempi della presidenza Reagan e che permetteva controlli meno scrupolosi per concedere prestiti, e al generale clima di ottimismo che caratterizzava quegli anni, fecero aumentare la domanda di immobili, a cui le banche cercarono di far fronte concedendo mutui anche a soggetti senza garanzie. La situazione sembrava andare a vantaggio di tutti, sia degli acquirenti delle case, sia delle banche che concedevano i mutui subprime, sia delle agenzie immobiliari.

Già a partire dal 2006, il tasso di insolvenza sulle rate dei mutui iniziò a crescere: molte persone, non potendo più pagare, videro la propria casa pignorata, e di conseguenza il valore degli immobili cominciò a scendere. Questo avrebbe potuto causare una crisi relativamente al solo mercato immobiliare americano, ma i mutui subprime erano stati “impacchettati” all'interno di strumenti finanziari introdotti con la deregolamentazione, i c.d. CDO (collateralized debt obligations), definiti dall'investitore americano Warren Buffet “un'arma di distruzione di massa”. I CDO consistono in prestiti obbligazionari (una forma di finanziamento a lungo termine) creati mettendo insieme una serie di prodotti finanziari (tra cui i funesti mutui subprime), trattati dalle borse mondiali e venduti ad investitori internazionali su larga scala. Inoltre, parte della colpa va attribuita anche alle agenzie di rating, alle quali spettava valutare i titoli derivati emessi dalle banche in base al rischio di investimento, definendo come titoli sicuri anche quelli composti da mutui

subprime, i quali invece erano ad altissimo rischio, descrivendo in tal modo una situazione completamente differente dalla realtà dei fatti.

Per questi motivi, quando la bolla del mercato immobiliare americano scoppiò, non ci volle molto perché si propagasse anche ad altri settori ed ai mercati esteri, come quello europeo, che avevano moltissimi investimenti nel mercato americano, in particolar modo in quello immobiliare. Nel 2008, quando ci si accorse dell'alto tasso di insolvenza sui mutui subprime, che componevano buona parte dei prodotti finanziari in circolazione, le banche smisero di concedere mutui, facendo collassare la domanda di immobili ed il loro valore. Ma soprattutto vennero a galla le innumerevoli transazioni rischiose condotte dalle più importanti banche americane: lo shock più grande, che fece prendere consapevolezza della portata della crisi, ci fu nel settembre 2008 con il crollo della Lehman Brothers, la quarta banca degli Stati Uniti, che fallì sotto il peso dei suoi cattivi investimenti. Altre banche furono poi salvate dall'intervento del governo americano, ma ormai la crisi era iniziata: alla borsa valori di Wall Street l'indice Standard & Poor's registrò un crollo del -40%, un record negativo nella storia americana secondo solo al crollo del -47% risalente alla crisi del '29.

Le conseguenze economiche furono catastrofiche: nel 2008 il PIL degli Stati Uniti crollò del -2,8%, il tasso di disoccupazione raddoppiò in due anni, passando dal 4,6% del 2007 al 9,3% del 2009, la popolazione sotto la soglia di povertà crebbe fino a raggiungere il 15% nel 2010¹. Col passare del tempo l'economia statunitense fu in grado di recuperare tali perdite, ma a costo di grandi indebitamenti, di una frattura sociale ancor più marcata, tra chi era "sopravvissuto" alla crisi e chi invece no, e soprattutto con un grande danno di immagine e credibilità, all'interno di un clima generale di sfiducia e pessimismo.

¹ L. Bianchi, *La crisi del 2008: le cause, ma soprattutto gli effetti*, orizzontipolitici.it

2. L'impatto della crisi sull'eurozona

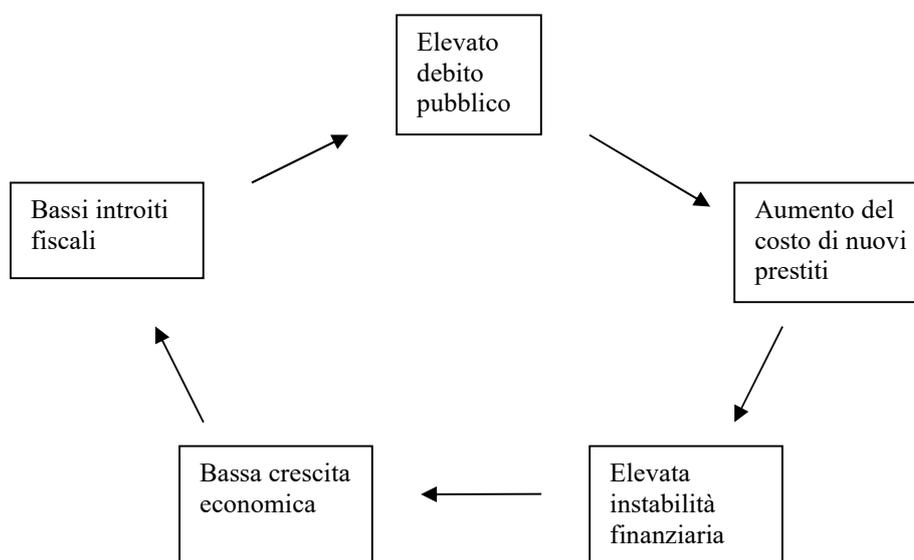
Non ci volle molto perché l'onda d'urto del crollo della Lehman Brothers si propagasse attraverso il sistema finanziario mondiale, e in quel periodo le economie delle due sponde dell'Atlantico erano particolarmente interconnesse. Moltissime banche europee avevano investito in titoli derivati correlati al mercato immobiliare americano, in larga parte proprio attraverso la Lehman Brothers. Le ingenti perdite conseguite, insieme alla paura di altri fallimenti e degli effetti a catena, generò negli istituti finanziari europei un atteggiamento iper-protettivo: le banche, che fino a quel momento erano propense a prestarsi denaro a vicenda, divennero improvvisamente molto più riluttanti al prestito interbancario, causando la paralisi del settore bancario europeo. Numerosissimi istituti che fino a quel momento avevano dipeso su tali prestiti furono spinti al collasso, e la fiducia dei depositanti veniva gravemente lesa dai timori di insolvibilità.

Ma la crisi non si limitò al solo settore bancario. Proprio in quel periodo emerse in tutta la sua evidenza lo stretto legame tra istituti finanziari e governi: le banche si impegnavano a sostenere economicamente i governi detenendo titoli di stato che essi emanavano; mentre i governi, a loro volta, si sono sempre impegnati a salvare le banche in difficoltà. La crisi del settore bancario, dunque, diventava una crisi del debito sovrano dei paesi europei. Ci si rese anche conto di quanto opaca fosse la supervisione bancaria: secondo la Commissione Europea, infatti, il sostegno da parte degli istituti finanziari all'economia degli stati europei, attraverso l'acquisto di ingenti quantità di titoli di stato, veniva "ricompensato" dai governi con una supervisione indulgente sul settore bancario.

Per evitare la completa paralisi dei rispettivi sistemi finanziari e l'eccessivo protrarsi della crisi, nel 2008 i governi dei paesi dell'Unione Europea si riunirono a Parigi in un vertice d'emergenza, per concordare misure di aiuti straordinarie allo scopo di attenuare le pressioni sui sistemi bancari. Tra il 2008 ed il 2011 furono mobilitati, dai governi degli stati membri dell'UE e dalla Banca Centrale Europea, 1600 miliardi di euro complessivi, pari a circa il

13% del PNL annuale dell'Unione². Queste massicce iniezioni di liquidità furono anche integrate da interventi attivi di governance economica da parte dei governi volti a ricapitalizzare i propri istituti finanziari, anche acquisendo la quota di maggioranza e diluendo il valore della quota degli azionisti.

In questo modo molti paesi europei riuscirono a “tamponare” l'emorragia della crisi, ma molti altri si erano indebitati troppo per essere in grado di salvare le proprie banche in difficoltà. L'attenzione a questo punto si spostò proprio su tali stati, i quali, avendo accumulato debiti massicci per finanziare i propri bilanci (o addirittura, come nel caso della Grecia, avevano mentito sulle proprie condizioni di bilancio pur di entrare nell'area euro), si trovarono improvvisamente dinanzi a mercati indisposti ad accordare nuovi crediti. La comune crescita del debito pubblico nei paesi economicamente più fragili dell'area euro, causò pericolosi circoli viziosi: L'elevato indebitamento, infatti, faceva salire il costo di nuovi prestiti, accrescendo in tal modo l'instabilità finanziaria. Quest'ultima, a sua volta, soffocava la crescita economica, una bassa crescita economica determinava bassi introiti fiscali, che a loro volta causavano un accrescimento del debito pubblico.



² F. Fauri, *L'Italia, la crisi e il ruolo dell'Unione Europea tra sfide e opportunità*.

Nel 2010, grazie allo sforzo congiunto tra la Commissione Europea, la BCE ed il Fondo Monetario internazionale, venne creato uno dei maggiori fondi di aiuto economico a livello internazionale, a sostegno proprio di quei paesi che necessitavano di immediati ed ingenti aiuti per fronteggiare la crisi. Agli stati beneficiari di tali aiuti (che, nello specifico, furono Grecia, Spagna, Irlanda, Cipro e Portogallo) fu posta però come condizione di adottare politiche di austerità al fine di riportare l'indebitamento su un percorso più sostenibile. Il fondo europeo era composto di due strumenti di intervento che presero il nome di *European Financial Stability Facility* (EFSF) e *European Financial Stabilization Mechanism* (EFSM), conosciuto anche come “fondo salva stati”, i quali avevano una capacità di prestito complessiva di 440 miliardi di euro. Si trattava comunque di strumenti temporanei creati appositamente per l'emergenza, in effetti essi furono sostituiti nel 2013 da un ente chiamato *European Stability Mechanism* (ESM), con lo scopo di assolvere alla medesima funzione (l'assistenza finanziaria agli stati in difficoltà) ma con una capacità massima di prestito incrementata a 500 miliardi di euro. Il fine ultimo di tali strumenti era di impedire che i paesi più fragili si trovassero costretti a utilizzare il metodo di difesa del tasso di cambio per correggere gli squilibri esteri, uscendo così dall'unione monetaria.

Il primo paese a richiedere l'intervento congiunto UE-FMI, nonché quello che ricevette più aiuti in assoluto, fu la Grecia. Il caso greco fu infatti quello più emblematico della portata della crisi in Europa, e le straordinarie misure di intervento furono finalizzate anche ad evitare che la grave crisi in cui versava tale paese “contagiasse” il resto dell'eurozona. La Grecia, in effetti, si era pesantemente indebitata tra il 2000 ed il 2010: le banche elleniche avevano in questo periodo preso in prestito grandi quantità di denaro dalle banche del Nord Europa, e a loro volta avevano concesso ingenti prestiti ai consumatori e alle imprese. Questo, insieme ad un aumento generale dei salari, del costo del lavoro e delle importazioni, dovuto proprio all'abbondante liquidità derivata da tali prestiti, descriveva una situazione di apparente prosperità, che in realtà si reggeva su un equilibrio alquanto fragile e precario. Con l'arrivo del 2008, non potendo improvvisamente più contare su ciò che era stato il fondamento

dell'economia ellenica negli anni precedenti, ossia i prestiti interbancari, il castello di carta crollò: il settore bancario collassò, i salari subirono drastici tagli, il PIL crollò registrando un calo record del -6,8% nel 2011, il debito pubblico esplose, così come la disoccupazione, che arrivò a toccare il 27% nel 2013, ed il governo di George Papandreou cadde. Il paese era in serio rischio di default sul debito sovrano, e c'era la concreta possibilità che potesse uscire dall'euro.

Questa disastrosa crisi fu sostenuta dall'intervento congiunto UE-FMI in tre distinte fasi: la prima nel maggio 2010, con 110 miliardi di aiuti (di cui 80 dai fondi europei e 30 dal FMI); la seconda nel marzo 2012, con 141 miliardi (113 dai fondi europei, 28 dal FMI); la terza nel 2015, con 86 miliardi interamente da parte dei fondi europei. Queste copiose iniezioni di liquidità e la stabilizzazione delle finanze greche hanno placato i timori dei mercati, tamponando l'emorragia della crisi e scongiurando un'uscita della Grecia dall'euro.

Tali misure di assistenza finanziaria furono poi concesse, pur con un'entità di aiuti minore, anche ad altri stati dell'eurozona in difficoltà, quali Spagna, Portogallo, Cipro e Irlanda, i quali, grazie a questi aiuti, a politiche di austerità e ad interventi ben calibrati anche da parte della BCE (come si vedrà nel prossimo paragrafo), riuscirono a mantenere sotto controllo la crisi del debito sovrano, e a scongiurare eventuali uscite dall'euro. In modo particolare, l'Irlanda fu il paese beneficiario che seppe sfruttare al meglio gli aiuti ricevuti: dal 2013 il debito pubblico dell'isola di smeraldo è in netta discesa, e la crescita del PIL è stata una delle più veloci tra i paesi europei, toccando il 4,8% nel 2014 (anche se questa ripresa potrebbe essere dovuta alle generose politiche fiscali adottate nei confronti delle multinazionali di internet, molte delle quali hanno infatti spostato la propria sede fiscale proprio in Irlanda negli ultimi anni).

La seguente tabella illustra nello specifico l'assistenza finanziaria congiunta ai paesi in difficoltà dell'eurozona (in miliardi di euro)³.

³ F. Fauri, *L'Italia, la crisi e il ruolo dell'Unione Europea tra sfide e opportunità*.

	Grecia maggio 2010	Irlanda dicembre 2010	Portogallo aprile 2011	Cipro giugno 2012	Spagna luglio 2012
Fondi europei (EFSF, EFSM, ESM)	80 nel 2010 113,8 nel 2012 86 nel 2015	40,2	50,3	9	100
FMI	30 nel 2010 28 nel 2012	22,5	26,5	1	*
Prestiti bilaterali da altri membri UE	52,9	4,8			
Fondi interni		17,5			

* Nel caso della Spagna il Fondo Monetario Internazionale è intervenuto solo attraverso attività di consulenza e monitoraggio.

3. Le atipiche misure risolutive adottate dalla BCE

Fin dal Trattato di Maastricht, l'Unione monetaria nasce per creare una politica monetaria comune a tutti gli stati che vi facciano parte, politica che dunque viene in tal modo sottratta agli stati e centralizzata in un organo comunitario, la BCE. Il compito principale che tale ente esercita è quello di assicurare la stabilità dei prezzi, evitando dunque situazioni di deflazione o di eccessiva inflazione, cercando di mantenere quest'ultima intorno al 2%. Nel corso degli anni, tale compito è stato eseguito senza un effettivo coordinamento con una comune politica economica europea, in quanto essa è rimasta e rimane tutt'ora in capo agli stati membri. Questo ha creato all'interno dell'Unione una situazione di squilibrio, in cui esiste un'unica politica monetaria, accentrata nella BCE, ma non esiste un'unica politica economica che vi si accompagni, come non esiste un unico soggetto politico con cui la BCE possa interloquire e confrontarsi, il che ha determinato un rapporto non sempre in sintonia tra la BCE e i singoli stati. Ad esempio, prima dell'adesione all'Unione monetaria, quando l'Italia si trovava in condizioni di scarsa liquidità spettava alla Banca d'Italia acquistare titoli di stato emanati dal governo per "iniettare" denaro nell'economia italiana, mentre alla BCE è fatto espresso divieto di acquistare titoli di stato dei paesi dell'eurozona. Per la Banca d'Italia il fine ultimo era il

benessere del paese, non quello della moneta fine a sé stessa. Ciò non vale per la BCE, in quanto, per avere un'unità di fini, è necessario che ci sia unità anche tra decisione politica e monetaria.

Questo sistema è stato scosso con l'arrivo in Europa della Grande Recessione: tale crisi, infatti, ha messo in evidenza le criticità di un'Unione monetaria "incompleta", poiché non accompagnata da una comune politica economica. La BCE è stata dunque "spinta", in via del tutto eccezionale, ad intervenire più incisivamente a sostegno delle economie nazionali, adottando misure atipiche rispetto alle sue funzioni tradizionali, in via di prassi e sulla base di interpretazioni estensive dei Trattati (tuttavia molto contestate, come si avrà modo di approfondire nel paragrafo seguente).

Tale intervento ha avuto inizio fin dall'ottobre del 2008, mese a partire dal quale il consiglio direttivo della BCE mise in atto misure di rifinanziamento di vario tipo (come finanziamenti bancari a tasso ridotto e acquisto di titoli pubblici sotto stress) per sostenere banche e paesi europei in difficoltà e frenare l'aumento dello spread. Nel maggio 2010 fu poi istituito un "programma di acquisto di titoli finanziari" allo scopo di consentire alle banche centrali dei paesi dell'area euro di acquistare titoli di debito emessi da enti pubblici e soggetti privati degli stati dell'eurozona. Queste prime misure, tuttavia, si rivelarono poco efficaci: nel 2011 le tendenze deflazionistiche si aggravarono ancora, e la crisi entrava nel suo momento peggiore. Per rilanciare l'economia ed emettere liquidità, la BCE intraprese due nuove ed importanti misure: la riduzione del coefficiente di riserva obbligatoria (ossia la percentuale di riserve che le banche devono garantire alla banca centrale) dal 2 all'1%, e l'avvio di un programma chiamato *long term refinancing operation* (LTRO). Questo programma consisteva nell'acquisto "indiretto" di titoli di stato dei paesi più colpiti dalla crisi mediante prestiti (fino a 1019 miliardi di euro) alle banche che ne facessero richiesta, le quali detenevano la maggior parte dei titoli dei rispettivi paesi. Tuttavia, gran parte di questi prestiti venne utilizzata dagli istituti finanziari per acquistare nuovi titoli di stato, conseguendo buoni guadagni (il rendimento dei titoli di stato era maggiore rispetto al tasso di

indebitamento dovuto dai prestiti), ma determinando ben pochi effetti sull'economia reale.

A questo punto, la BCE intraprese una posizione ancora più decisa, al punto che Mario Draghi, allora presidente di tale istituto, dichiarò che l'euro era di fatto irreversibile e che la Banca Centrale lo avrebbe preservato “a qualunque costo”. Al primo supporto “indiretto” agli stati membri in difficoltà seguì, nel 2012, un nuovo programma di sostegno del debito sovrano attraverso l'acquisto diretto di titoli di stato a breve termine, chiamato *Outright Monetary Transactions* (OMT). Tale acquisto avvenne sul mercato dei titoli secondario, ossia quello in cui circolano titoli di stato già esistenti ed in circolazione, a differenza del mercato dei titoli primario, dove vengono negoziati titoli e strumenti di nuova emissione. Questa misura contravveniva alle mansioni che tradizionalmente erano attribuite alla BCE, ma si rivelò efficace. Già in seguito alle sole dichiarazioni di Draghi i tassi sul debito pubblico italiano e spagnolo cominciarono a scendere. Infine, a partire dal 2015 venne annunciato il *Public sector purchase programme* (PSPP), anche noto come *Quantitative easing* (QE), un'ulteriore operazione di acquisto, sempre da parte della BCE, di titoli pubblici e privati per 60 miliardi di euro al mese (che divennero 80 a partire dal 2016), finché l'inflazione non fosse tornata stabilmente ad un “salutare” 2%. A tale obiettivo ci si iniziò a riavvicinare solo all'inizio del 2017, grazie soprattutto all'indebolimento dell'euro che ne è derivato e al suo effetto positivo sulle esportazioni, ma il PSPP è stato poi prorogato fino al 2020; segno che gli effetti della Grande Recessione sono tutt'ora visibili nell'economia europea, e per di più vi si uniscono gli effetti della nuova crisi economica derivata dalla pandemia di Covid-19, forse addirittura peggiore.

Inevitabili sono state le polemiche sulla legittimità dei suddetti interventi, soprattutto perché hanno “scosso” l'Europa anche dal punto di vista dei rapporti istituzionali interni: il potere esecutivo ed il ruolo dei PM (Primi Ministri) negli Stati membri è uscito sicuramente rafforzato dagli anni della crisi, a discapito del ruolo dei parlamenti nazionali. Tuttavia, nonostante le legittime polemiche che fisiologicamente si accompagnano a interventi e cambiamenti di portata storica, a distanza di anni è possibile affermare che le

misure adottate dalla BCE abbiano efficacemente messo fine alla speculazione finanziaria e stabilizzato i tassi di interesse dei titoli di stato, e che la Banca Centrale si sia dimostrata più influente e decisiva di quanto sia mai stata nella sua storia.

4. La reazione del Tribunale costituzionale federale tedesco: i rinvii pregiudiziali alla CGUE e la “sentenza PSPP”

Le manovre intraprese per mitigare gli effetti più nefasti della Grande Recessione sull'area euro ed evitarne la frammentazione furono interventi senza precedenti nella storia del SEBC (Sistema europeo delle banche centrali): anche se il fine ultimo della BCE era sempre quello di preservare la moneta unica e rendere stabili i prezzi, in coerenza con quanto previsto dai Trattati, sembrò che questo fine fosse perseguito attraverso esplicite manovre di politica economica, la quale, come già detto, non è centralizzata come la politica monetaria, ma resta in capo agli Stati membri. In seguito ad alcune di tali manovre, infatti, furono sollevate delle polemiche in merito alla linea d'azione del “*whatever it takes*” di Mario Draghi, chiedendosi se non avesse comportato una reazione sproporzionata da parte della Banca Centrale, andando troppo oltre il suo ruolo e le mansioni che vi spettano secondo i Trattati.

Tali polemiche si concretizzarono poi in Germania, nella reazione di alcuni privati (ai quali in Germania è consentito fare ricorso diretto alla Corte costituzionale) che presentarono vari ricorsi contro la BCE al *Bundesverfassungsgericht* (il Tribunale costituzionale federale di Germania, d'ora in poi anche BVerfG), il quale fece rinvio in via pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) affinché sciogliesse i dubbi sulla legittimità delle politiche intraprese dalla Banca centrale per ben due volte.

Il primo rinvio pregiudiziale fu presentato il 14 febbraio 2014 alla CGUE in merito al programma OMT, con il quale la Banca Centrale procedette all'acquisto diretto di titoli di debito degli Stati membri più colpiti dalla crisi: i ricorrenti ritenevano che con tale programma di aiuti, adottato nel 2012, la

BCE avesse violato il divieto di acquistare titoli di debito pubblico previsto dall'art. 123 TFUE ed il principio di proporzionalità. La CGUE si pronunciò sul caso (il c.d. caso *Gauweiler*, C-62/14) il data 16 giugno 2015, non ravvisando nell'OMT una violazione dell'art. 123 TFUE. Secondo i giudici di Lussemburgo, infatti, la BCE sarebbe dotata di un margine di discrezionalità nel definire ed attuare la politica monetaria, sottolineando come il suo unico obbligo previsto dai Trattati sia quello di garantire la stabilità dei prezzi. Cadde anche l'accusa di aver violato il principio di costituzionalità, in quanto il programma OMT si sarebbe rivolto all'acquisto di titoli sul mercato secondario a breve scadenza, agli Stati che abbiano attuato programmi economici di aggiustamento, ed a Stati con una situazione economica non compromessa a tal punto da non avere accesso al mercato. Il programma adottato dalla BCE nel 2012, in sintesi, fu giudicato dalla Corte come un programma adeguato, equilibrato e rispettoso del principio di proporzionalità, e perciò rientrante nella discrezionalità della BCE nel raggiungimento dei propri obiettivi.

Il secondo rinvio pregiudiziale presentato dal BVerfG pervenne alla cancelleria della CGUE il 17 agosto 2017, stavolta in merito al programma PSPP (il c.d. *Quantitative easing*) del 2015. Anche in questo caso i ricorrenti (tra i quali figurava Bernd Lucke, cofondatore del partito tedesco AfD) contestavano la decisione da parte della BCE di aver proceduto, con tale programma, all'acquisto di titoli di debito di alcuni Stati membri, violando in tal modo l'art. 123 TFUE e non rispettando la ripartizione di competenze tra le istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri. Così come il caso *Gauweiler*, si ritenne che anche questo rinvio pregiudiziale del BVerfG fosse avvenuto dietro la "velata minaccia" dei giudici tedeschi di dichiarare, a prescindere dall'esito del rinvio, che quelle della BCE fossero misure che andavano oltre i suoi poteri, impedendo in questo modo all'istituto di credito tedesco *Bundesbank* di partecipare al PSPP. Una tale decisione avrebbe potuto compromettere l'efficacia del programma, dato che gli acquisti previsti dal QE

vengono implementati dalle banche centrali nazionali⁴. In ogni caso, la sentenza della CGUE sul caso (il c.d. caso *Weiss*, C-493/17) arrivò l'11 dicembre 2018: anche in questo caso la Corte respinse le accuse e constatò che, con il programma PSPP, la BCE non avesse violato i Trattati, che il programma rientrasse nel settore di politica monetaria in cui la BCE gode di competenza esclusiva, e che rispettasse il principio di proporzionalità. Inoltre, l'attuazione di tale programma sarebbe stata accompagnata da una serie di garanzie, le quali avrebbero fatto in modo che il PSPP non sarebbe stato equivalente all'acquisto di titoli sui mercati primari e non avrebbe disincentivato gli stati beneficiari a produrre una politica di bilancio sana, come sostenevano i ricorrenti.

Probabilmente non soddisfatto delle risposte giunte dalla Corte di Lussemburgo, il Tribunale costituzionale tedesco, di recente, ha considerato l'ultima sentenza della CGUE come un atto *ultra vires* e non ha escluso di poter valutare autonomamente gli eventuali illegittimi della BCE, nel caso ritenesse che questi si dimostrino palesemente sproporzionati rispetto ai suoi obiettivi. In effetti, il 5 maggio 2020 il BVerfG ha emanato la c.d. “sentenza PSPP” (2 BVR 859/15), con la quale condannava unilateralmente le misure della BCE come sproporzionate ed eccedenti al suo ruolo, compromettendo l'azione del *Quantitative easing* in Germania e in tutta l'area euro. La Corte tedesca, prendendo le distanze dalla sentenza sul caso *Weiss*, ha infatti considerato il giudizio della CGUE come “obiettivamente arbitrario” (par. 118) e la sentenza come “non più comprensibile e quindi emessa *ultra vires*” (par. 116). Si tratta di una sentenza dirompente e di portata storica nel processo di integrazione europeo, in quanto denota l'esistenza di un conflitto aperto, con toni anche molto accesi, tra la CGUE e la Corte Costituzionale di uno Stato Membro, per di più uno di importanza centrale per l'UE come la Germania. Questo tipo di conflitto, che in un futuro prossimo potrebbe persino divenire oggetto di una procedura di infrazione, è senza precedenti nella storia

⁴ F. Pennesi, *Nel nome della stabilità dei prezzi? La Corte di Giustizia approva il Quantitative Easing della Banca Centrale Europea*, diritticomparati.it

dell'Unione, e potrebbe comportare un grave strappo istituzionale ed un pericoloso precedente, con serie ripercussioni per l'UE ed il processo di integrazione comunitaria: se ogni giudice nazionale decidesse unilateralmente di sindacare la legittimità dei provvedimenti delle istituzioni europee, sarebbe il caos, ed alcune istituzioni comunitarie come la CGUE non avrebbero più ragione di esistere. Considerando il già difficile contesto di crisi non solo sanitaria, ma anche sociale ed economica che l'Europa sta tutt'ora vivendo, l'ultima cosa di cui i cittadini europei hanno bisogno adesso è che a questo quadro eufemisticamente poco incoraggiante si aggiunga una crisi istituzionale.

Conclusioni

Possiamo concludere constatando che la Grande Recessione sia stata dovuta dagli stessi motivi in entrambe le sponde dell'Atlantico: anni di comportamenti irresponsabili di accumulazione di debito sia pubblico che privato; ingenuità da parte delle banche nell'aver troppa fiducia nel mercato immobiliare americano e nel concedere prestiti ai propri clienti senza verificarne le garanzie; mancanza di un'adeguata sorveglianza sui mercati finanziari (i quali, nel caso europeo, sono strutturati ormai su base sovranazionale, mentre la sorveglianza sul settore resta su base nazionale). A tali fattori si aggiungono, in Europa, alcuni difetti da parte delle istituzioni comunitarie, come l'eccessiva lentezza nel formulare ed attuare una risposta e la debolezza del meccanismo sanzionatorio del Patto di Stabilità e Crescita (il quale non ha praticamente funzionato).

Tutti questi fattori fanno sì che la crisi del 2008 si differenzi da quella iniziata nel 2020, in quanto la prima fu dovuta da problemi interni al sistema finanziario, mentre la seconda da una pandemia mondiale, che nel linguaggio economico rappresenta un'esternalità. La Grande Recessione, dunque, fu forse meno grave in termini numerici, ma il suo effetto peggiore fu quello di compromettere la fiducia reciproca tra governi, istituti finanziari e cittadini; pertanto fu molto più difficile uscirne, anzi forse non ne siamo addirittura mai usciti del tutto. La crisi dovuta dal Covid-19, invece, forse ha comportato una contrattura più consistente nel breve periodo, ma, non essendo causata da un problema interno al sistema economico e finanziario, la ripresa potrebbe essere più veloce, una volta finita la pandemia.

Tuttavia, potrà essere così solo se l'Europa sarà in grado di imparare dalle "lezioni" che la crisi economica precedente le ha insegnato: in primo luogo, mantenere un'adeguata sorveglianza sul settore bancario (anche e soprattutto su base sovranazionale). È necessario, inoltre, fare in modo che le banche

europee diversifichino di più i loro investimenti in modo da non mettere tutte le loro uova in un solo paniere. In modo particolare, il paniere americano non dovrebbe essere più considerato affidabile come un tempo, soprattutto perché, nonostante sia riuscito a fermare l'emorragia della crisi, non sembra che il governo statunitense abbia preso sufficienti provvedimenti sul proprio settore finanziario per evitare che un disastro simile si ripeta. Infine, la lenta e difficile ripresa economica europea dovrebbe far riflettere sul ruolo delle istituzioni comunitarie e in particolare della BCE, la quale probabilmente avrebbe potuto agire in modo più celere ed efficiente con una politica economica comune che accompagnasse quella monetaria. Ma questo solo se vi sarà concordia sul ruolo delle istituzioni europee da parte di tutti gli Stati membri.

A questo proposito si auspica che, alla decisione forse poco meditata del Tribunale costituzionale tedesco intrapresa con la "sentenza PSPP" lo scorso 5 maggio, segua una risposta chiara e coerente da parte delle istituzioni europee, e che sia questa l'occasione di rimettere in discussione un sistema con una comune politica monetaria non in sintonia da quella economica, sistema che ha dato prova, in quest'ultimo decennio, di essere "zoppicante" e disfunzionale. Alla luce anche della nuova crisi economica e di nuove misure da intraprendere per superarla, come il c.d. *Recovery plan*, i tempi sembrano essere maturi.

Riferimenti

Bianchi L. (2020). *La crisi del 2008: le cause, ma soprattutto gli effetti*, www.orizzontipolitici.it

Bini Smaghi L. (2009). *La crisi finanziaria: sfide e risposte – Discorso di Lorenzo Bini Smaghi, Membro del Comitato esecutivo della BCE*, www.ecb.europa.eu

Caravita B., Condinanzi M., Morrone A., Poggi A.M. (2020). *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, www.federalismi.it

Corte di giustizia dell'Unione europea (2018). *Comunicato stampa n. 192/18*, www.curia.europa.eu

Fauri F. (2018). *L'Italia, la crisi e il ruolo dell'Unione Europea tra sfide e opportunita'* in Strangio D. (a cura di), *Istituzioni, disuguaglianze, economia in Italia – Una visione diacronica*, pp. 203-218.

Hilpold P. (2020). *La sentenza "PSPP" del BVerfG del 5 maggio 2020 – prime osservazioni su una sentenza con potenziale distruttivo per l'Unione Europea*, www.rivistadirittotributario.it

Kabashi E. (2015). *La Corte di Giustizia dell'Unione europea si pronuncia sulla legittimità del programma OMT della Banca centrale europea*, www.diritto.it

Pennesi F. (2018). *Nel nome della stabilità dei prezzi? La Corte di Giustizia approva il Quantitative Easing della Banca Centrale Europea (Nota a sentenza C-493/17, Weiss e a.)*, www.diritticomparati.it

Raffiotta E. C. (2020). *La Banca centrale europea a dieci anni dal Trattato di Lisbona tra emergenze e la ricerca di un'identità*, www.federalismi.it

Ragone S. (2019). *Domestic Response to the Financial Crisis: Reforms of Executive Branches in Economically Weak Countries of the Eurozone*, www.diritticomparati.it

Tesauro G., De Pasquale P. (2020). *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, www.dirittounioneuropea.eu