

Roberto Bin

L'indipendenza delle banche centrali come principio costituzionale

(Relazione all'ICON·S *Italian Chapter Inaugural Conference* - "Unità e frammentazione dentro e oltre lo Stato", Roma, 23-24 novembre 2018)

Il tema che affronto è di per sé difficile, e diviene particolarmente difficile parlarne in un Paese e in un periodo in cui autorevoli membri del Governo si alternano sulla scena mediatica per sparare dardi polemici, se non persino offensivi, su ogni organo che operi in autonomia, forte della propria competenza tecnica e del ruolo neutrale che questo tipo di organi svolge in ogni contesto che si ispiri a valori democratici. Di questa polemica è stato fatto oggetto anche il Presidente della BCE, Mario Draghi, a cui un vicepresidente del Governo italiano ha rimproverato - senza arrossire - di aver fatto poco gli interessi dell'Italia.

Perciò, benché in genere io sia portato a parlare "contro", le critiche che mi accingo a muovere non sono dirette al principio di autonomia e indipendenza delle banche centrali e tanto meno al comportamento della BCE. Quello che non mi convince dell'attuale assetto è la c.d. *indipendenza funzionale*: il principio per cui l'autonomia della Banca Centrale Europea - e di conseguenza di tutte le banche centrali che sono collegate al sistema europeo - non solo è posta al riparo dalle istruzioni che le fossero rivolte dai Paesi membri e dalle istituzioni europee, il che è perfettamente comprensibile, ma è *vincolata* a perseguire un unico obiettivo prioritario, il fine della *stabilità dei prezzi* e quindi della lotta all'inflazione. È un obiettivo che è imposto alla BCE sin dalla sua istituzione, con il Trattato di Maastricht: lo dice l'art. 4 del Trattato, dove si tracciano i primi tratti della moneta unica; poi lo ripete l'art. 105, introducendo le linee della politica monetaria e del Sistema delle banche centrali europee (SEBC); e lo riafferma l'art. 2 del Protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE; tutti sempre con le stesse parole: «l'obiettivo principale è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, esso [il SEBC] sostiene le politiche economiche generali della Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti nell'articolo 2 del trattato. Il SEBC agisce in conformità del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza». La stabilità dei prezzi è la *Grundnorm* dell'ordinamento della BCE¹. Qualsiasi altro obiettivo di politica economica (per non parlare di obiettivi di politica sociale) è posto in secondo piano, ossia non ha alcuna rilevanza e neppure alcun canale di accesso. Si noti *en passant* che dell'aggettivo "sociale", che di solito abbellisce il mercato e la sua economia in tutte le carte europee, qui non c'è traccia.

Si dice che l'ordinamento della BCE derivi da quello della *Bundesbank*: ma non è affatto così, anzi è vero il contrario. La disciplina della *Bundesbank* varata nel 1957 da Adenauer, prevedeva regole molto diverse: è vero che il § 12 diceva che la *BuBa*, nell'esercizio dei suoi compiti, è «indipendente dalle istruzioni del Governo» (*von Weisungen der Bundesregierung unabhängig*), ma subito prima precisava che è vincolata,

¹ Così C. Zilioli e M. Selmayr, *La Banca centrale europea*, Milano 2007, 80.

nell'assolvimento delle proprie funzioni, a sostenere la politica economica del Governo («Die DB ist verpflichtet, unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen»). Non istruzioni specifiche, certo, ma una funzione di ausilio alle politiche pubbliche decise dal Governo invece sì, era prevista. Questo vincolo comporta poi obblighi di collaborazione, che costituivano la particolarità dell'ordinamento tedesco.

In genere, nessuna delle banche centrali è in posizione di autonomia "funzionale" paragonabile a quella che caratterizza la BCE². Della Banca centrale italiana si è scritto moltissimo, generalmente concludendo attribuendole - per usare le parole di Predieri - una "natura anfibia", di incerta collocazione nel quadro dei poteri costituzionali. C'è però una pagina di Giuseppe Guarino, che risale a più di trent'anni fa, che traccia un disegno suggestivo della collocazione della banca centrale nel nostro sistema, prima che si avviasse la concentrazione delle banche nel SEBC.

Più volte mi sono chiesto in quali termini si possa compendiare il ruolo che la banca centrale in via generale ma soprattutto in Italia, svolge nei confronti del governo. Un paragone adeguato potrebbe essere fornito dalla funzione dell'anestesista nei confronti del chirurgo. L'anestesista dispone di una effettiva autonomia, esercitata con esclusiva responsabilità. È tuttavia una autonomia servente, finalizzata a una funzione prioritaria, svolta da altri, cioè dal chirurgo. Spetta all'anestesista scegliere modi e quantità dell'anestetico secondo la natura dell'intervento e le condizioni del paziente; spetta all'anestesista avvertire tempestivamente il chirurgo sui limiti obiettivi, anche di tempo, dell'attività anestetizzante. Ma sino a che i limiti non vengano in questione, è compito dell'anestesista seguire il chirurgo, e persino secondarlo se le circostanze non consentano altra alternativa che un intervento a rischio.

Allo stesso modo si atteggia il governo della moneta e della liquidità complessiva nei confronti del governo. Il governo della moneta ha un rilievo decisivo per la vita della collettività e per lo svolgimento delle funzioni generali dello Stato. Ma non può e non deve sostituirsi agli indirizzi politici ed alle esigenze di sviluppo del paese quali interpretati dalle autorità politiche³.

Il rapporto tra chirurgo e anestesista è una metafora potente che - tra l'altro - calza a meraviglia anche per il modello di banca centrale di Adenauer (il chirurgo non può dare istruzioni all'anestesista, ma questi deve seguire le scelte e le strategie di chi opera, rispetto alle quali è in posizione servente).

Il problema è che le autorità politiche hanno perso prestigio e si è affermata la convinzione che la finanza è troppo importante per lasciarla nelle loro mani. Per conquistare il consenso elettorale allenterebbero i cordoni della borsa aprendo la strada all'inflazione e all'instabilità dei prezzi. Siccome il desiderio di conquistare il consenso elettorale è il motore della democrazia, allora il governo della moneta va sottratto alla democrazia. Da qui nasce il progetto europeo di governo della moneta e la

² Si veda la bella ricerca di O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli 2016, parte III.

³ G. Guarino, *Il ruolo della Banca d'Italia*, in *L'autonomia delle banche centrali*, a cura di D. Masciandaro, S. Ristuccia, Milano, 1988, 270.

“sterilizzazione” politica della BCE, l’assegnazione ad essa dell’unico fine prioritario della stabilità dei prezzi e la forte affermazione della sua “indipendenza funzionale”.

Come si sia arrivati a questa conclusione lo spiega con grande chiarezza (e una certa impudicizia) il rapporto, datato 1990, del *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* della Commissione europea, dal titolo *One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*⁴. Da esso emerge con chiarezza quale sia l’obiettivo perseguito dalla scelta di fissare nel trattato il fine ultimo verso di cui deve muovere la BCE. Si parte dal presupposto del mercato unico dei beni, servizi, capitali e lavoro – Karl Polanyi ci aveva avvertiti che la trasformazione del lavoro in merce è la grande rivoluzione culturale che ha stravolto il nostro mondo⁵ - per poi spiegare che il sistema fissa una variabile, i prezzi e il controllo dell’inflazione, rendendo liberi tutti gli altri fattori, tutti fattori mobili che fluttuano secondo la legge del mercato. In particolare, mobili sono i salari che, essendo uno dei fattori che incidono sui prezzi, sono a loro volta condizionati dalla stabilità dei prezzi. Se i prezzi sono vigilati e ne è garantita la stabilità, il costo del lavoro deve essere variabile. Il documento dedica attenzione a questo problema, lamentando in più punti la scarsa mobilità dei lavoratori europei: la si imputa ad un *gap* linguistico e ad una certa ritrosia dei lavoratori a spostarsi in contesti culturali diversi; ma si spiega che la flessibilità del mercato del lavoro e dei salari è una delle condizioni più importanti di equilibrio del sistema. Quindi, prezzi fissi, e salari mobili. I costi inferiori del lavoro contribuiscono ad abbassare i prezzi; la mobilità consente di regolare i salari.

È un progetto di grande lucidità, come si vede: ma mostra anche come non sia affatto “neutrale” la scelta di affidare ad un organismo indipendente il controllo sui prezzi. L’immagine delle relazioni economiche e sociali che evoca questo progetto ricorda sin troppo lo scenario costruito da uno dei Maestri dell’economia classica, Malthus, a proposito della propensione all’immigrazione e del rapporto con i salari⁶; o, in epoca più recente, i modelli matematici che elaborava Vito Volterra nel 1927 a proposito della biologia umana. Ma quelle erano lucide ricostruzioni scientifiche, modelli formalizzati utili all’analisi; questa invece è l’elaborazione delle linee operative che preparano il trattato e sono volte a sostenere un quadro prescrittivo, a giustificare le norme che devono governare le istituzioni monetarie europee. Trattare i lavoratori e la loro retribuzione – che, ricordiamolo incidentalmente, la nostra Costituzione vuole sia «proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa» (art. 36), norma che i giudici nel dopoguerra hanno avuto il coraggio di applicare direttamente a tutela dei lavoratori⁷ - come una variabile dipendente dall’andamento dei prezzi e liberamente determinata in campo europeo, secondo i principi dell’osmosi (ecco, appunto, la biologia sociale), è un programma *politico* agghiacciante, ammantato da una pellicola di neutralità scientifica. Ed è chiaro che per realizzare un programma del genere bisogna sottrarlo al controllo della politica, perché la politica implica controllo democratico e quindi il rischio che gli

⁴ Pubblicato da *European Economy*, n. 44, ottobre 1990.

⁵ K. Polanyi, *The Great Transformation* (1944), tr. it. Torino, 1974.

⁶ T.R. Malthus, *Saggio sul principio di popolazione*, Torino 1868, libro III, cap. IV. «*Le mercedi reali sono il principale regolatore delle popolazioni*» è una chiara sintesi del problema (pag. 325).

⁷ Cfr. S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, 166 ss.

elettori preferiscano un certo maggior tasso di inflazione alla riduzione delle loro entrate o all'alternativa di emigrare.

Ma per assicurare che ciò non avvenga e che il programma possa realizzarsi è necessario incidere sulle stesse costituzioni dei paesi membri. Subito in Germania si è messa mano ad una revisione costituzionale, che ha modificato l'art. 88 GG: ora le funzioni e le competenze della *Buba* possono essere trasferite alla BCE, «che è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della sicurezza della stabilità dei prezzi». Ecco che la stabilità dei prezzi è diventata un principio costituzionale dell'ordinamento tedesco: non è vero quindi che la BCE è stata modellata sul paradigma della *Bundesbank*, ma è vero l'esatto opposto, che questa è stata riplasmata sul modello della BCE.

Il Tribunale federale tedesco ha preso atto di tutto ciò, ben accorgendosi che questa modifica significa far arretrare il perimetro del controllo democratico sulle questioni economiche. Nel ben noto *Maastricht Urteil* (1993), il Tribunale, ragionando sulla portata della riforma dell'art. 88, dice cose alquanto impressionanti, provenendo dal giudice costituzionale di un ordinamento democratico: che il nuovo art. 88 GG introduce una modifica del principio democratico, giustificata dallo scopo di garantire la sicurezza democratica portando la politica monetaria fuori dall'ambito della politica e della legittimazione democratica⁸.

Non voglio riesumare il trito discorso sul deficit democratico delle istituzioni europee, che trovo sbagliato per diverse ragioni. Il c.d deficit democratico non è la lacuna che si è formata nello sviluppo del sistema europeo, ma è una delle opzioni ideologiche che lo ha ispirato sin dalla sua costruzione, uno dei suoi elementi progettuali, concepito in conformità a un'idea filo-tecnocratica che si era ben radicata nella filosofia politica occidentale, anche a causa degli orrori che la guerra mondiale aveva prodotto e che i conflitti politici della guerra fredda minacciavano di replicare; e poi è un deficit che lo sviluppo delle istituzioni europee ha ampiamente superato sul piano delle *regole formali*, mentre sul piano della sostanza ho il sospetto che il deficit democratico sia ben radicato in molte capitali europee tra cui certamente la nostra. Trasferire le decisioni politicamente scomode a Bruxelles, lontano dalle piazze e dalle aule parlamentari, è sempre stata un'attraente via di fuga per gli attori politici nazionali. Tutto ciò mostra che il vero deficit non è democratico, ma politico⁹. L'assenza della politica dalla politica monetaria è però diventato un principio stabilito dal trattato, e quindi reso più difficile da cambiare di qualsiasi norma costituzionale di qualsiasi Stato membro.

L'espulsione della politica dalla scena apre la porta all'economia, L'aveva ben compreso Michel Foucault nelle sue stupende lezioni al *Collège de France*¹⁰. È un processo le cui radici risalgono nel tempo, ai classici del pensiero economico, e che vede il diritto retrocedere e lasciare all'economia la funzione di legittimazione e limitazione del potere politico. Il successo economico sostituisce le forme giuridiche di legittimazione: il mercato produce *verità*, l'economia sostituisce il diritto come *criterio di veridificazione*

⁸ BVerfGE 89, 155 (154).

⁹ Cfr. J.H.H. Weiler, *Epilogue: Living in a Glass House*, in *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, a cura di C. Closa e D. Kochenov, Cambridge 2016, 322.

¹⁰ *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Milano 2012.

del potere pubblico. Pare sia proprio così: è quello che ci ripetono da tempo i molti teorici a parere dei quali le istituzioni europee affondano la loro legittimazione nella *accountability by results*, la traggano cioè dai buoni risultati ottenuti, i quali giustificano la fede nel mercato e nel mito dell'efficienza paretiana della libera concorrenza. Il deflagrare della crisi economica e finanziaria nel 2007 ha però svelato che l'ottimo paretiano non ha nulla a che fare con le prestazioni dell'Unione europea né con quanto ha prodotto la mano invisibile del mercato. È ben difficile spiegare che il mercato europeo ha prodotto il massimo di beneficio per tutti alle masse dei disoccupati, agli imprenditori falliti e alle tante persone che hanno visto precipitare le loro condizioni di vita proprio mentre la forbice della diseguaglianza sociale andava aprendosi sempre più.

Sino a pochi anni fa, quando il Governo iniziava a delineare la manovra economica e abbozzava la legge finanziaria, il grande momento di tensione era l'incontro con i sindacati e le parti sociali: giorni e notti di trattative serrate, da cui dipendeva la messa a punto delle scelte economiche. Oggi non è più così. Ciò che segna il *climax* della predisposizione del bilancio è il "dialogo" con le istituzioni europee: e quello che segna il vincolo a cui devono sottostare i governi non è più il consenso dei governati e dei loro rappresentanti, ma gli astratti parametri economici prefissati e difficilmente negoziabili. Da qui nasce la profonda insoddisfazione nei confronti dell'Unione europea e degli apparati di governo nazionali. Non è prodotta da ignoranza e populismo, ma della consegna della guida delle faccende umane all'economia e ai suoi esperti. Proprio come Foucault annunciava. L'algoritmo ha sostituito la investitura democratica.

Ci sono state civiltà antiche che avevano raggiunto un eccezionale sviluppo scientifico nei calcoli astronomici, capacità matematiche che avevano lasciato strabiliate le rozze schiere dei soldati spagnoli. Ma quelle società erano crollate per un errore, per aver creduto che dall'esatto movimento degli astri si potessero derivare previsioni sugli eventi e regole di comportamento, che i legami delle Pleiadi e le catene d'Orione avessero qualcosa da dire circa i comportamenti degli umani: «Conosci tu le leggi del cielo? e regoli tu il dominio di esso sulla terra?» chiedeva l'Eterno a Giobbe¹¹.

La nostra civiltà è in crisi per un inganno che non deriva dall'astrologia, ma da altra scienza. L'economia ci offre spiegazioni e modelli matematici per molte cose, dalla formazione dei prezzi nell'incrocio tra domanda e offerta al calcolo degli interessi nella gestione degli strumenti finanziari. Elabora statistiche e modelli complessi, ma non sa spiegare il mio imbarazzo o la mia scelta davanti allo scaffale delle passate di pomodoro, visto che io – a quanto pare – non sono un consumatore perfettamente razionale. Non mi guida un algoritmo, come non spiega né guida il comportamento di altri milioni di consumatori che negli abiti dell'*homo oeconomicus* non si ritrovano affatto. L'economia può rappresentare le scelte collettive elaborando modelli matematici, ma da questi modelli non possono essere derivate regole di comportamento collettivo, come se potessero esistere politiche ottimali e "universali"¹². La scienza economica non può affermare che la stabilità dei prezzi sia un "valore" preferibile alla piena occupazione, o che l'inflazione sia un male peggiore della emarginazione sociale. Questa è un'ideologia:

¹¹ *Giobbe* 38, 33.

¹² Così, criticamente, F. SARACENO, *La scienza inutile*, Roma 2018, 20.

un'ideologia, anche se vanta basi matematiche e si esprime per formule aritmetiche, è pur sempre un'ideologia. Le sue pretese olistiche e divinatorie stanno rovinando il nostro mondo. L'economia è divenuta la nostra astrologia.