

Irreversibile o irrevocabile?
La sovranità funzionale dell'euro e i giochi di parole del suo 'custode'

di Andrea Guazzarotti *
(9 febbraio 2017)

In una recente risposta scritta a un'interrogazione di due parlamentari europei (eletti in Italia sotto le insegne del Movimento 5 Stelle), il Presidente della BCE ha avuto modo di mescolare sapientemente tecnicismi e messaggi politico-costituzionali sul futuro dell'euro (*Interrogazione con richiesta di risposta scritta QZ-120*, 18 gennaio 2017, formulata dagli Onn. Valli e Zanni). La risposta verteva su una questione per molti ancora esoterica: l'andamento dei saldi Target2, ossia i saldi registrati dalla piattaforma informatica con cui la BCE e le Banche centrali gestiscono i pagamenti transfrontalieri tra le banche private dell'eurozona. Tali saldi stanno registrando divaricazioni come ai tempi degli spread impazziti del 2011-12, con accumulo di saldi positivi da parte dei Paesi 'core' e negativi da parte dei Paesi 'periferici': dopo aver rassicurato sulle cause di tali andamenti, diverse da quelle di cinque anni fa legate al rischio di dissoluzione dell'euro, Mario Draghi ha concluso lapidariamente che i crediti e le passività Target2 di una Banca centrale, in caso di uscita dall'euro, vanno regolati *integralmente*. Visto che attualmente l'Italia ha un saldo passivo di circa 350 miliardi di euro (e la Germania un attivo di circa 700 miliardi), il messaggio politico-costituzionale ha un sapore vagamente minatorio, tale da indurre a più miti consigli coloro che pianificano uscite (a caldo o a freddo) dell'Italia dall'euro. Il prezzo dell'uscita è talmente salato, da fortificare la forza inerziale dell'unione monetaria, in cui ormai si resta più per mancanza di alternative che per convinzione. Il messaggio, tuttavia, può esser letto anche in modo speculare, così almeno ha fatto il blog di Grillo (ripreso poi da altri siti di informazione): contrordine compagni, l'euro non è più irreversibile, come lo stesso Draghi affermava ai tempi del 'whatever it takes'; oggi uscire si può, pagando il conto.

A proposito di simili affermazioni del vertice della BCE, v'è chi ha criticato l'eccessiva 'politicità' (e la scarsa indipendenza) delle posizioni di Draghi, il quale parla di costi d'uscita dall'euro senza aver dalla sua alcun appiglio giuridico-formale, evidentemente per condizionare l'opinione pubblica europea (e italiana, in particolare): M. Volpi, *La BCE è così indipendente?* <<http://memmt.info/site/la-banca-centrale-europea-cosi-indipendente/>>. I saldi positivi delle Banche centrali 'in surplus', in particolare, non equivalgono a veri e propri crediti, non essendo assistiti da collaterale (titoli dati in garanzia dalle Banche centrali in deficit, in nome e per conto delle banche commerciali nazionali), come a suo tempo aveva, invece, provato a chiedere la Bundesbank. La proposta della Bundesbank è stata ritenuta irricevibile da Draghi, posto che in un'unione monetaria autentica non possono esserci restrizioni alla concessione di euro da parte di una delle Banche centrali che compongono il sistema, altrimenti l'euro tedesco costerebbe più di quello italiano, ecc. (V. Brousseau, *L'Euro morirà: analisi dei Target 2*, <<http://sollevazione.blogspot.it/2016/03/leuro-morira-analisi-dei-target-2-di.html>>). Invero, i saldi registrano il disequilibrio tra le bilance dei pagamenti degli Stati dell'eurozona, con un

Sud che importa dai Paesi 'core' più di quanto esporta e con le banche dei Paesi 'core' che hanno smesso di finanziare i debiti dei Paesi periferici (acquistando titoli del debito pubblico e/o obbligazioni bancarie, ecc.), preferendo, invece, parcheggiare la liquidità in eccesso presso la stessa BCE (S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, Reggio Emilia 2016, 331ss.).

Nella recente audizione dello stesso Draghi dinanzi alla Commissione per i Problemi economici e monetari del Parlamento europeo (c.d. 'dialogo monetario'), uno dei due parlamentari autori dell'interrogazione scritta (l'On. Marco Valli) è tornato sulla questione, costringendo il Presidente della BCE ad ammettere, implicitamente ma chiaramente, che non esistono basi legali per regolare le questioni economiche in caso di uscita dall'euro (trattandosi di ipotesi non contemplata dai trattati) e che sono gli stessi trattati a parlare di *irrevocabilità* dell'euro (riunione del 6 febbraio 2017, video della diretta disponibile su <http://www.lastampa.it/2017/02/06/multimedia/economia/diretta-lintervento-di-mario-draghi-in-commissione-affari-economici-e-monetari-del-parlamento-europeo-tjsGz2WfIQH3MDQUliH4HO/pagina.html>). Ma leggendo i trattati, a essere *irrevocabile* è solo la fissazione del valore di conversione della moneta nazionale originaria in euro.

Irreversibilità dell'integrazione monetaria (ed europea *tout court*) e irrevocabilità del cambio delle monete nazionali all'atto di adesione all'euro: sono due concetti indubbiamente diversi, politico-costituzionale il primo, tecnico il secondo. Ed è solo del dato tecnico che parla il TFUE (art. 140.3; art. 46.3 del Protocollo n. 4 sullo statuto del SEBC e della BCE): il che è abbastanza comprensibile, se si pensa che la moneta unica non rappresenta un mero irrigidimento del precedente Sistema Monetario Europeo, ove i cambi tra le monete aderenti erano (relativamente) rigidi, ma non certo irrevocabili. Da questo punto di vista, il Trattato è indubbiamente anche un 'manifesto politico', ma a leggere le disposizioni in questione, appare predominante la dimensione tecnico-procedurale su quella politico-costituzionale. Insomma, non stiamo parlando dell'irrevocabile messa al bando della monarchia sancita dall'art. 139 della Costituzione italiana e dalla XIII delle sue Disposizioni transitorie e finali!

E, tuttavia, è proprio sulla ipotizzata 'irreversibilità' dell'euro che si fonda la nuova dimensione costituzionale dell'UEM (e, forse, dell'UE, *tout court*, se si aderisce all'*original intent* degli autori di Maastricht che contempla l'obbligatorietà dell'entrata nell'eurozona per gli Stati membri che soddisfano i parametri di convergenza). Il discorso vale anche per le altre dimensioni funzionali dell'UE, ma per l'integrazione monetaria esso appare particolarmente calzante. Gli Stati membri, fin dai primi trattati europei, hanno inteso dar vita a un'organizzazione internazionale *sui generis*: la sua differenza maggiore rispetto ai tradizionali modelli internazionali stava e sta proprio in quel *surplus* di credibilità che è dato dalla volontà di costituire un apparato normativo/istituzionale in maniera 'stabile', se non addirittura 'definitiva', non più soggetta alle tradizionali clausole 'discrezionali' *rebus sic stantibus*, *inadimplenti non est adimplendum*, ecc. La credibilità è la chiave del modello dello Stato regolatore e/o dell'agenzia ricostruito da Majone: lo Stato post-keynesiano, che si affida alla capacità di attrarre investimenti esteri e che per questo ha abbandonato il controllo della circolazione dei capitali, ha un disperato bisogno di *credibilità*. Per creare quest'ultima, esso opera non mere limitazioni (sempre revocabili) bensì vere e proprie

'cessioni' di sovranità in favore di un'entità sovranazionale. Qualunque cosa tale formula voglia dire, essa appare plasticamente inverata dalla cessione di sovranità monetaria che gli Stati dell'UEM hanno operato. Per avere successo, soprattutto in quanto mezzo di pagamento internazionale accanto al dollaro, la nuova moneta doveva innanzitutto apparire *credibile*, ossia, apparire come la moneta di uno Stato sovrano, pur in assenza di quest'ultimo: di qui la sua logica irreversibilità, giuridicamente ottenuta attraverso l'assenza di procedure di *exit*. O meglio, attraverso l'assenza di procedure di uscita *selettiva*, dovendosi desumere dall'interpretazione sistematica dei trattati che l'unico modo per uscire dall'euro è uscire anche dall'UE, attivando le uniche procedure contemplate dall'art. 50 TUE. Del resto, come appare sempre più evidente oggi, sarebbe servito a poco introdurre procedure di uscita dalla sola moneta unica: la semplice manifestazione dell'intento di avviare simili procedure avrebbe il potere di scatenare speculazioni sui titoli pubblici dello Stato in questione e corse agli sportelli dei suoi cittadini tali da rendere l'uscita un evento convulso, non regolabile in anticipo e i cui effetti non potrebbero non ripercuotersi sulla permanenza nel mercato unico.

Con la moneta unica siamo in presenza di una strana forma di 'sovranità settoriale', ossia 'funzionale', formalmente attribuita dagli Stati membri a un ente non sovrano, ma con autoaffermazione di 'eternità', quantomeno nella forma ambigua dell'irreversibilità'. Nell'era post-wesfaliana della 'late sovereignty', accanto ai confini territoriali tra gli stati esistono confini 'funzionali' tra gli stessi stati ed entità che ambiscono a istituire comunità funzionali e non territoriali. Tali confini funzionali sarebbero presidiati proprio dagli organi di tali entità (la Corte di giustizia, la BCE), che rivendicano su di essi l'ultima parola (la c.d. *Kompetenz-Kompetenz*), senza che ciò implichi la loro volontà di sostituirsi *agli* o di assorbire *gli* stati sovrani e dar così vita (più o meno gradualmente) a una federazione vera e propria (N. WALKER, *Late Sovereignty in the European Union*, in Id., *Sovereignty in transition*, Portland, Oregon, 2003, 22-24). Il che, in una visione piuttosto irenica, sarebbe testimoniato anche e specialmente dall'esito degli eventuali conflitti tra queste entità 'funzionalmente' sovrane e gli Stati membri: la 'vittoria' in capo all'entità sovranazionale su una disputa 'confinaria' (ad es. sulla legittimità di politiche monetarie non convenzionali della BCE ritenute *ultra vires* dalla Germania) non mette in discussione l'esistenza dell'altra entità politica (lo Stato) e la perdurante sovranità di quest'ultima sul restante ambito della sovranità territoriale (mentre le dispute tra Stati sovrani sui confini territoriali avevano l'esito indefettibile dell'annessione del territorio conteso a favore di un'unica autorità sovrana: *ibidem*).

L'irreversibilità dell'euro, tuttavia, se appare intrinseca a una nuova forma non territoriale bensì funzionale di sovranità, si sta dimostrando alquanto instabile. Che l'integrazione monetaria non dovesse condurre al superstato europeo, è certamente un dato ricavabile dai manuali di progettazione dell'euro, e tuttavia, si sta palesando come irrealistica la possibilità di conservare la 'tradizionale' sovranità degli Stati sulle competenze non devolute. La residuale sovranità statale tende a scolorire, man mano che la politica monetaria sovranazionale totalmente indipendente sterilizza progressivamente la sovranità popolare degli Stati membri.

Quello cui l'attuale gestione dell'euro sta conducendo trapela dalle stesse parole del Presidente della BCE, quando illustra gli effetti del prolungato *quantitative easing*: l'elevata liquidità creata da quest'ultimo «si è concentrata soprattutto in certi paesi. Questo fenomeno riflette la struttura finanziaria dell'area dell'euro, in cui le banche con modelli imprenditoriali in grado di attrarre maggiori disponibilità liquide sono in genere situate in pochi centri finanziari» (*Interrogazione con richiesta di risposta scritta* cit., p. 2). Assistiamo dunque alla gerarchizzazione di grandi centri finanziari, con attorno il deserto; reti di 'città-stato' che galleggiano in aree socio-economiche in progressiva desertificazione (S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, Bologna 2010, 160-174). Finché ai cittadini di queste aree limitrofe non sarà tolto il diritto di voto, sarà difficile che quel modello di 'tarda sovranità' possa stabilizzarsi senza dar vita a dolorosi quanto distruttivi rigurgiti popolari.

* Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Ferrara