

# **E' la lotta all'inflazione l'obiettivo "assoluto" della BCE?**

*di Umberto Allegretti - 1° luglio 2008*

Secondo le notizie disponibili, la Banca centrale europea si appresta, il 3 luglio 2008, ad aumentare ancora una volta i tassi centrali dell'euro dal 4% attuale al 4,25. Questa misura ha destato e desta allarme in molti osservatori economici e anche in importanti governi della Comunità.

Le ragioni di quest'allarme sono evidenti e non nuove. La politica monetaria rigorosamente antiinflazionistica della BCE è stata spesso considerata dannosa all'equilibrio e allo sviluppo dell'economia europea, perché tale da agire, nelle fasi di rallentamento economico, con effetti aggravativi del ciclo; e questi effetti sarebbero particolarmente sensibili nella fase in cui ci troviamo oggi.

Gli economisti sono chiamati a valutare l'azione di questi meccanismi alla luce delle conoscenze economiche. Senza necessariamente far proprie tali valutazioni (certo non univoche, sebbene oggi abbastanza condivise), i giuristi dovrebbero a loro volta esaminare se essi siano sempre corretti dal punto di vista giuridico, alla luce dei trattati coerentemente interpretati sulla base anche dei principi generali che non possono non ispirare ogni interpretazione. Proviamo a farlo sinteticamente.

Il Trattato della Comunità, nell'articolo fondamentale riguardante i compiti del Sistema europeo di banche centrali e la BCE (nel testo attuale il 105) dichiara, con una prima icastica proposizione, che "l'obiettivo principale" del SEBC è quello del "mantenimento della stabilità dei prezzi". La stessa cosa, con le stesse parole, è ripetuta nel Protocollo sullo statuto del SEBC e della BCE, art. 2. I due articoli aggiungono una seconda proposizione secondo la quale, "fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi", il SEBC "sostiene le politiche generali della Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità" come "definiti nell'art. 2 del Trattato", e (precisa una terza proposizione) "rispettando i principi di cui all'art. 4" dello stesso.

Queste norme, sembra, vengono intese dalla BCE come tali da attribuire ad essa l'obiettivo della lotta all'inflazione come assolutamente inderogabile e, se non come esclusivo, come prevalente su ogni altro e come totalmente condizionante la sua collaborazione ai più comprensivi fini che la politica economica della Comunità ha e non può non avere. Di modo che esso andrebbe perseguito in maniera assorbente, anche a costo di arrecare, in concrete situazioni, un pregiudizio ad altri fini, quali la crescita e lo sviluppo economico sostenibile, elencati, assieme ad altri, dagli art. 2 e 4 del Trattato come compiti e fini della Comunità. Dunque questi fini potrebbero essere oggetto della cura del SEBC, a titolo di collaborazione con gli altri organi comunitari, in quanto permesso dalla supremazia attribuita all'obiettivo della stabilità dei prezzi. Ma è veramente così?

Certo, un'interpretazione letterale delle norme sui compiti del SEBC - e particolarmente dell'espressione "obiettivo principale" (anche se il termine "principale" non può essere senz'altro equiparato a "prevalente") e di quella "fatto salvo l'obiettivo" – sembra a prima vista giustificare questo tipo di rigida gerarchia tra le funzioni perseguite dalla BCE. E tuttavia si tratta di una letteralità che a qualcuno può apparire rasentare il feticismo.

Già sul piano dell'esame stretto delle disposizioni sui compiti del SEBC (art. 105 del trattato e 2 dello Protocollo citati) si deve osservare che la terza proposizione in esse presente enuncia il dovere del SEBC di agire "in conformità del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo (si noti) una efficace allocazione delle risorse" e rispettando, come già detto, i principi sull'azione della Comunità che prevedono fini assai complessi per tutta la politica economica della Comunità (e degli Stati).

Ma è proprio il richiamo a quei principi, e prima ancora ai fini dell'art. 2 del Trattato - ugualmente richiamati dai due articoli, e dai quali i principi, per ovvio ed espresso richiamo dell'art. 4 del Trattato, sono ispirati e retti - che costituisce elemento irrinunciabile per una necessaria lettura sistematica delle norme sulla politica monetaria. Secondo i canoni di ogni corretta interpretazione normativa, dalla lettura sistematica non si può prescindere – pur senza trascurare gli elementi letterali e testuali - se si vuole verificare l'adeguatezza della interpretazione puramente letterale, sempre passibile di rimanere angusta ed esposta a pericoli di fondamentalismo.

Gli art. 2 e 4 del Trattato, strettamente legati fra loro, pongono come compiti della Comunità e (precisa l'art. 4) degli Stati membri, "uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e protezione sociale,..., una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente..., il miglioramento del tenore e della qualità della vita , la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri". L'obiettivo di una situazione non inflazionistica, dunque, figura soltanto come uno di compiti, certo dichiarato necessitato ma coesistente con altri che sono almeno altrettanto necessari, e per giunta come attributo di un altro obiettivo che è la crescita.

Se quel particolare obiettivo di contrasto all'inflazione è poi specificato – nell'art. 105 ma già, in verità, nell'art. 4.2 del Trattato – come "obiettivo principale" che deve essere "fatto salvo" entro ogni generale politica economica, ciò avviene come obiettivo della "definizione e conduzione" di "una politica monetaria" e di una "politica del cambio", ma non della complessiva azione di politica economica della Comunità e degli Stati. Questa, pertanto, mantiene un carattere e si commisura a valori più complessi, ai quali la politica monetaria potrà anche *direttamente* non riferirsi ma che la ridimensionano una volta che venga considerata nell'ambito della più generale politica economica.

E infatti la politica monetaria (e del cambio) non è che uno degli strumenti di azione della Comunità la cui manovra le è necessaria per lo svolgimento dei suoi compiti: si veda la dizione

dell'art. 2, dove è fatto rinvio, appunto, alla azioni-strumento elencate negli art. 3 e 4 , e alla dizione esplicita dell'art. 4.2, che indica la politica monetaria e del cambio come “compresa” nella più generale “azione” di politica economica della Comunità e degli Stati. Si vede così la netta distinzione, che sorregge tutti i concetti del Trattato, tra “politica economica” generale e “politica monetaria”, riflessa nell'intitolazione del Tit. VII (il che oggi si avvia a essere consolidato, anche mediante l'adozione di una norma cornice più generale dei due tipi di politica, nel Trattato di Lisbona, dopo che nel Trattato costituzionale poi superato).

Letteralità per letteralità, dunque, se della politica monetaria è detto che suo obiettivo principale è la stabilità dei prezzi, dunque la lotta contro l'inflazione, rispetto alla complessiva azione economica della Comunità questo non è obiettivo principale ma semplicemente *uno* degli obiettivi.

Quest'insieme di elementi letterali e sistematici sbocca, ci sembra, in una considerazione di fondo. Essa riporta il ragionamento giuridico sul particolare argomento qui trattato a un fondamentale carattere strutturale proprio degli ordinamenti giuridici contemporanei, visti nella loro configurazione non importa se non formalmente ma di sicuro sostanzialmente “costituzionale”. E insieme finisce col ricongiungere il ragionamento giuridico con quello economico, poiché si colora, al di là dei lineamenti formali del ragionamento giuridico, di un carattere sostanziale, inevitabile (e benefico) a livello costituzionale.

I compiti della Comunità (e degli Stati), come il Trattato li concepisce, sono tutti i compiti di una “Unione” che vuol soddisfare ai fini di ogni moderna politica economica. Questi fini sono e non possono non essere molteplici e complessi – come mostra l'art. 2 – e il loro rapporto si esprime necessariamente, in termini economici, come compatibilità reciproca, in termini giuridici come “bilanciamento” tra i diversi obiettivi: questo termine tipicamente costituzionale è quello appropriato, ci pare, per indicare la relazione intercorrente tra i vari fini ed elementi specifici della politica economica. Tra essi possono presentarsi e anzi ordinariamente si presentano, secondo configurazioni differenti nelle varie situazioni contingenti, divergenze e conflitti: questi vanno risolti con l'uso quanto più possibile savio della discrezionalità tecnica e politica, e ciò non permette di sensatamente elevare quasi mai uno di essi a valore assoluto e a priori preminente su ogni altro.

La stabilità dei prezzi, dunque, per quanto importante e come tale riconosciuta dal Trattato con termini che paiono assoluti, deve continuamente essere bilanciata con ogni altro fattore del discorso complessivo; non può pretendere supremazia necessaria sugli altri fattori – il che non vuol dire che, in certe situazioni, non le possa esserle in concreto riconosciuta davvero supremazia -, ma deve accettare di misurarsi con essi; è legittimata a imporre la considerazione delle sue esigenze ma insieme deve riconoscere i propri limiti.

Certamente, la delicatezza della lotta all'inflazione e le esperienze dolorose o comunque problematiche del passato dovevano suggerire e hanno di fatto suggerito al Trattato europeo la

specifica evidenziazione dell'importanza di assicurare una situazione non inflazionistica, e lo hanno portato a soluzioni organizzative atte a permettere, nella concorrenza tra le varie finalità, che quella del contrasto all'inflazione e, più generalmente, di un corretto governo della moneta sia garantita dall'assicurazione del suo lato tecnico e garantistico. Ciò ha portato a fondare un sistema di autorità monetarie centrali in condizioni di indipendenza dai governi e dagli stessi organi politici della Comunità. Da ciò l'enucleazione del fine di lotta all'inflazione come compito particolare del SEBC e della BCE .

Ma le esigenze più generali della politica economica dell'Unione restavano, restano, e non possono che ispirare, dopo i creatori del Trattato, l'interprete e gli applicatori di un sistema fondato su questi principi. Due sono le soluzioni funzionali del problema pensabili sul piano dell'organizzazione dei poteri, nel supposto del tutto ovvio che la collaborazione tra chi cura particolarmente i vari fini sia strumento necessario per soluzioni equilibrate nell'uso della discrezionalità politica e tecnica.

L'una consiste nell'immaginare una sede funzionale e organizzativa in cui i fini sono raffrontati tra loro e prese le relative decisioni. Essa non potrebbe essere che il Consiglio (con l'ausilio della Commissione) come titolare dei compiti generali di guida della Comunità e in particolare degli indirizzi di politica economica generale. Nello svolgimento di questi, esso potrebbe dare alle istituzioni incaricate della politica monetaria indicazioni di indirizzo, di priorità, o almeno condizioni da rispettare. E' la soluzione sostenuta in passato, almeno come auspicio, in particolare dalla Francia, ma negata dalla Germania e mai di fatto instauratasi. La seconda, si concretizza nel farsi carico da parte delle stesse istituzioni monetarie della valutazione, in ogni situazione, degli obiettivi generali dell'Unione, naturalmente tenendo conto dell'apprezzamento che, nella conduzione dei loro compiti, ne fanno in concreto gli organi politici della medesima.

Poiché nel Trattato come è oggi non c'è traccia della prima soluzione, ma è pur indicato un dovere di collaborazione del SEBC con chi formula le politiche generali della Comunità, sarà la BCE, nell'ordinamento attuale, a dover tenere conto degli altri fattori della politica economica. Essa dovrà così interpretare non in maniera letterale né assoluta le norme che configurano i suoi compiti antiinflazionistici. Se non lo facesse, soprattutto in situazioni gravi (e l'attuale probabilmente lo è), essa si esporrà, prima o poi, alla proposta di una messa a punto dei trattati che diano una diversa soluzione al rapporto tra il SEBC e gli organi politici dell'Unione.