

LA BANCA CENTRALE
DELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA:
ASPETTI COSTITUZIONALI (*) (**)

REINER SCHMIDT

SOMMARIO: I. Introduzione. — II. Parte principale: 1. La posizione della Banca Federale in base alla costituzione e alla legge: a) La situazione costituzionale; b) La Banca Federale come persona giuridica immediatamente del *Bund*; c) La posizione della Banca Federale rispetto al governo federale secondo il *BBankG*; d) L'intreccio delle competenze; e) L'indipendenza personale; f) Lo strumentario della Banca Federale a confronto; g) La posizione della Banca Federale nei confronti del legislatore e della giurisdizione; h) L'indipendenza della Banca Federale nei confronti dei gruppi sociali; i) La Banca Federale nella sfera libera dall'influsso governativo. - 2. La posizione della Banca Federale nella realtà costituzionale; a) L'impiego dello strumentario; b) La collaborazione col governo federale; c) La politica valutaria estera; d) Il pericolo di una politicizzazione nella sfera del personale. — III. Conclusione.

I. La posizione giuridica della Banca Federale Tedesca può considerarsi oggi alla prima occhiata come ampiamente chiarita. Alle voluminose monografie ⁽¹⁾, saggi ⁽²⁾ e commentari ⁽³⁾ dal punto di vista giuridico, alle

(*) Relazione al Seminario italo-tedesco di diritto pubblico svoltosi a Monaco di Baviera l'11-12 giugno 1981.

(**) Traduzione a cura di Giuseppe Sanviti.

(1) Cfr. fra gli altri i lavori di G. BERGER, *Bundesbank und Stabilitätsgesetz*, Köln, 1977; K. v. BONIN, *Zentralbanken zwischen funktionseller Unabhängigkeit und politischer Autonomie*, 1979; H. FABER, *Wirtschaftsplanung und Bundesbankautonomie*, 1969; C. A. GAUGENRIEDER, *Die rechtliche Stellung der Deutschen Zentralnotenbank im Staatsgefüge in Geschichte und Gegenwart*, Diss. Würzburg, 1961; K. IRRGANG, *Die Rechtsnatur der Deutschen Bundesbank*, Diss. Köln, 1969; O. LAMPE, *Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank. Eine verfassungsrechtliche und verwaltungsrechtliche Untersuchung*², 1971; C.-Th. SAMM, *Die Stellung der Deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge*, 1967; D. UHLENBRUCK, *Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und ihre Grenzen*, 1968. Da sot-

decisioni con carattere di principio dei più alti giudici ⁽⁴⁾ si aggiungono lavori di scienza economica ⁽⁵⁾ e politologici ⁽⁶⁾, si associano prese di po-

tolinare è l'elaborazione di carattere monografico di K. STERN (*Staatsrecht*, II, 1980, 463-508), con cui la precedente discussione viene ricapitolata e portata avanti.

⁽²⁾ A. HÜTTL, *Die Stellung der Deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge - zum gleichnamigen Buch von C. Th. Samm*, DVBl., 1972, 64 ss.; G. PROST, *Die Deutsche Bundesbank im Spannungsbereich anderer unabhängiger Organe und Institutionen*, in: *Festschrift H. Rittershausen*, 1968, 110 ss.; Id., *Die Unabhängigkeitsfrage, der zentrale und neuralgische Punkt der neueren Deutschen Notenbankgesetzgebung*, *Österreichisches Bank-Archiv*, XXII, 1974, 259 ss.; Id., *Rechtliche Betrachtungen zum 10. Jährigen Bestehen des Deutschen Zentralbankwesens*, JZ, 1976, 263 ss.; Reiner SCHMIDT, *Grundlagen und Grenzen der Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank*, in: *Festschrift P.J. Zepos*, vol. 2, 1973, 655 ss.; O.-E. STARKE, *Verfassungswidrigkeit der Aufgabenstellung der Bundesbank? Faktische Grenzen der Normierbarkeit währungspolitischer Maßnahmen*, *Zeitschrift für Wirtschaft und Bankrecht* (WM parte 4), 1977, 3 ss.; C. WAGENHÖFER, *Der Föderalismus und die Notenbankverfassung*, in: *Festschrift H. Ehard*, 1957, 97 ss.

⁽³⁾ Cfr. in particolare i commenti di H. BECK, *Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 20. Juli 1957, Kommentar*, 1959; J. v. SPINDER, W. BECKER, O. E. STARKE, *Die Deutsche Bundesbank, Grundzüge des Notenbankwesens und Kommentar zum Gesetz über die Deutsche Bundesbank*, 1973, e il commento di D. WILKE in: v. MANGOLDT, KLEIN, *Das Bonner Grundgesetz*, III, 1974, Art. 88 GG.

⁽⁴⁾ Cfr. in particolare BVerfGE 14, 197 ss.; BVerwGE 41, 334 ss.

⁽⁵⁾ Cfr. fra le altre le monografie di H.-. ARNDT, *Politik und Sachverstand im Kreditwährungswesen*, 1963; R. CAESAR, *Der Handlungsspielraum von Notenbanken*, Dissertazione per la libera docenza a Colonia, 1979; D. DUWENDAG (a cura di), *Macht und Obnmacht der Bundesbank*, 1973; W. ENGELS, *Notenbanktechnik, Instrumente und Verfahren der monetären Stabilitätspolitik*, 1979; O. HAHN, *Die Währungsbanken der Welt*, 2 voll., 1968; H. RITTERSHAUSEN, *Die Zentralnotenbank*, 1962; F. W. VON SCHELLING, *Die Bundesbank in der Inflation*, 1975. Della saggistica di scienza economica cfr. H. J. ARNDT, *Von der politischen zur plangebundenen Autonomie - Die Bundesbank in der parlamentarischen Demokratie*, in: Duwendag, cit., 15 ss.; R. CAESAR, *Die Unabhängigkeit der Notenbank im demokratischen Staat*, ZfP, 1980, 347 ss.; O. ISSING, *Die Unabhängigkeit der Bundesbank. Bemerkungen zur geplanten Novellierung des Bundesbankgesetzes*, in: *Festschrift F. Voigt*, 1975, 365 ss.; A. OBERHAUSER, *Die Zentralbank als Geschäftsbank des Staates*, FinArch., vol. 28, 1969, 377 ss.; O. PFLEIDERER, *Die Notenbank im Spannungsfeld von Wirtschafts- und Finanzpolitik*, in: *Festgabe G. v. Eynern*, 1967, 563 ss.; Id., *Die Notenbank im System der wirtschaftspolitischen Steuerung*, in: J. H. KAISER, *Planung III*, 1968, 409 ss.

⁽⁶⁾ Cfr. F. W. DÖRE, R. MAIROSE, *Die Bundesbank - Eine Nebenregierung?*, in: *Gegenwartskunde*, 1969, 91 ss., 211 ss.; H. MÜLLER, *Die Zentralbank - Eine Nebenregierung*, 1973; R. ROBERT, *Die Unabhängigkeit der Bundesbank*, 1978; R. WILDENMANN, *Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts und der Deutschen Bundesbank in der politischen Willensbildung*, 1969.

sizione di coloro che sono immediatamente colpiti ⁽⁷⁾ e dichiarazioni giornalistiche in parola ⁽⁸⁾, suono e immagine. Al più tardi dal famoso — famigerato discorso di Konrad Adenauer al Gürzenich di Colonia ⁽⁹⁾ fino al più recente tentativo del cancelliere federale Helmut Schmidt di mitigare nel sodalizio franco-tedesco con un prestito di 6,3 miliardi gli effetti della politica di alti tassi della Banca Federale ⁽¹⁰⁾, essa dovette superare un'autorevole e potente ⁽¹¹⁾ opposizione. Se finora questo le è riuscito senza danno, ciò non significa poi che la sua posizione non sia minacciata. Con-

⁽⁷⁾ Cfr. dell'epoca più recente fra gli altri O. EMMINGER, *Verteidigung der DM*, 1980; Id., *Die Geldpolitik der Bundesbank, Das Parlament* del 23.9.1978, 7; Id., *Ehe es zu spät ist, Die Zeit* del 30.3.1979, 19; Id., *Dollar-Interventionen und Geldpolitik*, *FAZ* del 4.4.1978, 13; K. KLASSEN, *Die Bundesbank ist unabhängig, aber nicht ungefährdet, Rheinischer Merkur* del 12.5.1978, 4; L. MÜLLER, *Die Notenbank und die Kreditinstitute, ZfgK*, 1980, 856 ss.; O. PÖHL, *Die Bundesbankpolitik am Jahresende*, 1980, *Die Bank*, 1980, 546 ss.; Id., *So schwierig wie das Abköchen deutscher U-Boote, Handelsblatt* del 23.10.1978, 10; J. TÜNGLER, *Ist der Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank zu groß?*, *FAZ* del 2.2.1980, 12; H. WERTZ, *Größere Aktivität am offenen Markt scheitert an den Voraussetzungen, Handelsblatt, Beilage «Banken International»*, del 26.3.1979, 20.

⁽⁸⁾ Cfr. dell'epoca più recente H. D. BARBIER, *Bonn tut der Bundesbank unrecht, Süddeutsche Zeitung* del 23.1.1979, 8; C. DERTINGER, *Ohne die mindeste Reserve, Die Welt* del 20.1.1979, 6; R. HERLT, *Ein Judas unter uns, Die Zeit* del 22.2.1980, 21; J. J. JESKE, *Bundes-Banken sterben nicht, FAZ* 6.7.1979, 11; W. KANNENGEIßER, *Der Kanzler und die Bundesbank, FAZ* 21.4.1981, 1; W. SCHICKLING, *Bleibt die Mark Währungsstar?*, *Rheinischer Merkur* 29.12.1978, 18; W. SEUß, *Das Geldmengenwachstum jetzt stabilisieren, FAZ* 2.11.1979, 13; Id., *Zu einer Neuorganisation gibt es keinen zwingenden Grund, FAZ* 2.2.1980, 12; H. STADLMANN, *Emmingers Mahnung, FAZ* 3.4.1979, 11; K. VATER, *Mit Hebelkraft und Tatendurst, Vorwärts* 5.4.1979, 20; D. ZWÄTZ, *Die stolze Festung in Frankfurt, Deutsche Zeitung* 29.9.1978, 7; Id., *Mit stumpfen Waffen, Deutsche Zeitung* 27.10.1978, 7.

⁽⁹⁾ Cfr. *FAZ* 30.5.1956, 7.

⁽¹⁰⁾ A dire la verità, con un ammontare di 6,3 miliardi assai difficilmente la politica della Banca Federale può essere «attaccata scorrettamente», come suppongono alcune voci della stampa, cfr. *FAZ* 13.4.1981, 13; W. SEUß, *Der Zorn des Kanzlers, FAZ* 15.4.1981, 13, e W. KANNENGEIßER, *Der Kanzler und die Bundesbank, FAZ*, 21.4.1981, 1. Più rischioso è l'ulteriore aumento dell'indebitamento pubblico verso l'estero.

⁽¹¹⁾ Oltre a ciò sono da considerare in particolare esponenti di politica economica di primo piano della SPD (Wolfgang Roth ha chiamato di recente la banca di emissione un fattore di crisi di primo grado, cfr. E. G. VETTER, *Worte weisen den Weg, FAZ* 31.3.1981, 1), i sindacati (H. ADAM, *Brauchen wir eine neue Wirtschaftspolitik?*, 1977; D. B. SIMMERT, *Reform der Geldpolitik-Konsequenzen für die Tarifpartner*, in *WSI-Mitteilungen*, 1974, 47 ss.; ulteriori indicazioni in R. CAESER, *Der Handlungsspielraum von Notenbanken*, 1979, 220, nota 2) e occasionalmente anche le banche (cfr. «Banken-Schelte», *SZ* 25.3.1981, 33).

dizioni di cornice radicalmente mutate potrebbero cioè rafforzare la pressione sulla Banca Federale. Anche lo stato in trasformazione della ricerca scientifica economia e politica rende necessaria la determinazione della sua posizione giuridica in modo continuamente nuovo. Il margine effettivo di manovra della Banca Federale, viene cioè essenzialmente determinato dai fattori economici e politici, senza la considerazione dei quali una riflessione giuridica rimarrebbe priva di sostanza.

II. 1. *a*) Secondo l'art. 88 GG il *Bund* costituisce una banca di emissione come Banca Federale. Secondo l'opinione oggi prevalente, con questa scarna disposizione costituzionale non viene garantita l'indipendenza della Banca Federale ⁽¹²⁾. In ogni caso, coi tradizionali metodi d'interpretazione non si può fondare un'autonoma sfera della Banca Federale radicata nella costituzione ⁽¹³⁾; né il tenore, lo spirito e la finalità, né la sistematica dell'art. 88 GG o anche il «quadro generale precostituzionale» ⁽¹⁴⁾ forniscono in modo sufficiente punti di appoggio per il risultato auspicato.

A tutti gli autori, che vedono assicurata l'indipendenza della Banca Federale in quanto rafforzata dalla costituzione, è comune il fatto di riconoscere una capacità di funzionamento solo ad una banca di emissione indipendente e con ciò di cogliere l'autonomia nel tenore, significato e finalità dell'art. 88 GG ⁽¹⁵⁾. L'asserito indissolubile nesso d'indipendenza e capacità di prestazioni politico-monetarie sicuramente però non sussiste, come dimostra già uno sguardo alla situazione internazionale ⁽¹⁶⁾. In tutto il mondo il compito di salvaguardia della moneta e di emissione di banconote è ripartito con diversa accentuazione fra la banca di emissione, il governo e altre autorità in reciproca dipendenza. L'indipendenza della banca di emissione non può dunque essere annoverata fra le sue caratteristiche essenziali. Altrettanto poco come il tenore e la finalità, forniscono

⁽¹²⁾ Cfr. in particolare la rappresentazione delle opinioni in *BVerwGE* 41, 334 ss. (354 ss.), e K. STERN, *Staatsrecht II*, 1980, 493 ss.

⁽¹³⁾ Cfr. R. SCHMIDT, *op. cit.*, 666 ss.

⁽¹⁴⁾ Sulla problematica di questa figura cfr. L. GRAMLICH, *Abscheid vom "vorverfassungsmäßigen Gesamtbild"*, *DVBl.*, 1980, 531 ss.; cfr. d'altra parte O.-E. STARKE (*WM*, 1957, 85 ss. e *DÖV*, 1957, 608 s.), C.-Th. SAMM, *op. cit.*, 186; D. UHLENBRUCK, *op. cit.*, 50, e C. A. GAUGENRIEDER, *op. cit.*, 98.

⁽¹⁵⁾ C.-Th. SAMM, *op. cit.*, 180 s., 186; D. UHLENBRUCK, *op. cit.*, 50, ulteriori indicazioni in K. STERN, *op. cit.*, 494.

⁽¹⁶⁾ Cfr. O. HAHN, *op. cit.*, vol. 2, *passim*; O. VEIT, *Grundriß der Währungs-politik*³, 1969, 191 ss.

argomenti la sistematica ⁽¹⁷⁾ e la mutevole storia della genesi della banca di emissione, che fu indipendente dal 1924 al 1937, per una sua indipendenza costituzionalmente assicurata ⁽¹⁸⁾. Sicuramente l'esperienza mostra che banche di emissione indipendenti sono particolarmente idonee alla salvaguardia della moneta ⁽¹⁹⁾. Un'interpretazione costituzionale che faccia passare ciò che è auspicabile da un punto di vista di politica costituzionale come un dato di fatto costituzionale, sfuma però i contorni. Una Banca Federale indipendente potrebbe essere certamente concepita come parte di un sistema progredito di separazione dei poteri ⁽²⁰⁾. Questo, tuttavia, non è un argomento a sfavore della dottrina prevalente dell'autonomia prevista solo dalla legge ordinaria ⁽²¹⁾, ma semplicemente l'espressione di una determinata presunzione, ovvero di un postulato di politica costituzionale. Se si confronta il testo di gran lunga più esauriente dell'art. 114 GG, che garantisce l'autonomia della Corte dei conti federale, con l'art. 88 GG, ciò poi conferma ulteriormente ⁽²²⁾ che non si può polemizzare con la costituzione per l'indipendenza della Banca Federale.

Il problema fondamentale dal punto di vista del diritto costituzionale si sposta perciò alla questione se l'indipendenza accordata con legge ordinaria alla Banca Federale sia consentita dalla Legge Fondamentale. Una risposta è possibile solo dopo esame e valutazione del relativo complesso di norme, dato che per compiti di portata politica di principio non sono ammissibili i cosiddetti spazi liberi di governo ⁽²³⁾.

b) Ai sensi del § 2 del BBankG, la Banca Federale è persona giuridica di diritto pubblico immediatamente del *Bund*. Senza che ciò debba essere espressamente chiarito dal legislatore, il *Bund* ha quindi obblighi di prelazione nei confronti della Banca Federale ⁽²⁴⁾. La scelta di conferire una propria personalità giuridica alla Banca Federale da parte del legislatore assicura a quest'ultima una indipendenza maggiore di quanto sarebbe garantito attraverso l'istituzione di un'autorità amministrativa federale. Il Consiglio centrale e il Direttorio della Banca Federale hanno solo la « posizione » di massime autorità federali (§ 29 comma 1 BBankG);

⁽¹⁷⁾ Cfr. SCHMIDT, *op. cit.*, 669.

⁽¹⁸⁾ Cfr. H. J. ARNDT, *Politik und Sachverstand im Kreditwährungswesen*, 1963, 100 ss.; K. STERN, *op. cit.*, 465 ss.

⁽¹⁹⁾ Così fra gli altri O. HAHN, *op. cit.*, 36.

⁽²⁰⁾ Cfr. H. H. v. ARNIN, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, 1977, 367.

⁽²¹⁾ Così però H. H. v. ARNIN, *op. cit.*

⁽²²⁾ Analogamente K. STERN, *op. cit.*, 494 s.

⁽²³⁾ Così BVerfGE 9, 268 ss. (282). Cfr. anche BVerfGE 22, 106 ss.

⁽²⁴⁾ Cfr. J. v. SPINDLER, W. BECKER, O.-E. STARKE, *op. cit.*, 186.

la Banca Federale è paragonabile piuttosto ad un organo di governo che ad un'autorità amministrativa ⁽²⁵⁾.

Il legislatore ha lasciata aperta la questione se la Banca Federale sia corporazione o istituzione. A causa della mancanza dei membri, l'opinione prevalente, sostiene a ragione il carattere di istituzione ⁽²⁶⁾. Per quanto ci riguarda, riveste soprattutto interesse se ne derivi una vigilanza generale dello stato sulla Banca Federale. Mentre alcuni autori danno questo per scontato ⁽²⁷⁾, ciò non può essere approvato in base a considerazioni inerenti allo stato di diritto. Il fondamento giuridico necessario e da prendersi in considerazione è lo stesso BBankG che nei §§ 13 e 14 proposizione 2 contiene solo « rudimenti di controllo » ⁽²⁸⁾.

c) La Banca Federale, spesso apostrofata come « tutrice della moneta » ⁽²⁹⁾, accettata come « quarto potere » ⁽³⁰⁾, posta nelle vicinanze della Coste costituzionale ⁽³¹⁾ o inquadrata a fatica solo nell'esecutivo ⁽³²⁾, in una comparazione internazionale dispone indubbiamente di un elevato grado d'indipendenza dal governo ⁽³³⁾. Ciò è conseguenza, non da ultimo, della non chiara formulazione legislativa della funzione della Banca e del suo rapporto con il governo.

In base al § 12 comma 1 proposizione 2 del BBankG la Banca nell'esercizio delle attribuzioni, che secondo la legge le spettano, è indipendente. D'altra parte, essa è obbligata ad appoggiare la politica economica generale del governo, solo però sotto la riserva della salvaguardia della sua funzione (§ 12 comma 1 proposizione 1 del BBankG). La funzione della Banca Federale (regolazione della circolazione monetaria e della concessione di crediti all'economia; disciplina secondo criteri bancari del movimento dei pagamenti) viene di nuovo indirizzata nel § 3 del BBankG, all'obiettivo di « salvaguardare la moneta ». Il rapporto tra le due disposi-

⁽²⁵⁾ Così K. STERN, *op. cit.*, 469.

⁽²⁶⁾ Cfr. D. WILKE, *op. cit.*, nota 130, con ulteriori indicazioni; H. J. WOLFF, O. BACHOF, *Verwaltungsrecht* II⁴, 1976, 367 e K. STERN, *op. cit.*, 471.

⁽²⁷⁾ Così fra gli altri H. J. WOLFF, O. BACHOF, *op. cit.*, 367, con un richiamo non appropriato al *BVerwG*.

⁽²⁸⁾ Così esattamente K. STERN, *op. cit.*, 471.

⁽²⁹⁾ Così J. v. SPINDLER, W. BECKER, O.-E. STARKE, *op. cit.*, 169.

⁽³⁰⁾ Così C.-Th. SAMM, *op. cit.*, 122 ss.

⁽³¹⁾ v. ARNIN, *op. cit.*, 358.

⁽³²⁾ Cfr. il tentativo di K. STERN, *op. cit.*, 468 ss.

⁽³³⁾ Cfr. fra gli altri H. RITTERSHAUSEN, *op. cit.*, 31 e W. HANKEL, *Währungs-politik: Weniger Dirigismus durch mehr Ordnungspolitik*, in *ZfgK*, 1970, 22 s.

zioni ha dato adito a numerose interpretazioni ⁽³⁴⁾, che per lo più terminano col riconoscimento che resta affidato alla Banca Federale stabilire se sono adempiuti o meno i presupposti per il dovere di obbedienza in base al § 12 comma 1 BBankG. In ogni caso la Banca Federale stessa pretende per sé un corrispondente margine discrezionale di manovra ⁽³⁵⁾.

Dato che per la politica economica generale si deve intendere solo la linea di fondo di politica economica e non ogni singola misura ⁽³⁶⁾ e dato che la Banca Federale può richiamarsi al fatto che, con l'imposizione legislativa della salvaguardia della moneta, essa deve perseguire come obiettivo prioritario la stabilità dei prezzi ⁽³⁷⁾, le rimane un margine di manovra largamente privo di limiti, che anche mediante l'obbligo all'equilibrio economico generale del § 1 StabG difficilmente può essere ridotto. Invero, oggi è largamente fuori discussione che la Banca Federale appartiene agli istituti immediatamente federali di diritto pubblico, legati direttamente al *Bund*, che attraverso il § 13 comma 3 StabG sono rivolti al cosiddetto quadrato magico ⁽³⁸⁾, e in ciò si può indubbiamente vedere un indebolimento — non però un'eliminazione — delle priorità di obiettivo stabilite nel BBankG ⁽³⁹⁾. Tuttavia, da un lato, il § 13 comma 3 StabG è solo una prescrizione impositiva di un obbligo ⁽⁴⁰⁾, dall'altro il BBankG è la determinazione più specifica ⁽⁴¹⁾; ma soprattutto finora è stato ancora troppo poco considerato lo spazio libero derivante per la Banca Federale

⁽³⁴⁾ Cfr. fra gli altri C.-Th. SAMM, *op. cit.*, 30 ss.; D. UHLENBRUCK, *op. cit.*, 57 ss.; O. LAMPE, *op. cit.*, 47 ss.; K. STERN, *op. cit.*, 499.

⁽³⁵⁾ Cfr. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, Agosto 1972, 15-17.

⁽³⁶⁾ Cfr. Reiner SCHMIDT, *op. cit.*, 673.

⁽³⁷⁾ Cfr. fra gli altri *Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank*, BT-Drucks. II/2781 del 18.10.1956, Allegato I, 23 s.; K. BRAUN, *Die Stellung der Notenbank als währungspolitische Instanz. Das Verhältnis zwischen Regierung und Notenbank in der Bundesrepublik Deutschland und in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Diss. Tübingen, 1969, 15 ss.; O. LAMPE, *op. cit.*, 84; D. TIEGEL, *Staat und Notenbank. Probleme ihrer wirtschaftspolitischen Kooperation*, in *Schmollers Jahrbuch für Wirtschaft- und Sozialwissenschaften*, 1971, 411 ss. (433 s.); H. H. v. ARNIN, *op. cit.*, 356; W. P. HOFFMANN, *Rechtsfragen der Währungsparität*, 1969, 220.

⁽³⁸⁾ Cfr. K. STERN, in STERN, MÜNCH, HANSMEYER, *Kommentar zum StabG²*, 1972, § 13, II, annotazione 4; A. MÖLLER, *Kommentar zum StabG²*, 1969, § 13 RdNr. 6; poco chiaramente J. v. SPINDLER, W. BECKER, O.-E. STARKE, *op. cit.*, 258 s.

⁽³⁹⁾ Così H. FABER, *op. cit.*, 42 s.; W. P. HOFFMANN, *op. cit.*, 20 s.; A. MÖLLER, *op. cit.*, 193.

⁽⁴⁰⁾ Così in particolare K. STERN, *Staatsrecht*, vol. II, 1980, 481.

⁽⁴¹⁾ Così anche K. STERN, *op. cit.*, 481, con ulteriori indicazioni alla nota 69.

dalla giuridicizzazione degli obiettivi di politica economica nel § 1 StabG ⁽⁴²⁾. Se il *Bund* con le sue misure di politica economica o finanziaria, trascura le esigenze dell'equilibrio economico generale, viene a cadere l'obbligo della Banca Federale di ottemperare ad eventuali direttive del governo federale persino nell'ambito della politica economica generale, o in altre parole: nel conflitto la Banca Federale avrebbe la possibilità di negare il proprio dovere di sostegno, appellandosi ad una violazione della legge (§ 1 StabG) da parte del governo federale. Normalmente cioè, a causa dell'incertezza della materia, si argomenterà da parte della Banca Federale con la minaccia alla stabilità del livello dei prezzi ⁽⁴³⁾. Poiché il legislatore ha rinunciato di proposito ⁽⁴⁴⁾ a disciplinare il conflitto, all'occorrenza solo il parlamento sarebbe in grado, attraverso una riformulazione dei §§ 3 e 12 BBankG — una semplice risoluzione del parlamento non sarebbe sufficiente — di impegnare la Banca Federale sulla linea del governo federale. Ulteriori controlli non hanno in genere efficacia. Ciò vale anche per l'opinione pubblica, dato che ad essa è richiesto troppo per gli inevitabili e difficili collegamenti economici generali; inoltre essa non dispone di alcuna possibilità di sanzione ⁽⁴⁵⁾. Persino il controllo attraverso i tribunali amministrativi è pressoché inefficace. Le vie legali in campo amministrativo ⁽⁴⁶⁾ possono cioè avere probabilità di successo solo in caso di violazioni del tutto eclatanti, dato che i criteri di controllo predisposti dal legislatore — in modo del tutto adatto alla materia — devono rimanere indeterminati ⁽⁴⁷⁾.

Pertanto, finché manca l'istituzione di un tribunale arbitrale, secondo il modello austriaco ⁽⁴⁸⁾ o di una commissione di mediazione tra Banca Fe-

⁽⁴²⁾ Cfr. già Reiner SCHMIDT, *op. cit.*, 674.

⁽⁴³⁾ Questo punto di vista che fu esposto da me nel 1973 (cfr. Reiner SCHMIDT, *op. cit.*, 674), è dimenticato da R. CAESAR (*Handlungsspielraum von Notenbanken*, Dissertazione per la docenza, Köln, 1979, 180, annotazione 4) quando ritiene che io avrei visto nello StabG un affievolimento della priorità degli obiettivi del BBankG.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. al *BT-Drucks.* II/3603, 5.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. però al *BT-Drucks.* II/3603, 5.

⁽⁴⁶⁾ La via legale in campo costituzionale viene meno, dato che la Banca Federale non è un organo costituzionale; cfr. in modo pertinente K. STERN, *op. cit.*, 467 s.

⁽⁴⁷⁾ Analogamente K. STERN, *op. cit.*, 503.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. § 41 comma 3 und §§ 45, 46 *NationalBankG* dell'8.9.1955 (*Österreichisches BGBl.*, 23.9.1955, 49^a parte, 184).

derale e governo federale ⁽⁴⁹⁾, i casi di conflitto dovranno essere decisi politicamente ⁽⁵⁰⁾.

Una considerazione delle norme essenziali per la regolazione dei rapporti tra Banca Federale e governo federale conferma dunque le opinioni frequentemente espresse di una estesa indipendenza anche dopo l'emana-zione dello StabG ⁽⁵¹⁾ e anche dopo i tentativi di accordare alla Banca Federale solo « una autonomia limitata dal piano » ⁽⁵²⁾.

d) D'altra parte, non si può trascurare che la Banca Federale è inserita in un sistema di coordinamento orizzontale, che invero non comporta vincoli giuridici eccessivamente rigidi, ma di fatto è comunque efficace in quanto la Banca Federale, che anche nella sua sfera peculiare della salvaguardia della moneta è solo uno dei numerosi attori, dipende dalla collaborazione, in particolare, con il governo federale. Così ad esempio, un elemento così essenziale per la salvaguardia della moneta come la fissazione della parità rientra nella competenza del governo federale ⁽⁵³⁾.

Per il coordinamento le forme più importanti sono quelle regolate nel § 13 BBankG; la Banca Federale ha nei confronti del governo federale obblighi di parere e informazione; il governo federale deve consultare il presidente della Banca Federale per significativi pareri di politica monetaria. I membri del governo federale possono partecipare alle riunioni del Consiglio delle banche centrali e avanzare proposte. Finora non è mai stato fatto uso, a quanto è dato di sapere, del diritto del governo federale di richiedere la sospensione della deliberazione fino a due settimane (§ 13 comma 2 proposizione 3 BBankG ⁽⁵⁴⁾). A ciò si aggiunge il diritto, regolato per legge, di partecipazione della Banca Federale alle riunioni del Consiglio per la congiuntura (§ 18 comma 4 StabG) e del Consiglio della programmazione finanziaria (§ 51 comma 1 HGrG), come anche la sua partecipazione, accordato al di fuori della legge, all'azione concertata, nel frattempo ampiamente paralizzata (§ 3 StbG) ⁽⁵⁵⁾. È infine da ricordare

⁽⁴⁹⁾ Così la proposta di O.-E. STARKE, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht*, WM, parte 4^a, 1977, 6, e nota 47.

⁽⁵⁰⁾ Così anche K. STERN, *op. cit.*, 503.

⁽⁵¹⁾ Cfr. ad esempio A. MÖLLER, *op. cit.*, § 13 Rdnr. 6.

⁽⁵²⁾ Questa è in particolare l'aspirazione di H. FABER, *op. cit.*, 27 ss. che con richiamo a H. J. ARNDT vuole « pienamente democratizzare » la moneta (p. 72). La concezione di democrazia che ne sta alla base a ragione oggi non viene più seriamente discussa nella teoria del diritto pubblico.

⁽⁵³⁾ Indicazioni in Reiner SCHMIDT, *op. cit.*, 675, nota 92.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. R. CAESAR, *op. cit.*, 200.

⁽⁵⁵⁾ All'azione concertata la Banca Federale prende parte dalla metà del 1968.

una serie di riserve di autorizzazione e di ulteriori obblighi di cooperazione che fanno riferimento alla corresponsabilità della Banca Federale e nei quali vengono persino visti rudimenti di una vigilanza sulla Banca Federale ⁽⁵⁶⁾. Le disposizioni sul coordinamento, talora sottovalutate nel loro significato, possono dispiegare efficacia in caso di un orientamento contrapposto della Banca Federale e del governo federale, fino a che l'opinione pubblica s'impegna. Il problema se per il prestito di 6,3 miliardi del *Bund* occorresse dar vita ad un'« intesa » con la Banca Federale, ai sensi del § 20 comma 2 BBankG, ha perciò sempre forza dirompente per i rapporti tra governo e Banca Federale ⁽⁵⁷⁾.

e) Anche la dotazione personale degli organi della Banca Federale mostra la sua dipendenza da istanze statali. I membri del Consiglio delle banche centrali, massimo organo ufficiale di politica monetaria, che è composto dal Presidente, dal Vice Presidente, da un massimo di altri otto membri e dai presidenti delle banche centrali dei *Länder* (§§ 6 e 7 BBankG), vengono infatti proposti dal governo federale oppure dal *Bundesrat*. La regolazione della durata del mandato (di norma otto anni, §§ 7 comma 3 proposizione 3, 8 comma 4 proposizione 4 BBankG), il requisito di una « particolare capacità professionale » (§§ 7 comma 2 proposizione 2, 8 comma 3 proposizione 3 BBankG) come il dovere di consultazione del Consiglio delle banche centrali (§§ 7 comma 3 proposizione 2, 8 comma 4 proposizione 2 BBankG) devono, a dir la verità, contrastare una politicizzazione della Banca Federale. Tuttavia, il conclamato « pluralismo delle istanze di nomina » ⁽⁵⁸⁾ e il principio collegiale vigente all'interno della Banca (§§ 6 comma 3, 7 comma 5 BBankG) difficilmente sono in grado di assicurare in caso di crisi l'indipendenza della Banca Federale, come forse avviene per la Corte dei conti ⁽⁵⁹⁾. Se si pone a confronto la formulazione normativa dell'indipendenza della Banca Federale nella sfera funzionale con la sua garanzia nell'ambito personale, appare una incongruen-

L'azione concertata, uno strumento di politica economica, cui gli autori dello *StabG* avevano assegnato almeno un'importante funzione di completamento è stata bloccata dai sindacati nell'estate del 1977 e da allora non si è più avviata in modo corretto.

⁽⁵⁶⁾ Un elenco dei poteri del governo federale nella sfera della politica monetaria si trova in J. v. SPINDLER, W. BECKER, O.-E. STARKE, *op. cit.*, 257 s.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. *FAZ* 24.4.1981, 13.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. K. STERN, *op. cit.*, 490 con ulteriori indicazioni nella nota 105.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. art. 114 comma 2 BB e la legge sull'istituzione e le funzioni della Corte dei conti del 27.11.1950 (*BGBI.*, 765).

za: di autonomia non si può parlare nell'ambito personale; essa sarebbe ad esempio istituzionalizzabile attraverso estese possibilità di cooptazione.

f) Lo strumentario messo a disposizione della Banca Federale dal BBankG è orientato alla politica monetaria. Nella ricerca sul problema quale peso spetti alla Banca Federale nell'espletamento della sua funzione in confronto ad altri attori politico-economici, una considerazione normativa basata sugli strumenti urta contro i loro limiti, in quanto dipende essenzialmente dall'efficacia degli strumenti impiegati. Nondimeno, per ragioni metodologiche deve anzitutto venire in primo piano una considerazione legata alle norme. Con la dichiarazione del BVerfG che la Banca Federale occupa « una posizione chiave nell'apparato creditizio della Repubblica federale, una posizione dominante al vertice dell'economia monetaria e creditizia »⁽⁶⁰⁾, non si è ancora guadagnato molto, in quanto dipende dal rapporto con il *Bund* che parimenti pratica la politica economica, soprattutto quindi con il governo federale, con il legislatore federale, ma anche con i *Länder*, i comuni e gli altri soggetti. La Banca Federale, in quanto banca di emissione, dovrebbe disporre di tutti i poteri « che secondo la moderna scienza e prassi monetaria sono adeguati ed essenziali alla manovra della massa monetaria »⁽⁶¹⁾. Lo strumentario messo a disposizione sarebbe perciò fissato così ampiamente che difficilmente diverrebbero necessarie integrazioni⁽⁶²⁾. La Banca Federale ha a disposizione un vasto arsenale di armi « dalla pistola di segnalazione della politica di riscontro, al fioretto della politica di mercato aperto, alla sciabola pesante della politica della riserva obbligatoria »⁽⁶³⁾. A ciò si è aggiunto negli anni 1971-1974 il cosiddetto deposito liquido⁽⁶⁴⁾, cioè l'obbligo dei soggetti non ban-

⁽⁶⁰⁾ BVerfGE 14, 197 ss. (212, 217).

⁽⁶¹⁾ *Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank*, BT-Druks. II/2781, allegato I, p. 27. A dire il vero sarebbero pensabili poteri del tutto illimitati come ad esempio quelli della banca di emissione inglese, americana e italiana. Nel 1972 la Banca Federale aveva presentato proposte per il miglioramento e l'ampliamento del suo strumentario (soprattutto delle disposizioni sulla riserva obbligatoria), per poter adempiere meglio al suo dovere d'intervento secondo il sistema del corso del fix di Bretton-Woods. Il passaggio alla fluttuazione nel marzo 1973 rese superfluo l'ulteriore perseguimento di questi piani.

⁽⁶²⁾ Così anche R. CAESAR, *op. cit.*, 186.

⁽⁶³⁾ Così H. HENCKEL, *Das Geld, die Banken und der Staat*, ZfgK, 1958, 830.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. § 6 a comma 1 AWG (inserito con legge del 23.12.1971, BGBl. I, 2142, nel AWG del 28.4.1961, BGBl. I, 481), da ultimo modificato con legge del 23.2.1972, BGBl. I, 109.

cari di mantenere depositi infruttiferi presso la Banca Federale in caso di importazioni di capitali. Qui, a dire la verità, la Banca Federale era competente solo per la fissazione di volta in volta dei tassi percentuali, d'intesa con il ministro federale dell'economia e delle finanze ⁽⁶⁵⁾.

In modo significativo alla Banca Federale sono attribuite solo misure di efficacia globale, che, a dir la verità, occasionalmente possono essere impiegate anche in maniera selettiva — evidentemente in quanto esse operano meno « politicamente ». Questa impostazione di base è apparsa soprattutto nella discussione sull'ampliamento di poteri, attraverso la fissazione di un *plafond* al credito, quindi del contingentamento diretto del credito, e sulla riserva di attivo e d'incremento, che non erano stati attribuiti alla Banca Federale ⁽⁶⁶⁾. La prevista inclusione del governo federale (autorizzazione del governo federale ovvero approvazione del ministro federale delle finanze) nel processo decisionale ⁽⁶⁷⁾ mostra che esistono limiti politici ad un ampliamento delle competenze della Banca Federale; limiti che divengono evidenti anche nella sfera della salvaguardia esterna della moneta: qui spetta al governo federale il diritto di fissare la parità, mentre la Banca Federale ha solo un diritto di essere consultata ⁽⁶⁸⁾.

A dire il vero, alla Banca Federale è sempre riuscito ad attenuare mediante ricchezza di trovate le limitazioni alla conservazione della propria funzione; ciò vale, ad esempio, per l'estensione della politica della riserva obbligatoria impiegata a strumento della politica monetaria orientata alla economia interna e della politica valutaria estera, come per lo sviluppo della politica degli *swaps* ⁽⁶⁹⁾ e infine anche per l'impiego della *moral suasion* ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. *AWVO* nella pubblicazione del 31.8.1973 (*BGBL. I, 1096*) § 69 a comma 2; la necessità d'intesa rappresenta un nuovo impiego della teoria delle Due chiavi, cfr. K. v. BONIN, *op. cit.*, 180 s.; P.-H. HUPPERTZ, *Gewaltenteilung und antizyklische Finanzpolitik*, 1977, 78 s.; v. anche R. ROBERT, *op. cit.*, 140 s.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. O. ISSING, *Die Unabhängigkeit der Bundesbank. Bemerkungen zur geplanten Novellierung des BBankG*, in: *Strukturwandel und makroökonomische Steuerung, Festschrift für F. Voigt*, Berlin, 1975, 365 ss. (366 ss.), e R. ROBERT, *op. cit.*, 105 ss.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. R. CAESAR, *op. cit.*, 190, nota 5.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. W. P. HOFFMANN, *Rechtsfragen der Währungsparität*, 1969, 177; sulla qualità e base giuridica della fissazione delle parità v. Chr. TOMUSCHAT, *Die Aufwertung der Deutschen Mark*, 1970, 25 ss., 39 ss.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. inoltre S.-T. EHRIG, *Devisentermingeschäfte als Instrument der Währungspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Deutschen Bundesbank und der Schweizerischen Nationalbank*, 1973, 85 ss.; D. DICKERTMANN, A. SIEDENBERG, *Instrumentarium der Geldpolitik*, 3. ediz., 1979, 104 ss.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. inoltre H. RITTERSHAUSEN, *op. cit.*, 148 ss.; J. v. SPINDLER, W. BECKER,

Essa tuttavia non può oltrepassare i confini della politica monetaria. Non sussiste infatti alcun limite superiore all'indebitamento complessivo dello stato. Il limite massimo del § 20 BBankG per i crediti di cassa a *Bund*, *Länder* e patrimoni separati del *Bund* non è idoneo ad impedir al legislatore in materia di bilancio il suo comportamento finanziario che agisce normalmente in senso prociclico. Di norma, le istanze responsabili della politica fiscale, a dire il vero, si impegnano verbalmente ad una attiva politica di stabilizzazione ma al tempo stesso attaccano le azioni della Banca Federale (71).

Se si considera lo strumentario della Banca Federale limitatamente all'aspetto normativo, si può sicuramente constatare presso la Banca Federale una « competenza generale » (72) per la salvaguardia della moneta. Tanto dalla norma di competenza dell'art. 73 n. 4 GG come dall'art. 109 comma 2 GG risulta però chiaramente che la Banca Federale non è affatto l'unica autorità del sistema monetario; nella sfera della salvaguardia esterna della moneta le compete anzi solo un ruolo secondario. Significativamente l'unica istituzione internazionale di cui fa parte la Banca Federale è la Banca per il conguaglio internazionale dei pagamenti (73), mentre il *Bund* è impegnato a livello internazionale in misura senza pari maggiore. Le sue partecipazioni come socio si estendono dalla Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo fino alle istituzioni per regolazione dello SME (74).

Se si mettono a confronto i limitati strumenti di politica monetaria della Banca Federale con quelli di politica finanziaria, di ordine e distributiva del *Bund*, dei *Länder* e dei comuni, il margine di manovra della Banca Federale si riduce all'ambito della tutela interna della moneta, che a sua volta sta in varie forme di dipendenza da tutti i provvedimenti degli altri attori della politica economica.

g) L'autonomia limitata e non fissata costituzionalmente della Banca Federale nei confronti del governo federale non vale, a causa della pre-

O.-E. STARKE, *op. cit.*, 46; scettico K. KLEIN, *Die Kreditplafondierung, eine geld- und kreditpolitische Notwendigkeit*, 1967, 20 s.

(71) Così K.-H. HANSMeyer, D. MACKSCHEID, *Die Free-Rider-Position der Finanzpolitik - Notenbankpolitik und Staatsaktivität*, in D. DUWENDAG (a cura di), *Macht und Ohnmacht der Bundesbank*, 1973, 132 ss. (133).

(72) Così K. STERN, *op. cit.*, 478.

(73) Convenzione sul BIZ del 20.1.1930 (RGBl. II, 288); nuovo impiego della convenzione in conformità alla pubblicazione del 13.3.1953 (BGBl. II, 117).

(74) Cfr. i regolamenti (CEE) n. 3180/78 e 3181/78 del Consiglio del 18.12.1978 (ABIEG n. L 379/1 s.).

ferenza della legge (art. 20 comma 3 GG), nei confronti del legislatore ⁽⁷⁵⁾. Quest'ultimo, peraltro, non si può accontentare di una c.d. semplice delibera parlamentare, dato che l'indipendenza garantita formalmente nel BBankG viene prima ⁽⁷⁶⁾.

Nel caso in cui la stessa Banca Federale agisca come autrice di norme, essa usufruisce, se si segue l'opinione del BVerwG ⁽⁷⁷⁾, di una posizione speciale assicurata costituzionalmente: il legislatore federale è infatti autorizzato e vincolato, ai sensi dell'art. 88 GG, a « mettere immediatamente a disposizione della Banca Federale lo strumento di politica monetaria che la metta nella posizione di salvaguardare la stabilità della moneta ».

Poiché il tribunale dà la preminenza all'art. 88 GG rispetto all'art. 80 comma 1 proposizione 1 GG, la Banca Federale è dunque autorizzata, appoggiandosi ad una base giuridica, alla cui emanazione il legislatore federale è obbligato, a produrre norme giuridiche.

Naturalmente, la Banca Federale non è esonerata dal controllo dei tribunali. Nella sfera delle misure di politica monetaria e quindi del problema centrale dei rapporti tra governo federale e Banca Federale alla giurisdizione amministrativa, in sé competente, sarà però di regola chiesto troppo ⁽⁷⁸⁾ ed essa lascerà intatta la libertà di conformazione della Banca Federale.

h) Secondo la motivazione del progetto governativo del BBankG sono « potenziali interessati ad una crescita del volume del denaro in senso opposto alla politica monetaria... secondo quanto risulta dall'esperienza, tutte le istanze politiche, tutti gli istituti di credito e tutti coloro che ricevono credito » ⁽⁷⁹⁾. Nell'ambito dei comitati consultivi istituiti presso le banche centrali dei *Länder* che devono comprendere al massimo dieci membri, gli istituti di credito e coloro che ricevono crediti svolgono una funzione consultiva (§ 9 comma 1, 2 BBankG). Questi comitati consultivi, che al massimo sono composti della metà dei membri del settore del credito e per la restante parte da rappresentanti dell'economia industriale, del commercio, dell'agricoltura nonché delle associazioni dei lavoratori e degli impiegati,

⁽⁷⁵⁾ Cfr. K. STERN, *op. cit.*, 499.

⁽⁷⁶⁾ Così esattamente H. FABER, *Wirtschaftsplanung und Bundesbankautonomie*, 1969, 71.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. BVerwGE 41, 334 ss. (350).

⁽⁷⁸⁾ La sentenza del BVerwG del 29.1.1973 (BVerwGE 41, 334 ss.) non è un esempio in senso contrario, poiché là non si trattava dell'ammissibilità di una misura in sé, bensì dell'esatta delimitazione della cerchia dei soggetti colpiti.

⁽⁷⁹⁾ BT-Drucks. II/2781, 24.

non possono essere considerati in alcun modo come una limitazione dell'indipendenza della Banca Federale in quanto è loro impedito un intervento sulle decisioni di politica monetaria ⁽⁸⁰⁾.

2) Una valutazione sommaria della situazione normativa consente di parlare ulteriormente di una Banca Federale indipendente. L'autonomia accordata dal legislatore ordinario, secondo l'opinione dominante ⁽⁸¹⁾ e secondo la fondamentale sentenza del BVerwG ⁽⁸²⁾, è conforme alla costituzione e potrebbe reggersi anche di fronte al BVerfG, sebbene due sue importanti decisioni ⁽⁸³⁾ concernenti il principio della responsabilità governativa proibiscano di sottrarre in genere alla responsabilità del governo funzioni governative di « portata politica » ⁽⁸⁴⁾. Da un lato si tratta però solo di una delega parziale di funzioni nel campo della salvaguardia della moneta ⁽⁸⁵⁾, dall'altro la Banca Federale è « inserita in un sistema di dipendenze di natura personale e materiale », un punto di vista che a ragione il BVerwG ha messo chiaramente in evidenza ⁽⁸⁶⁾. Accanto agli altri non rari casi di amministrazione libera dall'influsso ministeriale ⁽⁸⁷⁾, la Banca Federale a causa del significato della funzione attribuitale si distingue come costituzionalmente irregolare ⁽⁸⁸⁾. La polemica che da ciò si è alimentata (« negazione del concetto di partecipazione » ⁽⁸⁹⁾, « dittatura finanziaria » ⁽⁹⁰⁾ ecc.) può tuttavia basarsi in sostanza solo su concezioni teoriche della democrazia, non su decisivi argomenti di diritto costituzionale.

⁽⁸⁰⁾ Così a ragione R. CAESAR, *op. cit.*, 183, che però trascura che la Banca Federale del resto come ogni altra istanza politica è esposta ai gruppi di pressione. In ciò non gioca alcun ruolo il fatto che la Banca Federale finora in modo evidente sia ampiamente riuscita a proteggersi da influssi esterni.

⁽⁸¹⁾ Cfr. inoltre le indicazioni in K. STERN, *op. cit.*, 497, nota 131; v. anche R. CAESAR, *Die Unabhängigkeit der Notenbank im demokratischen Staat-Argumente und Gegenargumente*, ZfP, 1980, 347 ss. (361 ss.).

⁽⁸²⁾ BVerwGE 41, 334 ss.

⁽⁸³⁾ BVerfGE 9, 268 ss., e 22, 106 ss.

⁽⁸⁴⁾ BVerfGE 9, 268 ss. (282).

⁽⁸⁵⁾ Così Reiner SCHMIDT, *op. cit.*, 677.

⁽⁸⁶⁾ BVerwGE 41 334 ss. (357).

⁽⁸⁷⁾ Cfr. C. P. FICHTMÜLLER, *Zulässigkeit ministerialfreien Raums in der Bundesverwaltung*, in *AöR*, vol. 91, 297 ss.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. P. BADURA, in *Evangelisches Staatslexikon*², 1975, col. 300; A. KÖTTGEN, *Der Einfluß des Bundes auf die Deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung*, in: *JöR*, N.S., vol. 11, 1962, 173 ss. (280); C.-Th. SAMM, *op. cit.*, 134; D. UHLENBRUCK, *op. cit.*, 71.

⁽⁸⁹⁾ Così R. ROBERT, *op. cit.*, 55.

⁽⁹⁰⁾ Così H. J. ARNDT, *Politik und Sachverstand im Kreditwährungswesen*, 1963, 311.

2. a) La posizione della Banca Federale nel contesto costituzionale, solo sulla scorta della base normativa, si può cogliere soltanto in maniera incompleta. Più che nel caso di altre istituzioni della vita costituzionale, il significato della Banca Federale si determina infatti quasi esclusivamente secondo l'efficacia delle misure da essa adottate, sulle quali le norme esistenti dicono poco. Ma per un verso l'efficacia delle misure di politica monetaria — anche se si possono considerare isolatamente — di rado è esattamente scandagliabile ⁽⁹¹⁾ per un altro la politica monetaria si colloca sempre nel contesto delle misure di altri portatori di un potere decisionale di politica economica, in ordine al quale sorge un problema insolubile di interdipendenze e imputazioni.

Una descrizione della politica della Banca Federeale e dei suoi ostacoli non può perciò produrre alcun risultato quantificabile. A tal fine non sono sufficienti neppure categorie politologiche, di scienza economica e sociopsicologiche. Il problema può essere impostato su questo, se e in che misura sono state utilizzate le competenze esistenti ⁽⁹²⁾, e si può tentare di valutare quale effetto abbia presumibilmente sortito l'impiego degli strumenti di politica monetaria. Fino al 1974 la Banca Federale ha praticato un'intensiva politica anticiclica ⁽⁹³⁾; dalla fine del 1974 essa punta in misura intensificata ad una politica quantitativa della moneta e indica corrispondenti valori di obiettivo per la crescita della quantità di moneta delle banche centrali ⁽⁹⁴⁾. I mezzi classici della politica di sconto e di anticipazione su titoli, della politica del contingentamento del risconto e delle anticipazioni e della politica della riserva obbligatoria sono stati impiegati, altrettanto come strumenti meno ortodossi, come la politica degli *swaps* ⁽⁹⁵⁾,

⁽⁹¹⁾ Sui problemi dell'efficienza cfr. D. DICKERTMANN, A. SIEDENBERG, *op. cit.*, 117 ss. Secondo W. ENGELS (*Notenbanktechnik, Instrumente und Verfahren der monetären Stabilitätspolitik*, 1979) la politica della banca di emissione è non prognosticabile, inefficiente e costosa senza necessità. Sulle puntigliose tesi di ENGELS che qui non possono essere discusse cfr. W. SEUß, *Gewinnorientierte Notenbankpolitik?*, FAZ 9.7.1979, 9.

⁽⁹²⁾ Sulla problematica di rilevare il peso di un *pouvoir*, nel quadro di una teoria quantitativa della divisione dei poteri, cfr. W. LEISNER, *Die quantitative Gewaltenteilung*, DÖV, 1969, 405 ss. (411).

⁽⁹³⁾ Cfr. *Jahresgutachten 1975 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, BT-Drucks. VII/4326, 176.

⁽⁹⁴⁾ Vgl. D. DICKERTMANN, A. SIEDENBERG, *op. cit.*, 137 ss.; Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für 1975, 9 ss.; Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, luglio 1974, 14 ss.; gennaio 1976, 5 ss.; novembre 1976, 5 ss.; gennaio 1979, 5 ss.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. inoltre H. LIPPERT, *Einführung in die Währungspolitik*⁸, 1974, 191 ss.

il controverso deposito in contanti ⁽⁹⁶⁾ e le limitazioni per il pagamento degli interessi per i crediti degli stranieri. La Banca Federale ha mostrato flessibilità anche nell'impiego della politica di mercato aperto che è stata impiegata tanto in modo tradizionale come anche in versioni nuove (operazioni di mercato aperto con soggetti non bancari, transazioni a brevissimo termine, ecc. ...) ⁽⁹⁷⁾.

b) La frequenza dei conflitti tra Banca Federale e governo federale e la veemenza delle controversie sono indicative dell'indipendenza e del significato della Banca Federale. Valutata in base a questi criteri, essa acquista senz'altro rilevanza. A cominciare dalla disputa relativa alla rivalutazione del marco nel 1961, passando alla politica restrittiva della Banca Federale nel 1965/66, al secondo bilancio eventuale nel 1967, alla rivalutazione integrativa da parte del governo federale nel 1968, nonché alla sicurezza economica esterna negli anni 1971/72, fino alla più recente controversia relativa al menzionato prestito di 6,3 miliardi ⁽⁹⁸⁾, il rapporto tra governo federale e Banca Federale, prescindendo dalla fase più calma dal 1974 fino al 1980, è stato contraddistinto da numerosi, più aspri conflitti e, non da ultimo, dall'uscita del ministro Schiller dal governo federale del 1972. Perlomeno fino al 1974, la Banca Federale non ha favorito l'indebitamento dello stato, occasionalmente ha negato al *Bund* e ai *Länder* l'accesso al credito di cassa ⁽⁹⁹⁾ e lo impiega solo in corrispondenza ad un fine, cioè come credito di transizione. Tuttavia, dal 1974 vi sono segni del fatto che la Banca Federale impieghi la politica di mercato aperto non soltanto a scopi di politica monetaria, ma a fini di alleggerimento dell'indebitamento dello stato.

Una « certa riduzione della tradizionale distanza fra finanziamento pubblico e banca d'emissione è innegabile », afferma Caesar nella sua dissertazione per l'abilitazione alla libera docenza ⁽¹⁰⁰⁾. Non contrasta con questa affermazione il fatto che la Banca Federale, soprattutto dopo l'aumento del nuovo indebitamento del 1975, si sia sempre ribellata nei confronti del governo federale agli eccessivi deficit di bilancio. Anche la legge

⁽⁹⁶⁾ Cfr. S. SCHMIDT, *Kapitalverkehrskontrollen und ihre Wirkung*, 1977, 78 ss., 107 ss.; *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, marzo 1972, 5 ss.

⁽⁹⁷⁾ Cfr. OECD, *Monetary policy in Germany*, OECD *Monetary studies series*, Paris, 37 s., e la penetrante rappresentazione in R. CAESAR, *Der Handlungsspielraum von Notenbanken*, dissertazione per la docenza, Köln, 1979, 204 ss.

⁽⁹⁸⁾ Cfr. W. SEUß, *Der Zorn des Kanzlers*, FAZ 15.4.1981, 13, e FAZ 24.4.1981, 13 (« *Lambsdorff erläutert Strukturprogramm* »).

⁽⁹⁹⁾ Sul credito di cassa v. J. V. SPINDLER, W. BECKER, O.-E. STARKE, *op. cit.*, 428 s.

⁽¹⁰⁰⁾ R. CAESAR, *op. cit.*, 216.

di struttura del bilancio 1975/76 è stata approvata su iniziativa della Banca Federale. D'altra parte però alla Banca Federale non rimane altra via d'uscita se non quella dell'opposizione con contemporaneo adeguamento o in altre parole: anche nella sua peculiare sfera della politica monetaria la Banca Federale non può porsi totalmente fuori dal *trend* generale di politica economica.

c) Mentre la Banca Federale è sostanzialmente impedita nella sua efficacia a causa della politica finanziaria dei bilanci pubblici, nella sfera della politica valutaria le sue possibilità di guida si sono accresciute nonostante una debole posizione giuridica. Invero, con il passaggio alla fluttuazione bloccata il 13 marzo 1973, gli influssi economici esterni sono divenuti infatti più controllabili, fatto attraverso il quale il diritto di decisione ultima del governo per la modifica della parità ⁽¹⁰¹⁾ si è attenuato ed ha contemporaneamente guadagnato d'importanza la spontanea attività di intervento della Banca Federale sui mercati dei cambi ⁽¹⁰²⁾.

Diversamente ciò potrebbe apparire dopo la sostituzione del piccolo «serpente monetario» con il Sistema Monetario Europeo (SME) nel 1979 ⁽¹⁰³⁾. Come, a dire il vero, lo SME alla fine agirà sull'autonomia della Banca Federale si può difficilmente valutare. Questo sistema di corsi stabili dei cambi all'interno della Comunità è infatti collegato con un obbligo di intervento della Banca Federale. La sua politica monetaria potrebbe essere notevolmente perturbata dal fatto d'intervenire in maniera eccessiva a sostegno delle monete più deboli, ossia dal dover creare moneta. Nel caso che non sia possibile neutralizzare i necessari interventi sulle divise mediante misure di politica della liquidità, la Banca Federale è co-

⁽¹⁰¹⁾ Sull'influsso di fatto della Banca Federale sulla fissazione della parità della moneta cfr. W. P. HOFMANN, *op. cit.*, 177 ss.; Chr. TOMUSCHAT, *op. cit.*, 3, 25 ss., e particolarmente 35 ss.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. *Geschäftsberichte der Deutschen Bundesbank für 1976*, 37, e 1977, 40. Sul significato dei diversi attori nella sfera della politica monetaria cfr. anche Reiner SCHMIDT, *Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen*, in *VVDStRL* 36, 65 ss. (92 ss.).

⁽¹⁰³⁾ Lo SME si basa su una serie di risoluzioni di diversa qualità giuridica, cfr. R. W. STROHMEIER, *Das Europäische Währungssystem - Eine neue währungspolitische Initiative der EG und ihre Auswirkungen auf die währungspolitische Autonomie der Deutschen Bundesbank*, Diss. Würzburg, 1980, 77 ss.; A. DERINGER, J. SEDEMUND, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, NJW, 1979, 1075 ss.; M. SIEDEL, *Das Europäische Währungssystem - Rechtliche Grundlage und Ausgestaltung*, in *EuR*, 1979 13 ss. (24 s.); H. ALBUSCHKAT, R. DHOM, H. GEIGER, M. LAHNSTEIN, K. PÖHL, R. PRINGLE, *Zum Europäischen Währungssystem*, ZfgK, 1979, 7 ss.; M. WEGENER, *Das Europäische Währungssystem und die Folgen*, EA, 1979, 189 ss.

stretta a chiedere che il governo federale dia luogo ad una correzione del cambio per la quale però è richiesto l'assenso degli altri partecipanti allo SME. Dato che fondamento dello SME sono corsi dei cambi stabili, non si può metter mano troppo di frequente a modifiche della parità dei cambi (104). Non può essere perciò sfruttata eccessivamente la possibilità della Banca Federale di spingere il governo federale, mediante la sospensione temporanea in caso di bisogno degli interventi sul mercato delle divise, ad una correzione del corso dei cambi, se la Banca Federale non vuole correre il pericolo di essere esclusa come fattore di disturbo mediante eliminazione della sua autonomia. La Banca Federale attraverso lo SME è perciò ampiamente dipendente dalla volontà politica dei paesi membri del MEC di voler far crescere una comunità di stabilità non d'inflazione. Peraltro, la mancanza di convergenza delle politiche di stabilizzazione in tutti i paesi dello SME — nel corso del 1980 si è ulteriormente ampliato il divario del saggio d'inflazione (104^a) — potrebbe anche portare all'abolizione del Sistema in quanto tale, prima ancora che la Banca Federale sia costretta a cambiare opinione sulla linea dell'inflazione.

d) L'importanza della Banca Federale, mediante l'introduzione della politica quantitativa della moneta, per effetto della quale gli interventi almeno tendenzialmente discrezionali di altri titolari di poteri di decisione nella politica economica perdono d'importanza (105), attraverso la gestione flessibile, in parte rigida (106), spesso contestata ma nel complesso piena-

(104) Cfr. su tutto O. EMMINGER, *Das Europäische Währungssystem und die deutsche Geldpolitik*, *Handelsblatt*, supplemento "Banken International", 26.3.1979, 3 s.; ristampato in O. EMMINGER, *Verteidigung der DM. Plädoyers für stabiles Geld*, 1980, 201 ss. Le questioni giuridiche in relazione ad una messa a punto degli interventi sul mercato da parte della Banca Federale sono fino ad ora poco chiarite. Un obbligo d'intervento della Banca Federale fissato giuridicamente in modo inequivoco non sussiste affatto. La convenzione delle banche centrali regola esclusivamente questioni di assestamento, la risoluzione del Consiglio europeo (n. 34) è da qualificare come proclamazione politica di propositi, invero significativa, ma che non si sovrappone all'art. 107, comma 1 dell'Accordo CEE. Tanto come una temporanea assenza anche la transitoria interruzione degli interventi nel caso di un ritardo sull'aggiustamento del corso dei cambi da parte dei governi non rappresenterebbe una violazione del diritto e dovrebbe essere tollerata. Cfr. anche R. W. STROHMEIER, *op. cit.*, e A. DERINGER, J. SEDEMUND, *op. cit.*; gli ultimi ritengono che una sospensione non arbitraria dell'intervento potrebbe non rappresentare una violazione del diritto comunitario (*op. cit.*, 1076).

(104^a) Cfr. *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für 1980*, 65.

(105) Cfr. H. GIERSCH, *Konjunktur- und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft - Allgemeine Wirtschaftspolitik*, vol. 2, 1977, 133 s.

(106) Cfr. ad esempio *Jahresgutachten 1979/80 des Sachverständigenrates zur*

mente riconosciuta⁽¹⁰⁷⁾ del suo strumentario, soprattutto in virtù delle qualità professionali ulteriormente riconosciute e dell'integrità dei suoi massimi rappresentanti⁽¹⁰⁸⁾, è cresciuta, nonostante tutti i problemi di efficacia sull'economia. Il suo scomodo ruolo di ammonitrice⁽¹⁰⁹⁾, il suo ingrato compito di « antagonista della politica finanziaria »⁽¹¹⁰⁾ favoriscono un abuso politico del diritto di proposta che compete al governo federale per i membri del Direttorio e del corrispondente diritto del governo dei *Länder* per i presidenti delle banche centrali dei *Länder*. Sia la nomina del secondo presidente della Banca, K. Blessing, nel 1958⁽¹¹¹⁾, sia la sua riconferma nel 1967⁽¹¹²⁾ furono precedute da violente controversie; anche la successione al vertice della Banca da parte di K. Klasen (1970), O. Emminger (1977) e K. Pöhl (1980) è stata contrastata per motivi politici e non professionali. Ciò che era tenuto per impensabile all'epoca del dibattito relativo al BBankG⁽¹¹³⁾, è nel frattempo accaduto: il Consiglio delle banche centrali nel quadro della consultazione ai sensi del § 8 comma 4 BBankG ha più volte deliberato a sfavore dei candidati proposti, senza che ciò abbia influito sulla nomina⁽¹¹⁴⁾. Riesce difficile credere che l'*esprit de corps*, spesso riconosciuto al BVerfG — in quanto in situazione paragonabile — nei confronti dei legami politici di partito, si affermi presso la Banca Federale anche in tempi di crisi; è difficile credere che il governo federale non utilizzerà in caso di bisogno, il margine di manovra a sua disposizione: attualmente il Direttorio della Banca Federale è coperto solo dai sei anziché da otto membri; una politicizzazione dei presidenti delle banche centrali dei *Länder* si ripercuoterebbe quindi in modo ampliato sul Consiglio delle

Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucks. VIII/3420, Tz. 306 e 308.

⁽¹⁰⁷⁾ Inoltre D. DICKERTMANN, K.-H. HANSMEYER, *Die Bundesbank im Streit der politischen Interessen, Wirtschaftsdienst*, 1973, 579 ss.; W. ENGELS, *op. cit.*, 9.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. R. CAESAR, *op. cit.*, 201 s.: sull'« effetto sul pubblico » del conferimento degli uffici di vertice della Banca Federale cfr. P.-H. HUPPERTZ, *Gewaltenteilung und antizyklische Finanzpolitik*, 1977, 82.

⁽¹⁰⁹⁾ Dell'epoca più recente cfr. l'avvertimento dell'ex presidente della Banca Federale, O. EMMINGER, di fronte all'indebitamento verso l'estero della Repubblica Federale, in *FAZ* 27.4.1981, 13, e il *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für 1980*, in particolare 7 ss.

⁽¹¹⁰⁾ Così E. ARNDT, *Staat und Notenbank in der Wirtschaftspolitik*, in *Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung*, 1967, 113.

⁽¹¹¹⁾ W. TRAUTMANN, *Bundesbank im Wirbel der tollen Tage, Der Volkswirt*, 1957, 1371 s.

⁽¹¹²⁾ Cfr. P.-H. HUPPERTZ, *op. cit.*, 81.

⁽¹¹³⁾ Cfr. *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1957*, 7 s.

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. R. CAESAR, *op. cit.*, 202 s.

banche centrali (rapporto dei voti: 6 : 11)⁽¹¹⁵⁾; inoltre, in un possibile ampliamento del Direttorio ad un totale di dieci membri (§ 7 comma 2 BBankG) sta una notevole forza politicamente esplosiva.

Senza dubbio l'esperienza che si è avuta finora insegna che la capacità di integrazione del Consiglio centrale delle banche è considerevole; inoltre, la frantumazione della durata del mandato dei membri del Consiglio centrale delle banche impedisce un « *packing* » durante un periodo di governo. Più aspre lotte di ripartizione in futuro rafforzeranno però le pressioni sulla Banca Federale; non è affatto assicurato che si riuscirà anche in seguito a designare al vertice della Banca personalità così inattaccabili sul piano professionale e personale come da allora in poi. Non è certo un caso che in Italia la banca di emissione, dopo il ritiro del suo apprezzatissimo governatore Carli, sia finita su posizioni più vicine al governo.

III. La speranza di aver trovato la chiave per il controllo del processo economico attraverso una combinazione dell'imperativo freiburghiano e del messaggio keynesiano ha da tempo ceduto il passo ad un maggiore disincanto. L'esperienza di vecchia data che l'entusiasmo per la spesa dei parlamenti, che gli interessi alla rielezione dei parlamentari sono un ostacolo aggiuntivo insormontabile per l'impiego di una politica economica orientata alla stabilità, favorisce teorie economiche che vogliono contribuire ad una spolticizzazione della politica economica attraverso l'introduzione di meccanismi di consolidamento⁽¹¹⁶⁾. La limitazione della politica della banca centrale ad un controllo della massa monetaria, richiesta dai monetaristi, non potrà in alcun caso affermarsi come esclusivo metodo della politica economica⁽¹¹⁷⁾ da tenersi da parte della Banca Federale, da una

⁽¹¹⁵⁾ Cfr. inoltre la controversia fra J. Tüngeler, membro da più anni del consiglio delle banche centrali (*Ist der Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank zu groß?*, FAZ, 2.2.1980, 12) e W. Seuß (*Zu einer Neuorganisation gibt es keinen zwingenden Grund*, FAZ, 2.2.1980). Tüngeler ricorda la supposta originaria intenzione del legislatore di stabilire uguaglianza di voti fra il Direttorio e i presidenti delle banche centrali dei *Länder* e propone di ridurre a sei il numero dei loro seggi.

⁽¹¹⁶⁾ Cfr. inoltre in linea di principio H. GIERSCH, *Konjunktur- und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft. Allgemeine Wirtschaftspolitik*, vol. 2, 1977, 133 ss.

⁽¹¹⁷⁾ Il timore manifestato a questo proposito da Bruno S. FREY (*Moderne Politische Ökonomie*, 1977, 42 s.) che la Banca di emissione possa non essere interessata ad una politica quantitativa della moneta, dato che questa può essere svolta anche da un'autorità subordinata ed è quindi legata ad una forte perdita di prestigio della banca, appare decisamente eccessivo.

parte perché il monetarismo è troppo contestato nella scienza economica, dall'altra perché le autorità con potere decisionale nella politica economica non si lasceranno esautorare. Nondimeno, il riconoscimento degli ulteriori ostacoli politici all'impiego della politica giusta potrebbero favorire le teorie giuridiche che vedono nella Banca Federale un'attenuazione delle « debolezze strutturali del processo pluralistico di formazione della volontà e della decisione »⁽¹¹⁸⁾, l'« espressione di una democrazia illuminata »⁽¹¹⁹⁾ o la « parte di un progredito sistema di divisione dei poteri »⁽¹²⁰⁾. D'altra parte, c'è però da aspettarsi che, nonostante questi riconoscimenti scientifici, nei futuri periodi di crisi le pressioni di una società agitata non consentiranno facilmente di attuare un'equilibrata politica economica estesa al medio periodo.

La posizione della Banca Federale nel contesto costituzionale, conscientemente costituita dal legislatore come posizione speciale, distanziata dal governo, contemporaneamente orientata al generale (equilibrio economico globale) come — con priorità — al particolare (stabilità dei prezzi), questa delicata posizione sarà da mantenere solo se la stabilità del valore della moneta sarà generalmente accettata nella Repubblica Federale come l'obiettivo attribuito in via primaria alla Banca Federale. Se ciò dovesse avvenire anche in futuro, in base all'attuale situazione normativa la Banca Federale avrebbe un margine di azione giuridicamente sufficiente. Poiché però è assolutamente dubbio se il consenso generale di una società del superfluo sarà da mantenere anche in periodi di crescita stagnante, è consigliabile ancorare in maniera incontestabile l'autonomia attribuita dalla legge anche sul piano costituzionale. Ad un legislatore costituzionale, che in 32 anni di esistenza della Legge Fondamentale ha ritenuto necessarie 34 modifiche dalla costituzione, converrebbe senz'altro di occuparsi di questo importante tema⁽¹²¹⁾. Senza dubbio un'assicurazione costituzionale dell'autonomia non offrirebbe la garanzia né per una politica monetaria giusta né per un margine di manovra politico o addirittura economico della Banca Federale. Verrebbe però tolto il terreno ad alcune dispute di politica corrente e a talune minacce alla Banca Federale. Essa potrebbe così anche in tempo di crisi attendere alla sua funzione con l'usuale pacatezza e competenza, senza essere esposta ad un colpo di mano del legislatore ordinario.

⁽¹¹⁸⁾ Così H. H. v. ARNIM, *op. cit.*, 356.

⁽¹¹⁹⁾ Così W. NEUBAUER, *Organisationsprinzipien im Widerstreit*, in D. DUWEN-DAG (a cura di), *Macht und Ohnmacht der Bundesbank*, 1973, 163 ss. (169).

⁽¹²⁰⁾ Cfr. H. H. v. ARNIM, *op. cit.*, 367.

⁽¹²¹⁾ La proposta non è nuova. Cfr. W. NEUBAUER, *op. cit.*, 169.