

"CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA NELLA ZONA EURO E GIUSTIZIA COSTITUZIONALE: QUALI EFFETTI SULL'EVOLUZIONE ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA"

Antonia Carparelli: "L'Europa sociale, prima durante e oltre la crisi"

Iniziamo dai principi. L'articolo 3 del Trattato di Lisbona – il Trattato sull'Unione Europea - ha introdotto il concetto economia sociale e di mercato, indicando così che l'Europa si differenzia dai modelli di economia liberale in virtù di una sua vocazione "sociale". E' utile ricordare che è stata soprattutto la Germania a insistere su questa definizione. Il concetto di "economia sociale di mercato" è spiegato in qualche modo dagli obiettivi elencati nello stesso articolo. Tra questi figurano: perseguire la piena occupazione e il progresso sociale; combattere l'esclusione sociale e la discriminazione; promuovere la giustizia, la coesione economica, sociale e territoriale, nonché la solidarietà tra stati membri.

Principi e obiettivi che rinviano a un'idea di Europa che malauguratamente trova poco riscontro nell'opinione di molti cittadini europei.

La percezione collettiva è piuttosto quella di un'Europa senz'anima, fatta di mercati e regole di bilancio, che erodono progressivamente le politiche sociali nazionali. Si tratta di una percezione diffusa, come è risultato chiaramente dalle analisi del voto ai referendum del 2008, che in Francia e in Olanda bocciarono il progetto di Trattato costituzionale. In entrambi i casi, la preoccupazione che l'Europa potesse rappresentare una minaccia alle conquiste sociali influenzò notevolmente i comportamenti dei votanti. Gli sviluppi politici negli Stati membri durante questi anni di crisi testimoniano che questi timori si sono ulteriormente diffusi e acuiti, e hanno prodotto sfiducia ed euroscetticismo.

Abbiamo del resto analisi autorevoli – come quelle di Fritz Scharpf – che ci dicono che l'Europa non potrà mai essere un'economia sociale e di mercato. L'impossibilità dell'Europa sociale viene vista come un dato congenito e costitutivo della costruzione europea. Personalmente, dissento da quest'opinione. E' vero che la debolezza dell'Europa sociale viene da lontano, ma non penso che si tratti né di un dato congenito né di una condizione irreversibile. Credo piuttosto che la subalternità delle politiche sociali nel quadro istituzionale europeo sia il risultato di una serie di circostanze storico-politiche sulle quali è utile soffermarsi e riflettere.

Le difficoltà ad articolare una dimensione sociale dell'integrazione europea risalgono già al Trattato di Roma. Ma è una difficoltà di cui i paesi fondatori sono consapevoli e, in qualche misura, intenzionati a porvi rimedio. A più riprese, in seguito, vi sono stati tentativi più o meno convinti di aprire un varco all'Europa sociale, tentativi che sono ampiamente riflessi nei Trattati, nella legislazione e nelle politiche dell'Unione Europea.

Potremmo descrivere la storia della politica sociale europea dicendo, metaforicamente, che la politica

sociale non ha mai avuto accesso dalla porta principale, com'è accaduto per il mercato interno, per la politica del commercio con l'estero o, in seguito, per la politica monetaria. Si è provato perciò a farla entrare attraverso gli spiragli aperti da altre politiche, e in primo luogo le politiche di attuazione del mercato interno. Per questa ragione anche per i più esperti di politiche europee è difficile dare un quadro d'insieme della politica sociale europea. Questa si configura come un insieme molto vasto e variegato di misure legislative, programmi finanziari, strategie e strutture di coordinamento, misure di cosiddetta "soft law", e via discorrendo. Provo a farne un inventario molto rapido.

In primo luogo, le misure legislative.

Già a partire dagli anni Settanta l'Unione ha prodotto un corpus considerevole di direttive per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, di carattere generale e settoriale (agenti chimici, lavoro nelle miniere, lavoratori della pesca, lavoratrici in gravidanza, ecc.). Inizialmente queste misure non avevano una propria base legale (che sarà poi introdotta dall'Atto Unico Europeo del 1986) e furono introdotte come un complemento alle misure di armonizzazione del mercato interno. Il percorso legislativo di queste direttive è stato spesso difficile e accidentato, e in alcuni casi senza esito (penso ad esempio alla direttiva sull'orario di lavoro).

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (1999), l'Unione ha messo a segno importanti iniziative legislative in materia di antidiscriminazione. Un articolo del Trattato di Amsterdam conferiva all'Unione alcuni poteri per contrastare la discriminazione basata su razza o origini etniche, sesso e inclinazioni sessuali, religione o orientamenti di pensiero, età e disabilità. In tutte queste aree l'Unione è stata molto attiva, nonostante lo scarso entusiasmo con cui alcuni stati membri hanno accolto tale attivismo.

Dall'applicazione del principio della libertà di movimento dei lavoratori è scaturita un'ulteriore tipologia di normativa dell'Unione a contenuto sociale, che si estende dalla copertura sanitaria alla trasferibilità dei diritti pensione, un'area ancora in evoluzione.

C'è poi il capitolo del dialogo sociale.

Anche nel caso del dialogo sociale è l'Atto Unico Europeo (1986) che apre la strada alla concertazione tra parti sociali a livello europeo, alle quali viene riconosciuto il potere di concludere accordi in materia di diritti sociali e dei lavoratori destinati a diventare legalmente o contrattualmente vincolanti. Il primo prodotto del dialogo sociale fu il Protocollo sulla politica sociale introdotto nel Trattato di Maastricht e poi divenuto il capitolo sociale del Trattato di Amsterdam. Un certo numero di direttive europee sono scaturite dal dialogo sociale, tra cui, per fare alcuni esempi, quella sul lavoro part-time, sulle molestie sui luoghi di lavoro, sul telelavoro, sulle ristrutturazioni, sulla consultazione e partecipazione dei lavoratori.

Un'altra dimensione importante dell'Europa sociale è quella dei fondi regionali e strutturali.

L'introduzione dei primi fondi strutturali coincide in pratica con la nascita della Comunità Europea (il Fondo Sociale Europeo è del 1958) e le varie tappe d'integrazione e allargamento si accompagnano a un

ApertaContrada

RIFLESSIONI SU SOCIETÀ, DIRITTO, ECONOMIA

rafforzamento di questi fondi che in qualche modo intendono ammortizzare l'impatto dell'apertura dei mercati. Questo approccio viene fortemente potenziato ad opera di Jacques Delors, che in coincidenza con il grande rilancio del mercato interno avviato dall'Atto Unico Europeo, ottiene un rafforzamento senza precedenti dei fondi strutturali per il periodo 1987-1992. E in questa stessa logica si muove il quadro finanziario 1992-99.

Nel periodo successivo, benché le politiche e i fondi di coesione restino un caposaldo dell'integrazione, l'allargamento cambia e ridimensiona la geografia redistributiva dell'Unione. Ne fanno le spese soprattutto i paesi mediterranei, tra cui l'Italia, che diventa per la prima volta contributore netto al bilancio dell'Unione, proprio quando avrebbe avuto bisogno di mettere in campo riforme e strumenti robusti per ammortizzare gli effetti della transizione alla moneta unica (e la strutturale incapacità di spendere i fondi comunitari aggrava ulteriormente il problema).

Arriviamo infine al metodo aperto di coordinamento.

Il metodo aperto di coordinamento è lo strumento che s'impone a livello europeo alla vigilia della terza fase dell'Unione Economica e Monetaria, che porterà all'adozione della moneta unica. Esso riflette il tentativo di promuovere la convergenza tra Stati Membri in ambiti politici che appaiono essenziali al buon funzionamento dell'UME (mercato del lavoro e politiche sociali in senso lato) ma che restano saldamente ancorati alla sovranità nazionale. Fanno la loro comparsa, nelle politiche dell'Unione, strumenti quali "linee guida", indicatori, *benchmarking*, scambio di buone pratiche, *peer reviews*, e via discorrendo. La "Strategia Europea per l'Occupazione", varata nel 1999, è il primo esempio di metodo aperto di coordinamento (ed è rimasto finora il più strutturato). Ad essa faranno seguito, negli anni immediatamente successivi, processi di coordinamento aperto nell'ambito dell'inclusione sociale, delle pensioni, dell'assistenza sanitaria, dell'educazione, dei giovani, della ricerca, dell'immigrazione.

Sul metodo aperto di coordinamento vi è stato un dibattito piuttosto vivace. I suoi detrattori lo hanno visto come un modo per relegare definitivamente in secondo piano la dimensione sociale dell'integrazione europea. Personalmente ritengo che il metodo aperto di coordinamento abbia avuto e abbia una funzione importante di messa in comune di valori, principi ed esperienze in aree dove il ricorso a strumenti legislativi appariva istituzionalmente o politicamente impossibile.

Lo sviluppo della dimensione sociale dell'Unione Europea, in tutte le sue forme, ha trovato un limite pressoché invalicabile in una posizione di fondo che non era così categorica all'inizio dell'avventura europea, ma che lo è diventata sempre più nel corso degli anni, in parte a seguito dei vari allargamenti. Mi riferisco alla questione della "divisione di competenze" tra Unione e Stati Membri.

I cosiddetti padri fondatori dell'Europa avevano visto il mercato comune come l'inizio di un processo di integrazione destinato ad estendersi progressivamente e ineluttabilmente a nuove aree politiche: è questa l'essenza del cosiddetto "metodo Monnet". In contrasto con il metodo Monnet, alla fine degli anni Novanta, e soprattutto durante i lavori della Convenzione che lavora al Trattato costituzionale, la "questione delle competenze" acquista un peso inedito nel dibattito europeo.

Nella divisione di competenze che gli Stati Membri in qualche modo arrivano a definire, pur con grandi diversità di vedute, le competenze in materia di politica sociale restano essenzialmente nazionali, e il ruolo dell'Unione è al più un ruolo di accompagnamento e di supporto all'azione degli Stati membri. Non a caso, dopo gli avanzamenti dei Trattati di Maastricht e di Amsterdam le competenze sociali dell'Unione restano fondamentalmente immutate, salvo piccole correzioni al margine.

Tale stato di cose è riflesso nel Trattato costituzionale e poi nel Trattato di Lisbona, che pure rafforza notevolmente i proclami e i principi sociali. A ben vedere, tutte le innovazioni sociali del Trattato di Lisbona si configurano come disposizioni intese a mitigare l'impatto dell'integrazione dei mercati sui sistemi nazionali di protezione sociale, e non certo a rafforzare l'azione dell'Unione in campo sociale, sul piano delle basi giuridiche o degli strumenti finanziari.

L'articolo 9 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, la cosiddetta "clausola sociale orizzontale", prescrive che "nel definire e attuare le sue politiche e le sue attività, l'Unione deve tenere conto le esigenze legate alla promozione di un alto livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un alto livello di educazione, formazione e promozione della salute umana". Il Trattato di Lisbona include anche un Protocollo sui servizi di interesse generale, che riconosce il valore di tali servizi come strumento indispensabile per la coesione sociale e regionale. Altro fatto importante, il Trattato incorpora la Carta dei Diritti Fondamentali, che include vari diritti sociali, ma dice chiaramente che in nessun modo la Carta dei diritti può essere all'origine di un'estensione delle competenze dell'Unione oltre i limiti definiti negli articoli del Trattato.

L'Unione affronta le conseguenze sociali della crisi con le ambiguità e i limiti che ho appena descritto, con un nuovo Trattato che da un lato riafferma e rafforza i principi e i valori dell'Europa sociale, ma dall'altro mantiene inalterati i limiti all'iniziativa dell'Unione in campo sociale.

In verità, le preoccupazioni per le conseguenze sociali della crisi sono molto presenti fin dalle prime fasi della crisi, quando i capi di Stato e di Governo si riuniscono nei Consigli Europei o nel G20. Tra il 2008 e il 2009 la parola d'ordine è mitigare le conseguenze sociali della crisi, con politiche di sostegno della domanda ove possibile, facendo funzionare gli stabilizzatori automatici e proteggendo le categorie più vulnerabili.

La Commissione lavora alla strategia che diventerà Europa 2020, destinata a sostituire la strategia di Lisbona, che la crisi ha reso drammaticamente anacronistica. Gli obiettivi della nuova strategia danno un'enfasi alla dimensione sociale per molti versi senza precedenti. Ben tre dei cinque obiettivi sono obiettivi eminentemente "sociali": occupazione; riduzione del tasso di abbandono scolastico e aumento del tasso di istruzione post-secondaria; riduzione del tasso di povertà. La Commissione adotta una serie di iniziative "faro" intese a sostenere il raggiungimento di questi obiettivi.

Tutto questo cambia con la crisi dell'eurozona e del debito sovrano che rimette in primo piano le

ApertaContrada

RIFLESSIONI SU SOCIETÀ, DIRITTO, ECONOMIA

politiche di austerità e di controllo dei conti pubblici, e soprattutto mette a dura prova la solidarietà e la fiducia tra i paesi. Ben presto si delineano due diverse narrative sulle cause della crisi, e dunque sui rimedi che si impongono per superarla. La prima è quella secondo cui i paesi in difficoltà pagano sostanzialmente le colpe del loro passato, e il mancato rispetto delle regole, per cui la risposta alla crisi consiste in drastici aggiustamenti macroeconomici ad opera dei paesi “peccatori” e in un rafforzamento delle regole intese a “blindare” le politiche di aggiustamento. La seconda narrativa punta il dito sui difetti di costruzione del progetto di moneta unica e sulla fragilità che ne deriva in caso di shock asimmetrici, e dunque sull’esigenza di un fondamentale approfondimento dell’integrazione al fine di correggere questi difetti costitutivi, anche con la messa a punto di meccanismi di solidarietà.

Queste due narrative – contenenti entrambe un fondamento di verità - si scontrano e si confrontano in occasione di ogni singola decisione sulla gestione della crisi, e danno luogo a una dialettica che ormai ci è divenuta familiare. Ogni concessione sul piano della stabilizzazione e della solidarietà si accompagna a un rafforzamento delle regole e dei meccanismi di sorveglianza.

La riforma della *governance* economica europea ha comportato importanti cessioni di sovranità sul piano delle politiche economiche, in particolare attraverso il *Six Pack*, il *Two Pack* e il *Fiscal Compact*, che hanno fatto da contrappunto all’attivazione dei fondi di stabilità e alla pur modesta mobilitazione di fondi comunitari per sostenere timide iniziative di sostegno alla crescita, come il Patto per la crescita, i project bonds, l’Iniziativa europea per i giovani.

La narrativa che enfatizza i difetti di costruzione ha ispirato i lavori del Gruppo dei Quattro Presidenti, guidato da Van Rompuy, che, a partire dal giugno 2012, in una successione di rapporti intesi a disegnare l’architettura di una “vera unione economica e monetaria” ha messo in campo idee anche dirimenti, tra cui quella di un’autorità di bilancio per la zona euro, quella di future emissioni comuni di titoli del debito pubblico, quella di un coordinamento forte delle politiche economiche supportato da strumenti di solidarietà, quella dell’Unione bancaria. Anche il *blueprint* della Commissione, pubblicato nel 2013, ha lavorato nella stessa direzione e ripreso alcune di queste idee, talora mitigandole e talora integrandole.

Com’è noto, molte di queste proposte non hanno avuto vita facile e sono state ridimensionate strada facendo. E’ il caso della “capacità fiscale per la zona euro”, ben presto accantonata in attesa di una riforma dei Trattati. Il progetto sul quale si è riusciti ad avanzare con più rapidità e determinazione è quello dell’Unione Bancaria. Sul coordinamento delle politiche economiche il Consiglio di dicembre ha dato il via ai cosiddetti accordi contrattuali per le riforme, accettando il principio che siano accompagnati da meccanismi di solidarietà. Ma si tratta di un principio che occorre ancora specificare e rendere operativo.

Cosa significa tutto questo per il futuro dell’Europa sociale?

Penso che la crisi dell’eurozona abbia reso evidente la fallacia della divisione di competenze, dando ragione a chi sosteneva che la moneta unica richiedeva ben altre condivisioni di sovranità e meccanismi di solidarietà a livello centrale. Senza di questi, la tenuta della moneta unica a fronte di shock

asimmetrici resterà a dir poco problematica.

L'idea che difendere la moneta unica significa anche dare un nuovo slancio all'Europa politica e sociale si è fatta strada in qualche modo anche in ambiti che in precedenza avevano strenuamente difeso la sacralità della divisione di competenze quale definita dal Trattato.

Ma quanto è realistico attendersi che questo avvenga nel prossimo futuro?

Vi sono sicuramente alcuni nodi difficili da sciogliere. Anzitutto, importanti avanzamenti dell'Europa sociale sembrano difficili a Trattati costanti. La negoziazione e la ratifica di nuovi Trattati sembrano molto problematiche in una situazione di fiducia fortemente compromessa, e anzi in presenza di spinte diffuse per la restituzione di sovranità agli stati membri. Senza considerare che la fine dell'emergenza potrebbe far venir meno la spinta alle riforme che è stata molto presente negli anni recenti.

Vi sono però alcuni spiragli che lasciano sperare. Come ho già detto, vi è una comune consapevolezza che il lavoro di completamento dell'architettura istituzionale dell'Unione economica e monetaria è lungi dall'essere terminato. Il processo riformatore intrapreso, che ha aperto la strada a un più forte coordinamento delle politiche economiche, potrebbe portare a nuovi sviluppi in materia di coesione sociale. Un esempio concreto è la discussione in corso sui cosiddetti "accordi contrattuali" che prevedono l'attivazione di meccanismi europei di solidarietà intesi ad ammortizzare il costo delle riforme. Insomma, la crisi potrebbe aver segnato la rivincita del "metodo Monnet". Un terzo aspetto rilevante è il riconoscimento della necessità di un'agenda specifica per la zona euro. La riforma della *governance* dell'Unione economica e monetaria ha sancito l'esigenza di dotare la zona euro di meccanismi e istituzioni capaci di assicurare la stabilità e la sostenibilità della moneta unica. Anche all'interno della zona euro non mancano resistenze al conferimento di competenze sociali all'Unione, tuttavia vi sono in generale posizioni meno pregiudiziali.

In altre parole, la strada dell'Europa sociale non è certo una strada in discesa, ma forse ci sono oggi le condizioni per un cambio di marcia.

Maurizio Franzini, Elena Paparella: "*Crisi economico-finanziaria, rigore fiscale e tutela dei diritti sociali. Protagonisti ed esiti di una tensione istituzionale*"

Maurizio Franzini:

Le idee principali su cui si basa il lavoro di Elena Paparella e mio sono essenzialmente due. La prima è che la difesa dei diritti sociali e, soprattutto, la protezione dal rischio di povertà non può essere affidata soltanto agli interventi ex post e redistributivi del Welfare. Le modalità di funzionamento del sistema economico determinano, in molti casi, quella che possiamo chiamare la "domanda" di politiche sociali correttive. Dunque, anche le regole di funzionamento del sistema economico, e in particolare del mercato del lavoro, sono parte delle politiche sociali. I cambiamenti che sono stati introdotti di recente in quelle regole e, forse ancora di più, quelli che vengono auspicati da autorevoli organizzazioni

internazionali rischiano di aggravare la domanda di politiche sociali compensative mentre queste ultime dispongono sempre meno delle risorse necessarie per svolgere adeguatamente il loro compito.

La seconda idea parte dalla considerazione che questi cambiamenti si stanno realizzando senza incontrare le resistenze politiche e sociali che in tempi anche recenti sarebbe stato fin troppo facile aspettarsi. Nuovi attori sembrano svolgere ruoli decisivi in questo processo di cambiamento e – ecco la seconda idea – soprattutto le Corti Costituzionali nazionali chiamate a esprimersi sulla compatibilità tra la tutela dei diritti sociali e le nuove regole che si vengono affermando nei mercati, soprattutto per la spinta che viene dalle politiche europee. Esaminare il loro comportamento, che non è omogeneo, è dunque molto importante per comprendere il cambiamento in atto e forse anche per formulare qualche previsione sul suo esito finale.

Il nostro punto di partenza è, però, una tesi molto semplice: le politiche adottate oggi a livello europeo, al di là di quello che si afferma in vari ambiti, non vanno interpretate come politiche di management della crisi ma, piuttosto, come tasselli di un processo di cambiamento istituzionale che poco o nulla ha a che vedere con la crisi e la possibilità di porvi rimedio.

Se parliamo di crisi economico-finanziaria, parliamo essenzialmente di due cose: la caduta o la stagnazione del Pil, con le ovvie conseguenze sulla disoccupazione; l'altezza del debito pubblico in rapporto al Pil.

Per far fronte a questi problemi le politiche raccomandate dalle istituzioni internazionali (FMI, OCSE) e adottate a livello europeo, con l'appoggio della Commissione e della BCE, sono essenzialmente due: la riforma del mercato del lavoro diretta a introdurre misure di flessibilità crescente, che dovrebbe favorire la crescita e l'occupazione; la riduzione della spesa pubblica che dovrebbe contribuire a far cadere il rapporto debito/Pil.

I dati ci dicono che, pur essendo state adottate in modo piuttosto esteso, queste politiche non hanno raggiunto i risultati che si proponevano. La crescita langue, la disoccupazione cresce e così anche il rapporto debito/Pil. Non sembra avventato dire che siamo di fronte a un fallimento.

Queste politiche non hanno funzionato e ben difficilmente possono funzionare. È significativo, e anche sorprendente, che in alcune pubblicazioni delle istituzioni che più hanno sostenuto queste politiche si trovino, tra le righe, parole di ammissione che esse non hanno funzionato e, più in generale, che i loro effetti sono molto incerti. Però, in quella stessa pubblicazione del FMI dove si ammette questo, si conclude, abbastanza sorprendentemente, che la strada da seguire è l'incremento delle dosi di somministrazione di queste politiche.

Siamo di fronte a una preoccupante contraddizione? La risposta è: non necessariamente; basta assumere che il vero obiettivo non sia quello di ottenere in tempi ragionevolmente brevi miglioramenti dell'occupazione o del Pil ma quello di cambiare le regole del gioco, di introdurre un cambiamento istituzionale.

Parlando di istituzioni si pone immediatamente il problema della loro definizione. La più semplice e per noi più pertinente è quella, ben nota, di Douglas North, secondo cui le istituzioni sono “le regole del gioco di una società o, più formalmente, i vincoli creati dagli uomini che plasmano le relazioni umane”.

Ma come cambiano le istituzioni? Gli approcci teorici principali sono due. In base al primo, il cambiamento sta nella testa di qualcuno che lo impone dal centro del sistema. Per il secondo approccio, invece, il cambiamento non sta nella testa di nessuno ma avviene in maniera evolutivista per il succedersi di modifiche incrementali.

Il dibattito si è svolto molto al livello teorico con la conseguenza che non disponiamo di analisi approfondite dei reali processi di cambiamento. Eppure la conoscenza di questi processi è

fondamentale. I reali processi di cambiamento sono quasi sempre l'esito di una contrattazione conflittuale tra attori che perseguono fini diversi. Decisivo è, naturalmente, il potere contrattuale di ciascuno degli attori. Il processo di cambiamento in atto può essere interpretato in base a questo schema. Esso presenta, comunque, alcune peculiarità che, come tutte le affermazioni che sto facendo, sono meglio dettagliate nell'articolo con Elena Paparella.

Le peculiarità alle quali mi riferisco sono rappresentate dalla dimensione sovranazionale del processo e dalla sostanziale assenza di un insieme di ben strutturate regole di ordine superiore che governino il "gioco" del cambiamento. E' stata la Ostrom a tracciare la distinzione tra regole sovraordinate che delimitano il processo di cambiamento e regole oggetto del processo di cambiamento. In buona misura, queste regole sovraordinate mancano nel caso in esame o, almeno, sono vaghe e carenti e non definiscono con precisione i poteri dei vari attori.

In uno sforzo estremo di sintesi possiamo rappresentare il processo di cambiamento in questo modo. Attore centrale è la Commissione Europea a cui si può attribuire, in termini un po' approssimativi, l'obiettivo di realizzare un assetto istituzionale caratterizzato da (molta) più flessibilità nel mercato del lavoro e (molto) meno Stato nell'economia. Il perseguimento di questo obiettivo è comprovato da scelte e interventi ben precedenti la crisi. D'altro canto, il fatto che si siano raccomandate, anche durante la crisi, ricette di flessibilità a paesi che non sembravano avere problemi particolarmente gravi nel mercato del lavoro (come è stato il caso del Belgio) può essere considerata una conferma dell'obiettivo di cambiamento istituzionale, piuttosto che di gestione della crisi.

Il secondo attore in questo processo di cambiamento sono i governi nazionali. Molti di essi, soprattutto quelli dei paesi nei quali più distante era l'assetto istituzionale auspicato rispetto a quello esistente (dunque, quelli mediterranei), vivevano e vivono una forte crisi di reputazione. Questo li ha spinti a "comprare" la reputazione dell'Unione Europea verso la quale, come risulta da Eurobarometro, la fiducia, benché declinante, era, e ancora resta, superiore a quella che si nutriva nei governi e nelle istituzioni politiche nazionali.

Le parti sociali sono il terzo attore. Al loro interno, i sindacati e le istituzioni in difesa dei lavoratori si sono molto indeboliti per una pluralità di fattori. Inizialmente, è stata decisiva la maggiore facilità con la quale si può ricorrere – soprattutto attraverso importazioni di merci o delocalizzazione produttiva – alla forza lavoro meno costosa e meno protetta di altri paesi.

In questo contesto il potere di *bargaining* è fortemente sbilanciato e l'ostacolo principale alla realizzazione di un assetto istituzionale caratterizzato da più flessibilità, meno Stato e, quasi per necessaria conseguenza, meno diritti non è rappresentato dai tradizionali attori antagonisti, ma da un nuovo attore: le Corti Costituzionali. Il loro operato diventa decisivo per comprendere il processo in atto e forse anche per prevederne gli sviluppi ulteriori. Di questo vi dirà Elena Paparella.

Elena Paparella:

Un'analisi del ruolo delle Corti costituzionali nella veste di "attori" protagonisti delle trasformazioni istituzionali in atto in Europa, deve necessariamente tenere conto di una serie di fattori che ne condizionano le decisioni, nonché dei c.d. "giocatori passivi", le Costituzioni, che per il tramite delle Corti continuano ad esercitare un'azione di resistenza alle dinamiche istituzionali collegate alla gestione della crisi economica, tendenti a colpire i fondamenti delle "tradizioni costituzionali comuni" dei Paesi membri.

A tale riguardo potrebbe essere utile richiamare brevemente un episodio non trascurabile verificatosi lo

scorso anno. E' noto probabilmente a molti che J.P. Morgan ha diffuso nel maggio 2013 un documento in cui si dichiarava che le Costituzioni dei Paesi dell'Europa continentale, e in particolare dell'Europa meridionale, rappresenterebbero un ostacolo all'attuazione di riforme necessarie al mercato, in ragione di un nucleo di principi giuridici orientati alla tutela sociale. Fa riflettere il fatto che negli ambienti della finanza l'impianto solidaristico delle Costituzioni dei Paesi dell'Europa mediterranea venga individuato come un elemento di disturbo per il funzionamento dei mercati. Probabilmente a J. P. Morgan non interesserebbe – e forse bisognerebbe capire quali sono per J.P. Morgan i fattori che consentono il fluire senza ostacoli dei mercati - ma potrebbe rivelarsi non del tutto inutile ricordare ad altri attori istituzionali coinvolti nella gestione della crisi economico-finanziaria quali, *in primis*, i governi nazionali, che l'evoluzione del costituzionalismo europeo del '900 è caratterizzata da un progressivo e prevalente tentativo di ricondurre il conflitto economico-sociale - la cui espansione non è inferiore all'espandersi della produzione e dei mercati - all'interno di una cornice di legalità costituzionale, proprio attraverso il riconoscimento dei diritti economico-sociali.

L'Unione europea, per contro, ha sinora offerto un sistema debole di protezione sociale, sia sul piano giuridico, che delle politiche. Una chiave di lettura di tale debolezza può, solo in parte, essere fornita dalla tradizionale subalternità dei diritti sociali rispetto alle libertà, peraltro sanata nel corso di laboriosi processi che hanno condotto, nel finale, alla pari-ordinazione tra libertà e uguaglianza. Nell'Unione europea, infatti, ancora oggi si sconta quella che può essere definita una "rinuncia delle origini", che già a partire dal debutto della edificazione comunitaria europea si traduce nella deliberata esclusione di ogni tentativo di compromesso tra le ragioni del mercato e le ragioni della solidarietà; gli effetti di tale rinuncia sono oggi più che mai percepibili soprattutto a seguito dell'introduzione delle misure di rigore finanziario di contrasto alla crisi che, non solo rivelano con estrema chiarezza, ma anche accentuano la fragilità dei sistemi di protezione sociale sia a livello sovranazionale, che nazionale.

Dunque, cosa emerge nella scena attuale? Considerata la debolezza dei governi nazionali per ragioni di "reputazione" e non solo, si scorgono nuovamente le Corti costituzionali quali attori istituzionali di primo piano.

Com'è noto, già in passato le Corti hanno opposto un limite, in difesa dei principi costituzionali fondanti, ai limiti posti dall'Unione europea. La differenza è che la reazione delle Corti è ora disomogenea. Mentre negli anni passati, al di fuori dell'ambito di protezione delle Corti, si sviluppava un processo d'integrazione che si può definire virtuoso, poiché tendente alla composizione di un insieme di interessi e principi costituzionali comuni da porre alla base dell'integrazione europea, oggi ciò che si trova al di fuori dei limiti posti dalle Corti relativamente ad una dimensione nazionale, è una significativa regressione del processo di integrazione in Europa o, per meglio dire, una sostanziale disintegrazione di quel patrimonio di omogeneità costituzionale che ha caratterizzato il costituzionalismo europeo sino alla seconda metà degli anni '90.

Ciò detto, tra le diverse possibili variabili che condizionano gli esiti delle decisioni delle Corti, ne sono state individuate quattro: a) il grado di tutela dei diritti sociali in ciascuna Costituzione, b) la presenza o meno nella Costituzione di norme favorevoli al rigore fiscale, c) precedenti giurisprudenziali riguardanti il bilanciamento tra tutela dei diritti sociali e disponibilità di risorse finanziarie, d) l'eventuale presenza di altre norme di rango costituzionale in grado di svolgere la funzione di scudo al cambiamento, anche indipendentemente dalla loro natura di norme poste a protezione dei diritti sociali, in altri termini, di principi posti a tutela dei diritti.

Sul punto a) occorre ricordare che il grado di tutela del catalogo di diritti costituzionalizzati non necessariamente si riflette immediatamente sul livello di tutela da parte delle Corti.

La Costituzione italiana presenta un catalogo dettagliato che ha sempre tradizionalmente trovato rispondenza in un bilanciamento, ad opera della giurisprudenza, rispettoso di un ordine di priorità tra i diritti, che attualmente si rivela spesso ampiamente scompaginato.

Altre Costituzioni, come quella tedesca, pur non presentando un catalogo specifico di diritti, riconoscono il principio dello "Stato sociale di diritto" come clausola costituzionale del sistema di protezione sociale.

Anche la Costituzione francese, com'è noto, non presenterebbe un catalogo se non nel Preambolo, per non parlare dei "documenti costituzionali" nel sistema britannico.

I punti b) e c) nel nostro ordinamento sono particolarmente sensibili, poiché riguardano la recente costituzionalizzazione delle regole e dei principi del rigore fiscale attraverso la formula dell' "equilibrio del bilancio", ovviamente decisiva per l'esito delle sentenze, benché la giurisprudenza della nostra Corte costituzionale in conformità all'art. 81 Cost. non si sia mai sostanzialmente discostata dal principio di un tendenziale equilibrio dei conti pubblici.

Sul punto d) vale la pena ancora una volta richiamare la Legge Fondamentale tedesca, con l'esempio della formula dello "stato sociale di diritto" come principio posto a tutela dei diritti.

Quindi, per valutare l'impatto delle misure di austerità sulle trasformazioni istituzionali in corso e la corrispondente reazione della giurisprudenza costituzionale, abbiamo preso in considerazione cinque Corti costituzionali: il Tribunale Costituzionale Federale Tedesco, il Consiglio Costituzionale francese, la Corte Costituzionale italiana, il Tribunale costituzionale portoghese e il Consiglio di Stato greco.

Il Tribunale Costituzionale Federale Tedesco, sin dagli anni '70, non ha mai ostacolato il processo d'integrazione europea, ma lo ha sempre sostanzialmente conformato ai principi costituzionali dell'ordinamento costituzionale tedesco. Le sue ultime sentenze confermano tale orientamento ("Aiuti alla Grecia" 2011, "MES/Fiscal Compact" 2012, "MES/Fiscal Compact" 2014). Com'è noto si tratta di sentenze "monitorie" in cui la Corte verifica la compatibilità costituzionale delle misure anti-crisi emanate a livello sovranazionale, ponendo costantemente la condizione dell'imprescindibilità dei principi sanciti nella Legge Fondamentale. Si pensi alla sentenza "MES/Fiscal Compact" 2012, nella quale, come in casi precedenti, il Tribunale Costituzionale richiama il principio democratico, il diritto di voto, il principio di identità costituzionale, e solo in seguito alla verifica della compatibilità del nuovo Trattato a tali principi e alla centralità del Parlamento, riconosce la legittimità dell'adesione al Trattato MES.

Il Conseil constitutionnel francese ha invece opposto una barriera di altro tipo. Quando si pensava che si stesse per costituzionalizzare il principio del pareggio del bilancio, si è fatto ricorso all'"escamotage" dell'introduzione di tale principio nell'ordinamento interno con la legge organica, quindi con un vincolo meno stringente sia per la Corte costituzionale, che per le stesse politiche. Si ricorda in proposito il passaggio politico fondamentale dato dall'intervento dell'allora neo-Presidente Hollande, che ha presentato ricorso al Conseil constitutionnel impugnando la legge di ratifica del Trattato di Stabilità – "Fiscal Compact" in conformità del quale era stata avviata la riforma costituzionale.

La Corte Costituzionale italiana deve ora tenere conto della costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio del bilancio nelle sue decisioni. La disposizione costituzionale dell'art. 81 è coordinata, completata e compensata dalla "legge di attuazione" n. 243/2012, che presenta una serie di condizioni per ancorare l'assorbimento nell'ordinamento costituzionale al principio dell'equilibrio. E' interessante assistere a questo processo di assorbimento e metabolizzazione da parte dell'ordinamento

costituzionale di un principio ora costituzionalizzato, rispetto al quale riemergono orientamenti precedenti, già favorevoli, come si è detto, ad un tendenziale interpretazione dell'art. 81 nel senso dell'equilibrio dei conti pubblici.

Si deve peraltro notare che, in questa fase, l'esito del bilanciamento dei giudici costituzionali italiani si pone a favore del rigore, piuttosto che della tutela sociale – vi è già un numero cospicuo di pronunce su leggi regionali - ed è anche significativo che in relazione a tale orientamento interpretativo stia riemergendo una riflessione sull'elemento della "duttilità" della Costituzione, ovvero di una capacità della Costituzione di plasmarsi anche in presenza di nuovi "irrigidimenti". In altri termini si assisterebbe al fenomeno della "duttilità" che entra in contatto con la "rigidità" della Costituzione, che dovrebbe indurre a pensare che la nostra Costituzione sia più "duttile" che "rigida".

Infine ci sono i casi della Grecia e del Portogallo, le cui politiche nazionali sono sottoposte a procedure condizionali funzionali all'erogazione di assistenza finanziaria, che hanno reagito in maniera opposta alle misure di austerità poste dalle istituzioni che governano la crisi (Commissione europea, Banca centrale europea, Fondo monetario internazionale).

Il Tribunale costituzionale portoghese (Acordao n. 353/2012 e Acordao n. 187/2012) ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme della legge finanziaria del 2012 che disponeva la riduzione delle pensioni, degli stipendi dei dipendenti pubblici, rientranti in un piano di risanamento posto a condizione dell'erogazione di aiuti finanziari e negoziato con la c.d. Troika (Commissione, Bce e FMI). La Troika è peraltro un soggetto istituzionale anomalo che crea un problema non irrilevante sul piano formale e sostanziale relativamente alla natura dei suoi atti, poiché questi non sono atti comunitari a tutti gli effetti, e neanche atti di natura internazionale. Quindi, il Tribunale costituzionale portoghese ha fatto prevalere il principio di uguaglianza e ha dichiarato illegittime previsioni di spesa peggiorative delle condizioni dei dipendenti pubblici, mentre il Consiglio di Stato Greco, su altro versante, ha fatto leva proprio sulla natura ibrida degli atti della Troika, sostenendo che la Costituzione greca prevede un obbligo di ottemperanza agli atti comunitari, ma non agli atti di natura internazionale come quelli del Fondo monetario internazionale, con ciò escludendo la sua competenza a valutare la compatibilità costituzionale degli atti della Troika. In tal modo i giudici greci dichiarano in parte il ricorso inammissibile e, applicando il principio di proporzionalità (art. 25 Cost.), hanno fatto prevalere il principio dell' "l'interesse della Nazione", in altre parole dell'interesse all'assistenza finanziaria erogata tramite le procedure sovranazionali di governo della crisi, riconoscendo la legittimità costituzionale di misure di austerità non molto dissimili da quelle che i giudici portoghesi dichiarano illegittime.

Si può quindi confermare che l'assetto istituzionale della crisi è caratterizzato da un avanzamento delle misure a favore del pareggio di bilancio, quindi del rigore fiscale, e da un arretramento della tutela dei diritti, che tuttavia alcune Corti tentano di contrastare, anche se il quadro d'insieme è di sicuro quello di una fase di grande incertezza.

Non si ritiene di poter escludere del tutto che in tale congiuntura non nasca una forza nuova della politica, rispetto alla quale non manca certo la necessità e la domanda: se si guarda alla percezione pubblica dei cittadini europei, vediamo che la maggior parte degli Stati afferma che le disuguaglianze sono troppo forti (Eurobarometro 2010), o che la giustizia sociale è una richiesta diffusa in Europa (Eurobarometro 2004). Si manifesta, quindi, una percezione che deve essere accolta sul piano della rappresentanza.

Ma quali sono le strade percorribili? Si possono fare alcune ipotesi e alcune proposte: 1) la

costituzionalizzazione dei diritti a livello dell'UE, che non può tuttavia prescindere dall'adesione ad una nozione di solidarietà a livello dell'ordinamento e della società europea, come tratto distintivo di essa, considerato che un impianto di Stato sociale positivizzato non è utile e non funziona se non è coerente con un modello economico e sociale che lo sostiene; 2) una teoria dei "doveri fondamentali" intesa come dovere del potere pubblico di adempiere ai suoi compiti; 3) lo sviluppo di una riflessione sulla possibile vocazione cosmopolitica degli ordinamenti costituzionali, diretta alla ricerca di un "comune contenuto essenziale dei diritti" da ricondurre a livello sovranazionale, non da intendersi come immediata edificazione di un ordine ultrastatale, ma da valorizzare nel senso di sistemi costituzionali nazionali aperti, che possano garantire l'uniformità verso l'alto dei criteri e dei livelli di protezione dei diritti fondamentali.

Naturalmente tutto questo richiede un'ulteriore *bargaining* che agisca non solo in difesa, ma anche in attacco.

Raffaele Bifulco: *“Un giorno l'Europa detterà legge a tutti gli altri”. La crisi economico-finanziaria come un momento costituzionale europeo*”.

Vorrei provare a proporre una prospettiva, leggendo i recenti sviluppi istituzionali dell'UE e collocandoli all'interno di una tendenza più ampia che è quella della costituzionalizzazione del diritto internazionale. Questa prospettiva è importante per un motivo molto semplice: il ruolo che il diritto internazionale sta svolgendo nei recenti sviluppi istituzionali dell'UE.

La costituzionalizzazione del diritto internazionale è un fenomeno complesso, non lineare, controverso anche per chi studia questa materia che viene dibattuta molto al di fuori dei nostri confini.

Qual è l'oggetto di questa tendenza? Semplice: da alcuni anni, dalla caduta del muro di Berlino, Costituzione e diritto costituzionale sono divenuti strumenti di lettura delle trasformazioni del diritto internazionale, delle organizzazioni internazionali, degli ordinamenti internazionali regionali, di quelli sovranazionali, degli attori privati che agendo su un piano transazionale pongono un problema di inquadramento giuridico delle loro attività. Il tentativo è molto semplice ed è un tentativo con spiccati accenti ideologici. Applicare schemi propri di un ordine concettuale giuridico ben individuato come il diritto costituzionale ad oggetti nuovi, non perfettamente omogenei. L'idea sottostante ai fautori della costituzionalizzazione del diritto internazionale non è quella di dismettere gli strumenti del diritto internazionale classico, ma di far emergere una situazione globale più complessa e non più governabile con gli strumenti di diritto internazionale tradizionale.

Questa nuova situazione viene frequentemente espressa con il termine 'diritto globale' inteso come qualcosa di non sovrapponibile al diritto internazionale di origine moderna, fondato sulla sovranità degli stati nazionali; il diritto globale sarebbe un superamento di questo diritto internazionale. Un superamento dovuto al fatto che dalla caduta del Muro di Berlino in poi, il diritto internazionale funziona anche indipendentemente dagli Stati nazionali, che invece erano il presupposto della comunità internazionale vecchio stile. Voglio dire che il diritto internazionale contemporaneo prevede meccanismi nuovi, come i trasferimenti di poteri a soggetti con poteri paralegislativi, paragiurisdizionali ed è una tendenza che non riguarda l'UE. La costituzionalizzazione del diritto internazionale è un salto

di qualità perché fino a qualche tempo fa ci si è limitati a descrivere questo fenomeno del diritto globale. Ora si cerca, con questo termine “costituzionalizzazione”, di segnare una discontinuità, di passare dall’osservazione alla creazione di un ordine.

Le forme di questo diritto globale sono intrinsecamente conflittuali. Ci troviamo di fronte a molte fonti che aspirano ad avere autorità costituzionale, come la carta ONU, i trattati dell’Unione, la CEDU. In assenza di un giudice autorizzato a risolvere questi contrasti, ecco che alcuni giuristi lavorano per trovare principi costituzionali comuni entro cui incanalare questi rapporti.

Quali le principali proposte in campo? Per la prima, la più affascinante, la definizione potrebbe essere 'Carta delle Nazioni Unite come Costituzione'. Questa idea affascinante è stata ripresa di recente da proposte che pur provenendo da giuristi di diversa formazione hanno un denominatore comune: il riconoscimento della Carta delle Nazioni unite avente valore costituzionale. C’è una linea di interpretazione precisa secondo cui i membri dell’Onu danno vita a una comunità dotata di una Costituzione caratterizzata dai tratti tipici del diritto costituzionale: la perpetuità, l’aspirazione alla perpetuità, il procedimento di modifica aggravato, la capacità di autorganizzarsi. Questa proposta ha un fine preciso: spingere gli interpreti a interpretare la Carta ONU non più con i vecchi criteri del diritto internazionale, ma secondo i criteri del diritto costituzionale, criteri oggettivi e teleologici, permettendo alla Carta di gestire le situazioni più nuove e difficili. La proposta teorica accoglie indubbiamente tendenze innovative nel diritto internazionale che spingono alla trasformazione del ruolo delle Nazioni Unite, però non può tacersi il paradosso concettuale verso cui questa proposta conduce, e cioè la Costituzione mondiale, che si contrappone a quel pluralismo ordinamentale che è una caratteristica dell’ordine internazionale, dell’ordine globale e che, difficilmente, può essere ricondotto all’interno di un unico ordinamento.

Altre proposte sfumano sull’idea di un vertice planetario e sono più sofisticate dal punto di vista ideologico. C’è un gruppo di proposte che separa il concetto di Costituzione dagli Stati nazionali e lo applica all’ordinamento internazionale. L’ordine internazionale attuale sarebbe interessato dalla formazione di un ordine costituzionale embrionico dove esistono diversi regimi giuridici, ancora una volta ordinamenti nazionali, regionali, funzionali che rappresenterebbero i blocchi costitutivi della comunità internazionale sostenuta da un sistema di valori strutturata in una varietà di strutture legali dirette alla realizzazione di questo sistema.

In questo ordinamento internazionale, fortemente integrato, il controllo sul processo di decisione politica viene visto possibile solo alla condizione di leggere integrati i due sistemi, quello nazionale e quello internazionale. L’idea è di leggere gli ordinamenti costituzionali nazionali e quelli che vanno al di là degli Stati nazionali in maniera complementare.

Ma, il punto centrale è l’affermata esistenza di un sistema di valori comuni espresso, secondo questa proposta, dalla CEDU; in particolare, in quella giurisprudenza che ha messo a confronto i diritti della Convenzione con gli obblighi internazionali degli Stati membri della Cedu. Essa dimostrerebbe l’esistenza di un ordine pubblico internazionale. Se questo è un fatto, molto più discutibile è il tentativo di individuare in questo sistema di valori regionali un fattore di rafforzamento del sistema di valori internazionali, implementato dalla giurisprudenza di altri Tribunali internazionali e dai Tribunali nazionali. A tutto ciò segue un auspicio della giurisprudenza di Strasburgo per la formazione di un sistema internazionale di valori. Però è possibile leggere questo auspicio in senso opposto, cioè

constatare, attraverso questa giurisprudenza, l'esistenza di una pluralità di ordini pubblici non sempre coincidenti e, in molti casi, in opposizione.

Un terzo gruppo di proposte cerca di supplire alla frammentazione dell'ordine internazionale attraverso il diritto costituzionale. Qui vengono scelti alcuni principi o istituti tipici del diritto costituzionale, come la gerarchia, in ragione della loro capacità di irreggimentare sia le fonti che i poteri dell'ordine globale. Quindi, il ricorso al diritto costituzionale assume una valenza funzionale, strumentale alla formazione di un ordine internazionale fondata sulle categorie del Costituzionalismo. Qui, emerge l'aspetto molto intellettuale, molto accademico di questo orientamento. Prendendo atto della frammentazione del diritto internazionale, del rischio di conflitti, l'idea è che la costituzionalizzazione del diritto internazionale potrebbe portare a una maggiore centralizzazione, ad un ordine gerarchico, diretto a subordinare la produzione del diritto internazionale a norme superiori. Ora, la difficoltà di questa proposta è di carattere formale perché non c'è ancora chiarezza sul rapporto esistente tra norme internazionali costituzionali, *ius cogens* e obblighi *erga omnes* e sulla reciproca posizione all'interno di questo nuovo ordine globale. Secondo alcuni, le norme di diritto internazionale costituzionale e di *ius cogens* si sovrapporrebbero in alcuni casi. Secondo altri, il *ius cogens*, a differenza del diritto internazionale costituzionale, ha una capacità molto più ampia.

Un altro gruppo di proposte fa riferimento a concetti sostanziali di Costituzione. Qui sintomatica è la posizione dei giuristi tedeschi che partono dalla constatazione che il diritto internazionale e il diritto costituzionale nazionale si occupano sostanzialmente degli stessi problemi. Prendono in considerazione i diritti fondamentali e diritti umani e osservano che, ormai, molti documenti nazionali e internazionali si limitano a riconoscere questi diritti e non più a costituirli. Questa sarebbe la prova che tali diritti hanno un'esistenza indipendente dagli Stati e ciò giustificherebbe l'idea di una International community, composta da tutti gli Stati della Terra, che dovrebbe prendersi la responsabilità per la garanzia dei presupposti di esistenza dell'Umanità. Questo giustificherebbe la creazione di una Costituzione come la Carta ONU.

Però bisogna constatare l'esistenza di istituzioni e realtà internazionali che non utilizzano, nella risoluzione delle controversie, il ricorso ai diritti umani.

Infine, la punta più estrema della costituzionalizzazione invita a prendere atto dell'esistenza di una molteplicità di costituzioni civili, che vanno al di là degli Stati nazionali, in quanto esistono molte comunità, società che sviluppano un'enorme domanda di giuridificazione che, secondo questa prospettiva, non può essere più regolata da istituzioni nazionali o internazionali ma andrebbe costituzionalizzata. È importante il riconoscimento, ad esempio, delle corporations, per conferire a questi enti il loro status giuridico internazionale senza intaccarne la logica di funzionamento.

Allora cosa può dire un costituzionalista rispetto a tutto ciò? Ovviamente si constata che c'è una questione centrale e cioè: È possibile separare gli istituti del Costituzionalismo, a partire dalla nozione di Costituzione, dall'ordinamento giuridico dello Stato? È possibile applicare istituti del Costituzionalismo al di fuori del processo storico che ha portato alla formazione del processo nazionale? Molti costituzionalisti, italiani ed europei, rispondono No. Una posizione che, personalmente, non mi trova concorde per alcuni aspetti e cioè: la posizione che lega Costituzione e Stato nazionale non è da me condivisa perché non esiste più quella piena congruenza tra Stato e

Costituzione come la intendevamo una volta.

Inoltre, distinguerei tra uso delle categorie e dei principi del costituzionalismo e uso della Costituzione come sinonimo di ordinamento costituzionale. Istituti e principi del costituzionalismo possono essere ben usati in un processo di costituzionalizzazione dell'ordine globale. Se così non fosse, provo a semplificare, allora non dovremmo neppure accettare che le categorie del diritto privato siano trasponibili in quelle del diritto pubblico. E, invece, sappiamo che la figura del contratto è usata nel diritto pubblico nazionale e internazionale. Cristallizzare le categorie del costituzionalismo all'interno dell'ordinamento costituzionale nazionale significherebbe negare quel principio evoluzionistico che ha permesso a istituti fondamentali del costituzionalismo di evolversi. Un esempio per tutti sono i Parlamenti che preesistevano alle Costituzioni moderne. All'interno delle monarchie assolute i Parlamenti esistevano e avevano una funzione consultiva e hanno avuto una funzione normativa solo successivamente, con il passaggio a forme di Stato differenti. Quanto alla categoria Costituzione distinguerei tra forma e sostanza: da un punto di vista formale non mi sembrano esserci difficoltà che un ordinamento diverso dallo statale sia dotato di una Costituzione. Ma attenzione, dal punto di vista sostanziale la costituzionalità di questi ordinamenti non potrà essere assimilata agli ordinamenti costituzionali statali per come si sono formati nella modernità perché fa difetto un elemento fondamentale, il circuito democratico che rende legittime le democrazie costituzionali contemporanee. Qui il costituzionalista ha qualcosa da dire: se si fa ricorso al linguaggio costituzionale bisogna chiarire che quel linguaggio contiene strumenti formali e sostanziali di cui non si può fare a meno.

Per quanto riguarda l'UE, quel processo di costituzionalizzazione è avanzatissimo nell'UE. L'Europa appare come il modello da esaminare. Tutto il dibattito sulla costituzionalizzazione del diritto internazionale è influenzato dal fenomeno dell'UE. Pensiamo all'art.6 TUE che prevede l'adesione dell'Unione alla Cedu: quando ciò avverrà, assisteremo ad un ulteriore fenomeno di costituzionalizzazione in un ambito materiale quale i diritti fondamentali.

Voglio soffermarmi solo su tre aspetti. In primis, l'uso del diritto internazionale da parte dell'UE. Diverse possono essere le risposte al perché si è fatto ricorso a strumenti come il Fiscal Compact oppure al meccanismo di stabilità europea. Rimanendo sul versante degli effetti giuridici, io osserverei che il Fiscal Compact ha posto regole incidenti sul bilancio degli Stati membri che altri soggetti diversi dagli Stati firmatari sono chiamati a far rispettare. Infatti se lo Stato membro dà attuazione all'art. 3 del Fiscal Compact, con l'iscrizione della regola del pareggio di bilancio in Costituzione, tutto ciò si traduce nella possibilità che la norma costituzionale venga sottoposta al controllo della Corte di Giustizia su iniziativa di un altro Stato membro. Quindi, parliamo di un primo fenomeno di trasferimento di poteri di sovranità attraverso il ricorso al diritto internazionale.

Il Fiscal compact contiene poi disposizioni la cui attuazione ha richiesto modifiche nelle Costituzioni dell'Italia, Spagna e Germania. Assistiamo così a un'influenza esterna, prodotta da uno strumento di diritto internazionale sul contenuto dei testi costituzionali.

Infine, laddove si sono fatte modifiche costituzionali applicative del Fiscal Compact, si è formato un collegamento strettissimo tra le future norme dell'Unione in materia delle leggi di bilancio e i contenuti delle norme costituzionali. Tramite queste modifiche costituzionali c'è stato un rinvio mobile agli atti dell'Unione. Nella Costituzione Tedesca riformata si dice gli atti legislativi dell'UE in tema di bilancio diventano limite agli atti federali dei Länder sulla stessa materia, art. 109. Quella spagnola dice che i limiti del deficit strutturale dello Stato e delle comunità autonome sono quelli fissati dall'UE, art. 135. E, infine, per quanto riguarda l'Italia, le politiche di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico sono

assicurati dalle Pubbliche Amministrazioni in coerenza con l'UE, art. 97 e 119. In altri termini, c'è una decostituzionalizzazione delle norme costituzionali in tema di bilancio e c'è un trasferimento di sovranità dagli Stati membri all'UE. Quindi, il Fiscal Compact crea obblighi di carattere costituzionale tra gli Stati membri dell'UE.

La vicenda del MES. Particolarmente significativa è che per l'adozione di questo trattato internazionale c'è stato bisogno di una modifica degli altri trattati per evitare contrasti tra il contenuto del meccanismo di stabilità e i Trattati. Quindi, la revisione del Trattato, che io definirei di diritto costituzionale europeo, introduce una disposizione che viene attuata tramite strumenti di diritto internazionale. Lo strumento internazionale dà attuazione a una norma di rango costituzionale europeo. Qui, il diritto internazionale crea un settore parallelo all'interno dell'ordinamento dell'Unione sottratto alle regole del diritto primario.

Allora, come porsi rispetto a questi fenomeni creati dalla crisi? Io, qui, mi permetto di sottolineare il carattere implicitamente costituzionale che normalmente hanno i cambiamenti sociali ed economici legati alle fasi di crisi economica. Questi tempi sono in grado di provocare fatti catastrofici oppure esercitano una funzione esterna tale da comportare mutamenti costituzionali di carattere sostanziale e formale. Allora, tenderei a leggere gli eventi discussi all'interno di questa linea interpretativa che enfatizza il doloroso momento costituzionale europeo.

Concludo con l'esperienza degli Stati Federali tradizionali come strumento di lettura del Fiscal Compact e del meccanismo di stabilità. Il diritto internazionale permea gran parte del potere costituzionale degli Stati Federali con la sua idea di patto tra uguali, che richiama l'uguale sovranità tra Stati posta a fondamento del diritto internazionale di una volta oppure la *sovrainity equality* tra gli Stati. Questa idea di uguale sovranità è legata alle fasi genetiche degli Stati federali così strettamente da conformare la loro organizzazione costituzionale fino alla formalizzazione del diritto di recesso, che è lo strumento principe del diritto internazionale. Il diritto internazionale permea negli Stati federali anche i rapporti tra le entità costitutive perché in questi ordinamenti è frequente il ricorso a strumenti che richiamano, a loro volta, strumenti del diritto internazionale, penso ai trattati tra i Laender e tra Federazione e i Laender.

Credo di dover chiudere con Kant, che è presente nel titolo di questa relazione. Ovviamente siamo lontani, lontanissimi da quella visione dell'avvenire che Kant esprime in *Per un'idea cosmopolita* “*in cui la specie umana apparirà come se avesse finalmente raggiunto quella condizione di vita in cui tutti i geni posti in essere dalla natura potranno conseguire un perfetto istinto*”. Ritengo di essere tra quelli che Kant chiama di vista troppo corta per poter penetrare nel meccanismo della struttura della natura che a lui permetteva di guardare alle azioni umane come a un sistema piuttosto che come a un aggregato. Però mi sembra di condividere quella fiducia che Kant riponeva nella storia europea, che, nel suo svolgersi dall'Antica Grecia attraverso Roma fino ai suoi tempi, gli permetteva di scoprire “*un regolare processo nella Costituzione politica del nostro Continente*”.

Francesco Bilancia: Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e Unione monetaria

1. Seppur in estrema sintesi, è opportuno che spieghi, innanzitutto, il significato di questo titolo. Il cuore dell'analisi relativa alle criticità strutturali della disciplina dell'Euro è infatti rappresentato, a mio giudizio, dalle rilevanti *asimmetrie* prodotte dalla trasmissione della politica monetaria, dagli effetti finanziari sul riequilibrio delle bilance commerciale e finanziaria intracomunitarie – quale esito degli interventi statali sui propri bilanci pubblici –

e dal funzionamento del mercato unico, scomposte lungo la frattura rappresentata dai confini territoriali degli Stati europei. L'asimmetria è, però, rilevante anche in una diversa prospettiva, come dire? ruotando il piano dell'analisi. Politica monetaria, effetti finanziari delle politiche economiche e mercato unico producono, infatti, disfunzioni strutturali derivanti dalla cattiva interconnessione tra dimensione nazionale e dimensione europea dei diversi interventi che, insistendo sullo stesso ambito materiale e territoriale, si intrecciano disarticolando i reciproci effetti, di norma squilibrando il sistema finanziario comune.

Questa deriva asimmetrica degli effetti della politica monetaria (europea) e delle politiche di finanza pubblica (statali) determinano inoltre, in un contesto di mercato unico, importanti disfunzioni strutturali anche nella resa delle prestazioni sociali in conseguenza delle misure, tanto espansive quanto di *austerity*, adottate dai singoli Stati membri con effetti rilevanti nel sistema macroeconomico complessivo – starei per dire *comune* – .

Nell'intrecciato contesto di relazioni sistemiche tra moneta e mercato, da un lato, e bilanci pubblici e debiti sovrani, dall'altro, i tentativi di riequilibrio macroeconomico dell'area Euro producono, infatti, disegualanze lungo l'asse dei confini nazionali tra Paesi in *surplus* e Paesi in *deficit* nella garanzia delle prestazioni al servizio dei diritti sociali, laddove il costo del lavoro, i tassi di occupazione e disoccupazione, la redistribuzione di ricchezza a mezzo dei diritti sociali si assumano quali fattori di riequilibrio sistemico nella correzione degli sbilanci commerciali e, di conseguenza, finanziari tra i Paesi membri.

Il presupposto delle riflessioni che seguono è dato quindi dalla denuncia del malfunzionamento strutturale della moneta unica quale fattore di squilibrio (o di riequilibrio, ove possibile) delle relazioni interne al mercato dell'Unione economica e monetaria. La prospettiva da cui muove l'analisi è, pertanto, tutta interna al sistema Euro, scontando le ovvie semplificazioni connesse alla mancata considerazione delle pur rilevanti interferenze che, su tale fenomeno, sono esercitate dalle pressioni del sistema finanziario e del mercato dei cambi monetari a livello globale. In questa prospettiva rilevano, pertanto, anche le prestazioni connesse ai diritti sociali in virtù dell'interazione tra i singoli contesti finanziari statali, il mercato comune e la moneta unica. Il finanziamento dei diritti sociali, per gli effetti esercitati in termini di riequilibrio macroeconomico dell'area Euro, tanto sul piano della bilancia commerciale che sul piano dell'equilibrio finanziario, rischia di generare automatici fenomeni di disegualianza nel livello di garanzia delle prestazioni tra i diversi Stati membri. E' uno dei paradossi dell'Euro, infatti, quello per cui, al fine del riequilibrio del sistema commerciale e finanziario, gli Stati *in surplus* – quelli tendenzialmente più ricchi e con tassi di disoccupazione più bassi – dovrebbero espandere la spesa sociale per sostenere la domanda interna, mentre quelli in *deficit* – come tali più bisognosi di correggere le conseguenze della crisi economica e dell'alto tasso di disoccupazione sui diritti delle persone – dovrebbero provvedere a contrarla. Ammesso, poi, che la spesa sociale offra una spinta ai consumi selettiva, tale cioè da riequilibrare nel senso sperato il rapporto tra domanda interna e saldo tra importazioni ed esportazioni.

Cercherò di arrivare, infine, velocemente al caso del giorno, rappresentato dalla rimessione alla Corte di Giustizia da parte del *Bundesverfassungsgericht* (BVerGe), della questione pregiudiziale di interpretazione

e sindacato di legittimità della delibera BCE in materia di *Outright Monetary Transactions* (OMT) relativa agli eventuali acquisti di titoli di debito sovrano statale sui mercati secondari. Per procedere all'analisi di queste questioni è, però, necessario seguire un approccio critico attento ai significati del linguaggio economico, in un senso non tradizionale per un giurista o, almeno, non tipico.

Penso, in effetti, al momento in cui la nostra Corte costituzionale sarà costretta ad utilizzare le disposizioni introdotte dal nuovo art. 81 della Costituzione – e specificate dalla legge n. 243 del 2012, contenente la relativa attuazione – quali parametro nel giudizio di costituzionalità delle leggi; ed a misurarsi, quindi, con concetti quali “ciclo economico”, “pareggio *strutturale*”, o dovrà cimentarsi con le voci che concorrono a definire i vincoli economici e finanziari disarticolando, ad esempio, gli elementi prescrittivi che compongono i c.d. *Obiettivi di medio termine* elaborati in sede europea, ad opera del Consiglio ECOFIN, dal cui conseguimento viene oggi fatto dipendere l'effettivo rispetto dell'obbligo di pareggio *strutturale* di bilancio (si veda infatti il combinato disposto degli artt. 81 cost., e 3, comma 2, legge 243/2012). Tra l'altro determinando, se non proprio una decostituzionalizzazione della materia mediante il trasferimento dei contenuti della relativa disciplina dalla Costituzione ad altra sede, l'attivazione di una sorta di permanente rinvio mobile alla normativa europea. Sarà, pertanto, compito della dottrina costituzionalistica acquisire maggiore dimestichezza con le categorie economiche presupposte, in quanto ormai normativizzate, positivizzate dalle richiamate disposizioni costituzionali e legislative. Ciò diviene essenziale, infatti, al fine di comprendere la reale portata normativa di queste disposizioni.

La presente riflessione può quindi, riassuntivamente, essere suddivisa in quattro parti. La prima attiene alla descrizione del contesto. La seconda, costruita per rapide allusioni motivate per rinvio alla relativa disciplina normativa, è dedicata alla struttura istituzionale dell'Unione monetaria; seguirà, poi, qualche breve considerazione sul ruolo della giurisprudenza costituzionale in materia di diritti sociali per soffermarsi, infine, sulla citata decisione del giudice costituzionale tedesco di rimettere alla valutazione della Corte di giustizia la questione OMT, relativa alle misure ideate, come è noto, dal Governatore della BCE Mario Draghi quale strumento di contrasto della speculazione finanziaria nei confronti dei debiti sovrani dell'area Euro. Questa decisione, come spero di dimostrare malgrado la estrema sintesi di queste note, è estremamente significativa tra le altre cose proprio perché reca la concreta testimonianza di quale sia la reale importanza degli squilibri strutturali tra le diverse aree del mercato unico al cospetto degli interventi di politica monetaria.

2. Il contesto è prodotto dai limiti degli strumenti di politica economica e finanziaria a disposizione dei singoli Stati dell'area Euro per poter compensare gli squilibri strutturali nelle bilance commerciale e finanziaria nei loro reciproci rapporti, vista la comunanza territoriale del mercato e la contemporanea disarticolazione delle politiche economiche e di bilancio, tuttora relegate alla responsabilità dei singoli Stati membri, ciascuno con proprie politiche fiscali ed un proprio debito pubblico. Come è noto la politica monetaria, quale strumento di politica economica, è *neutralizzata* dai Trattati, che limitano gli interventi possibili – peraltro affidati alla esclusiva responsabilità della Banca centrale, a sua volta protetta da rigorosi divieti di interferenza in capo agli stessi Stati membri ed ai loro Governi – a tutela della stabilità monetaria contro i rischi di inflazione (obiettivo qualificato con la formula: stabilità dei prezzi). Quali strumenti residuano per interferire deliberatamente sull'equilibrio finanziario tra le diverse aree dei mercati del debito, delimitate lungo i confini statali, in un regime in cui la moneta unica ha eliminato dallo spettro delle politiche pubbliche – e anche dalla prospettiva dei riallineamenti automatici operati dai mercati stessi – lo strumento delle fluttuazioni dei cambi? Se il riequilibrio non avviene ad

opera di sbilanci commerciali equivalenti e contrari rispetto agli sbilanci finanziari, compensando quantità di moneta in entrata ed uscita con equivalenti quantità di merci nella direzione opposta, le economie nazionali possono operare esclusivamente movimentando le fluttuazioni dei prezzi e dei salari, manovrando il sistema produttivo interno mediante la politica fiscale, il costo e la produttività del lavoro, la spesa sociale.

Un incremento della produttività, innalzando il tasso di competitività delle imprese, ad esempio, riduce il costo del prodotto finale generando un conseguente contenimento del relativo prezzo che può essere la premessa per una espansione delle esportazioni di quel prodotto; analogamente accadrebbe laddove si riuscisse a contenere il livello dei salari, incidendo così sull'inflazione reale. Attraverso scelte di politica economica è, quindi, astrattamente possibile generare forme di pressione sui mercati aumentando le esportazioni e contenendo le importazioni sì da garantire, in un contesto competitivo tra Stati, reciproci vantaggi e svantaggi anche sul fronte dell'equilibrio finanziario. Questo è conseguenza, insomma, del relativo equilibrio della bilancia dei pagamenti nei rapporti reciproci tra Stati, impedendo il consolidarsi di fenomeni permanenti di squilibrio *in surplus* e, reciprocamente, *in deficit*, tali da determinare derive di instabilità. Per utilizzare una metafora della scienza fisica, gli squilibri transitori sono fisiologici, se per tali si intendono le situazioni che tendono a rientrare automaticamente in equilibrio, almeno in un ragionevole lasso di tempo. L'instabilità essendo figlia di uno squilibrio consolidato, che non tende invece a riassorbirsi automaticamente in un ragionevole spazio temporale, aggravando sempre più il divario tra i singoli Stati. Secondo moltissimi analisti economici, infatti, uno dei principali fattori generatori dell'attuale crisi dell'Euro risiede proprio nella circostanza che si sia stabilmente squilibrata la bilancia commerciale tra Paesi esportatori e Paesi importatori, tanto da determinare un consolidamento di tali ruoli come costante nel tempo. Laddove in un mercato interno – come accennato questa analisi sconta la semplificazione di guardare soltanto ai fattori endogeni della crisi dell'Euro – questa polarizzazione si sclerotizza in maniera strutturale senza possibilità di compensazioni di ritorno, a meno di non rompere deliberatamente, incidendo sul sistema istituzionale stesso, l'eguaglianza tra territori per generare un effetto di “colonia interna”, il regime economico ed il connesso sistema istituzionale vanno in stallo.

Lo stesso fenomeno è visibile qualora se ne cerchino i sintomi sul piano dei dati relativi alla circolazione dei flussi finanziari attraverso i confini “territoriali” degli Stati. Come è noto queste transazioni possono essere monitorate guardando al concreto funzionamento della piattaforma tecnica attraverso la quale avvengono i pagamenti legati ad operazioni monetarie tra le banche e, attraverso di esse, tra i relativi clienti, vale a dire gli operatori commerciali privati. Nel contesto istituzionale della BCE agisce, infatti, un apposito sistema che gestisce le transazioni di pagamento transfrontaliere, denominato Target2 (letteralmente *Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system*: v. <http://www.ecb.europa.eu/paym/t2/html/index.en.html>) – la cui piattaforma tecnica gestisce e controlla i flussi di moneta tra i vari Stati nelle relative transazioni finanziarie. Come qualunque sistema di *clearing*, Target2 compone in equilibrio le poste finanziarie in entrata ed in uscita tra i singoli operatori economici nazionali attraverso il mercato unico, compensandone i valori, sì da mantenere tendenzialmente in equilibrio le quantità di moneta che – ad esempio in virtù dei movimenti di importazione/esportazione da e per i singoli Stati nei reciproci rapporti tra gli operatori privati – entrano ed escono dai sistemi bancari di ciascuno Stato membro. Ebbene, l'osservazione dei dati registrati sulla piattaforma tecnica di Target2 dimostra che, più o meno a far data dal 2008, c'è una significativa tendenza allo sbilancio dei flussi finanziari da e verso alcuni specifici Stati. Basti guardare ai dati sui c.d. *imbalances* registrati nei rapporti annuali del sistema, pubblicati sul sito della BCE (così, ad

esempio, per l'anno 2012 si v. ECB, *Target Annual Report 2012*, Frankfurt a.M., 2013, pag. 13, reperibile all'indirizzo <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/targetar2012en.pdf>). Risulterà evidente che anno per anno, più o meno dal 2008 in poi, c'è molta moneta che esce da certi contesti nazionali ed entra in altri, senza un riequilibrio significativo in tempi brevi, generando un *surplus* finanziario a vantaggio di alcuni sistemi nazionali ed un corrispondente *deficit* a svantaggio di altri, che tende a consolidarsi, stabilizzandosi. Le compensazioni finanziarie per equivalenza tra i diversi Stati sono, insomma, troppo lente e, a volte, incerte, quasi a generare una bolla quantitativa. La Germania, ad esempio, ha in tale sistema un *surplus* di unità di conto monetarie che, nei momenti più critici, ha raggiunto anche gli 800 miliardi di euro e che non si è riusciti a compensare con le normali politiche di scambio commerciale. Il sistema rende, in sostanza, visibile il grave fenomeno di squilibrio finanziario a vantaggio della Germania, dell'Olanda e della Finlandia, la cui dimensione non ha causato la paralisi del sistema monetario soltanto perché la Banca Centrale Europea ha generato, via via che si è reso necessario, una forte espansione della leva monetaria che ha garantito comunque la liquidità sufficiente ad annacquare lo squilibrio finanziario assicurando il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, senza che gli scompensi di quantità monetarie in *deficit* o in *surplus* paralizzassero la circolazione monetaria. Naturalmente gli squilibri nel sistema Target2 sono altrettanto pericolosi per i Paesi in *surplus*, quanto lo sono per i Paesi in *deficit* – se non di più – ; e le misure di politica monetaria della BCE a tutela del corretto funzionamento del sistema, seppur inidonee ovviamente a riportarlo in equilibrio, nell'impedire almeno che lo sbilancio ne determini la paralisi, sono adottate nell'interesse comune di tutti gli Stati aderenti al sistema Euro, garantendo la solidità e la solvibilità del sistema a tutto vantaggio delle stesse “poste” monetarie in attivo. Le responsabilità di tali squilibri, insomma, andrebbero equamente divise tra gli Stati in *surplus* e quelli in *deficit*, guardando a Target2 tanto quanto alle rispettive bilance commerciali tra i vari Stati, essendo l'equilibrio del sistema questione di interesse comune e, come tale, da ascrivere alla responsabilità comune (esemplare, sul punto, mi sembra l'analisi di L. Fantacci e A. Papetti, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 2/2013).

Questa impostazione dell'analisi conduce al cuore della nostra riflessione, rivelando che una prospettiva limitata al contesto nazionale delle politiche fiscali e sociali, nel perseguimento di scelte che possano generare un riequilibrio del sistema, non potrà che approdare a soluzioni la cui rilevanza sarà sempre insufficiente, e la cui efficacia sarà comunque sempre troppo lenta. Senza poter prendere posizione, per difetto di un adeguato bagaglio culturale, su specifiche scelte di politica economica e fiscale, è certo però che la debolezza degli effetti e, a volte, addirittura gli esiti controproducenti delle c.d. politiche di *austerità* ad opera di singoli contesti nazionali, quale strumento per il riequilibrio del sistema comune, trovino una qualche forma di giustificazione proprio in tali presupposti. O, per dirla diversamente, le politiche restrittive adottate da singoli Stati membri in un contesto di polemica competizione tra sistemi nazionali, che quindi non tenga conto del valore di interesse generale proprio degli equilibri commerciali, fiscali e monetari del sistema Euro nel suo complesso, presentano una inadeguatezza sistemica proprio in virtù dei complessi intrecci fin qui esaminati, che rendono necessariamente la questione in esame un problema di contesto intimamente connesso con la struttura più profonda del sistema istituzionale della moneta unica, imponendo di fatto un approccio corresponsabile e condiviso tra tutti gli Stati aderenti.

Oltre al fatto, ma qui davvero non possiamo che limitarci a denunciare il dato, che la stessa dottrina economica non manifesta affatto un'unità di vedute in merito agli effetti, nel contesto dato, di politiche restrittive, muovendosi lungo un asse che divide chi ritiene che l'*austerità* generi automaticamente

crescita economica e chi, all'opposto, ritiene che peggiori l'assetto della finanza pubblica. Le posizioni sugli effetti macroeconomici delle manovre di austerità fiscale sono simbolicamente rappresentate da specifici sintagmi, dividendosi gli analisti tra chi le qualifica come *expansionary contractions*, vale a dire favorevoli alla crescita; e chi, all'opposto, parla di *selfdefeating austerity*, ritenendo tale approccio come foriero di effetti negativi sulla crescita economica e quindi sui saldi dei bilanci pubblici. In assenza di una interpretazione scientificamente consolidata, mi pare certo all'opposto che, a seconda delle fasi storiche e dei cicli economici, si stabilizzino piuttosto interpretazioni dominanti su base conformistica su quale *debba* essere la soluzione da propugnare. Ma è facile fare dell'ironia partendo da una posizione di ignoranza, per cui mi fermo.

3. In tutto questo, come accennato nella bozza di indice che introduce queste osservazioni, c'è da considerare quale possa essere il ruolo effettivo della giurisprudenza costituzionale, la cui incidenza potrebbe non essere affatto secondaria in un ambito di intervento che, ben significativo per le prevedibili conseguenze di carattere economico-finanziario, è in effetti presidiato con forza da disposizioni di rango costituzionale a protezione dei diritti sociali. Indubbiamente la giurisprudenza costituzionale, in un clima di revisionismo nei confronti della forma di stato sociale motivato allusivamente in base agli effetti della crisi economico-finanziaria, può assumere una funzione di arroccamento (alcuni parlano di "resistenza") nella garanzia di livelli minimi di protezione sociale. Tuttavia ritengo molto azzardato, comunque assai difficile, tentare di costruire un quadro sistematico della giurisprudenza delle Corti costituzionali al fine di delinearne le linee di tendenza come fenomeno unitario, da valutare poi al cospetto degli interventi legislativi di correzione degli squilibri di finanza pubblica. In primo luogo perché non tutte le Corti hanno posizione e ruolo assimilabili tra loro nei diversi sistemi costituzionali (di recente proprio su questo punto, C. Pinelli, *La giurisprudenza delle Corti europee sulle misure di contrasto alla crisi finanziaria dell'eurozona*, in corso di pubblicazione).

Così, ad esempio, con specifico riferimento al processo di integrazione europea, alcune Corti costituzionali possono intervenire nei processi legislativi preventivamente rispetto all'entrata in vigore delle norme e con un giudizio formulabile *in astratto*, sì da riuscire a condurre, almeno in teoria, una valutazione di sistema sugli effetti che una riforma istituzionale di derivazione UE possa generare con riferimento complessivo al contesto costituzionale nazionale (seppur con significative differenze, si pensi ai casi di Francia, Estonia o Germania). Poi ci sono sistemi nei quali invece, come accade in Italia, la giustizia costituzionale può esercitare un controllo soltanto successivo all'entrata in vigore delle leggi di riforma in attuazione dei trattati dell'Unione europea, oltretutto esercitando un tipo di sindacato non soltanto *ex post*, ma altresì muovendo dal singolo caso concreto, il che rende assai difficile che possa determinarsi l'assunzione di una posizione di sistema in riferimento al processo di integrazione interordinamentale in sé, riducendosi spesso ogni intervento giurisprudenziale ad un mero ruolo correttivo, se non di legittimazione del processo stesso. Resta fuori discussione il fatto per cui il Tribunale federale costituzionale tedesco rappresenti l'unica giurisdizione costituzionale ad aver assunto una posizione ferma circa la pretesa necessità di valutare le singole fasi del processo di integrazione europea in termini di rigoroso rispetto dei principi democratici. In effetti nella giurisprudenza del BVerGE sul processo di integrazione europea può essere assunta quale costante la pretesa di acconsentire ad ogni ulteriore fase del processo purché non sia possibile interpretare le norme dei trattati nel senso di un aggiramento delle competenze costituzionali del Bundestag (si veda il recente contributo di D. Schefold, *La giurisprudenza costituzionale tedesca in materia di unificazione europea. Un contributo alla soluzione della crisi finanziaria?*, in *Italian Papers on Federalism*, fasc. 2/2013,

<http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it>). Dalla sentenza Maastricht del 1993, passando per la sentenza sul Trattato di Lisbona (2009), al caso degli aiuti finanziari alla Grecia (2012) fino alla sentenza sul MES (*European Stability Mechanism*) del settembre 2012, poi ripresa nel marzo 2014 (ancora *ESM* e *Fiscal compact*), infatti, la soluzione adottata ha seguito più o meno sempre il medesimo schema argomentativo, sul modello dialettico dello *Ja, aber* (sì, però) o, per utilizzare uno schema dispositivo più vicino all'esperienza costituzionale italiana, adottando una sorta di sentenza interpretativa di rigetto. Il trattato – o altro atto sottoposto a giudizio del BVerGe – può essere considerato conforme al modello di democrazia tutelato dalla Legge fondamentale tedesca – ora si direbbe all'identità costituzionale tedesca – purché non implichi una possibilità di estensione, in via interpretativa, dei poteri delle istituzioni europee tali da promuovere una lettura incrementale del processo di integrazione. Nessun ulteriore conferimento di poteri sovrani sarebbe, infatti, ammissibile se non in forma certa e consapevole da parte dell'ordinamento tedesco, vale a dire rispettando la procedura di revisione dei trattati e garantendo l'intervento preventivo del Bundestag e nei limiti della decisione del Parlamento. Nessun incremento dei poteri, delle attribuzioni delle istituzioni Ue è, perciò, ammissibile senza che gli Stati si siano espressi mediante una decisione consapevole con la stipula di un nuovo trattato, e senza la esplicita presa di posizione della rappresentanza politica tedesca, del Bundestag.

La giurisprudenza italiana, invece, non è mai intervenuta di recente sul contesto di sistema relativo al processo di integrazione europea, proprio in virtù della natura delle proprie attribuzioni, che non ammettono un controllo preventivo sulle leggi di attuazione dei trattati europei. La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana è, però, rilevante in riferimento al connesso tema della legislazione sull'emergenza finanziaria incidente sui livelli di garanzia dei diritti sociali di prestazione e sull'autonomia finanziaria e di bilancio delle regioni e degli enti locali. Con riferimento alla riflessione condotta in queste note, l'elemento di sintesi più significativo mi sembra determinato dalla circostanza per cui, dagli inizi del 2012, la Corte italiana ha di fatto anticipato gli effetti della riforma costituzionale dell'art. 81, avallando i processi di più rigoroso controllo della spesa pubblica messi in atto dal Governo, e che sarebbero stati, poi, introdotti anche in termini formali proprio in attuazione di tale riforma. Questa lettura prospettica dei vincoli finanziari introdotti dalla legge cost. n. 1 del 2012 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*) e dalla legge di attuazione del 24 dicembre 2012, n. 243 che sono stati assunti di fatto come parametro di giudizio già a partire dall'approvazione dei nuovi testi normativi, ma anticipatamente rispetto alla loro effettiva entrata in vigore (a partire dal 1° gennaio di quest'anno) può, pertanto, essere letta come un avallo della giurisprudenza costituzionale rispetto alle politiche di rigore finanziario adottate dal Governo, così ad esempio dichiarando illegittime molte leggi di spesa, soprattutto regionali, per difetto di copertura finanziaria. E' sempre difficile, e forse perfino arbitrario, tentare di ricostruire la giurisprudenza costituzionale ricorrendo ad una periodizzazione dei suoi interventi e, pertanto, non è il caso in questa sede di ricorrere a questo espediente. Il rischio di sistematizzare una casistica molto complessa cedendo a semplificazioni che inducano ad adottare interventi occasionali ed episodici quali paradigma non è utile e, forse addirittura sbagliato. L'unico elemento che sembra, comunque, emergere dalla lettura della giurisprudenza costituzionale italiana degli ultimi anni come una costante, è rappresentato dall'atteggiamento di sostegno dell'indirizzo politico di maggioranza teso a correggere gli squilibri finanziari dei bilanci pubblici.

Certo, alcune sentenze sono più articolate di altre e possono assumere un ruolo più determinante nel qualificare il significativo mutamento dei paradigmi di giudizio. Così è, per esempio, per la sentenza n. 70 del 2012, che concorre a ridefinire la natura stessa della legge di bilancio (rinvio alla nota di commento di G. Rivosecchi, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d.*

pareggio, in *Giur.cost.*, 2012, 744 ss.). La legge di bilancio, infatti, ha ormai perduto il suo connotato di legge meramente formale ed è divenuta anch'essa una legge di spesa. Ciò è oggi evidente anche testualmente, a seguito della modifica dell'art. 81 della Costituzione e dell'abrogazione del vecchio terzo comma che vietava alla legge di bilancio di stabilire nuovi tributi e nuove spese. Ma già prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale questo era già, forse, l'effetto in concreto della legge sulla finanza pubblica del 2009. Appunto, prima ancora della sua entrata in vigore il nuovo assetto normativo costituzionale ha potuto fornire alla Corte l'opportunità di intervenire sulla stessa legge di bilancio – così, intanto, è accaduto per le leggi di bilancio regionali – ai fini del controllo della spesa (ancora Corte cost. sentt. nn. 115 del 2012, 18, 26, 28 e 51 del 2013 e 4 del 2014). All'opposto ci sono certo, anche sentenze del medesimo periodo in cui prevale invece la ragione della crisi economica quale fondamento a giustificazione di una garanzia dei diritti sociali, almeno rispetto al loro contenuto minimo, ritenuto come incompressibile (sent. n. 33 del 2013). Oppure ancora casi nei quali si afferma la tutela dell'autonomia regionale almeno entro parametri il cui superamento ne determinerebbe una eccessiva compressione (ad es. sent. n. 39 del 2013). O, al contrario, casi in cui la garanzia di un diritto sociale in tempi di grave crisi economica può giustificare la compressione di tale autonomia a vantaggio di una garanzia più efficace dei diritti sociali (è il famoso caso della “carta acquisti”, sent. n. 62 del 2013). Insomma, se per analizzare la giurisprudenza costituzionale si tentasse di ricomporre a sistema almeno alcune delle sue linee di tendenza non si potrebbe fare a meno di rilevare che, comunque, esse soffrono anche delle rilevanti eccezioni.

Con questa motivata cautela, allora, forse per tentare di sintetizzare la fase attuale con una formula, il suggerimento potrebbe essere quello di seguire la linea di demarcazione costituita dalla questione del se, in tale giurisprudenza, sia più o meno prevalente una posizione di sostegno all'indirizzo politico di maggioranza, che pare del tutto orientato alla compressione della spesa pubblica, anche di quella qualificata in termini di attuazione della Costituzione. Può senz'altro convenirsi, allora, che in questa fase la Corte costituzionale tenda piuttosto a difendere le posizioni più rigorose assunte dal governo centrale. Anche se, forse, tra le ragioni per cui questo avviene andrebbe attentamente considerata la gravissima crisi in cui versa il nostro sistema politico. Tanto grave che, anche a fronte dei più grossolani errori contenuti nella legislazione “emergenziale” contemporanea, un intervento anche solo meramente correttivo da parte della Corte costituzionale rischierebbe di non consentire più il ritorno ad un equilibrio legislativo stabile nella materia oggetto di intervento, impedendo il rigoroso rispetto dei saldi finanziari fino al punto da determinare il connesso pericolo di far saltare, con l'azione riformatrice, lo stesso, instabile, quadro politico. Oserei sostenere, insomma, che in questa fase storica ci sia qualche precauzione in più da parte della Corte costituzionale, dovuta proprio all'incapacità del sistema politico di gestire le più raffinate soluzioni, le puntualizzazioni che fossero necessarie per riparare i difetti di una legislazione posticcia, a seguito di un intervento ad opera della Corte Costituzionale.

Seguendo questo tipo di approccio, a voler così commentare la giurisprudenza sui diritti dei cittadini e sulle prerogative delle autonomie territoriali nelle fasi di grave crisi economica, torna utile richiamare un precedente storico particolarmente significativo. In un suo recente libro Richard Posner (*La crisi della democrazia capitalistica*, tr.it. UBE, Milano, 2010) con riferimento all'atteggiamento della giurisprudenza in merito alle procedure fallimentari avviate dal governo statunitense a seguito della crisi di *Chrysler* e *General Motors*, si sofferma proprio su questo dato specifico: “la velocità con cui le istanze giudiziarie superiori hanno respinto i ricorsi”, per poi commentare ancora, utilizzando un famoso precedente storico, a proposito della “riluttanza dei giudici (all'epoca del New Deal, quando la Corte suprema si mise nei guai annullando alcuni importanti programmi di intervento) a opporsi al presidente in

un'emergenza economica nazionale" (p. 128, siamo nella primavera del 2009). Allorché questi tentativi, invece, si produssero la reazione del governo fu talmente forte da ridurre la Corte suprema a più miti consigli. Non è inutile, a tal proposito, ricordare proprio la richiamata vicenda del *New Deal*, allorché la Corte tentò di tutelare le ragioni degli Stati membri, a fronte degli spostamenti di attribuzioni nel governo della spesa pubblica determinati dalla legislazione di emergenza a vantaggio della Federazione, al fine di accentrare il controllo delle politiche anticongiunturali. Il Presidente Roosevelt minacciò, allora, la Corte Suprema di procedere a nuove nomine per modificare la composizione della Corte rovesciandone la maggioranza, finché la Corte Suprema fu indotta a recedere dai propri propositi avallando le scelte politiche del Presidente (la vicenda è molto ben ricostruita da G. Negri, nella voce *New Deal*, in *Noviss.Dig.it.*, XI, 1965, 268 ss.). Gli esempi riportati sono, in effetti, piuttosto emblematici tanto con riferimento alla debolezza del ruolo della giurisprudenza nella tutela del regime costituzionale in momenti di crisi economico-finanziaria, quanto come dimostrazione della prevalente tendenza ordinamentale, in situazione di crisi, a ricondurre tutte le competenze di gestione della crisi medesima, nel nostro caso di governo della spesa pubblica, verso l'alto, accentuando il processo di accentramento e di rafforzamento dell'esecutivo nazionale (o federale).

4. L'ultima questione, quella forse di maggiore attualità, ci riporta infine alla Corte costituzionale tedesca. Ricordo, come già indicato, che la caratteristica più significativa degli interventi del BVerfGE è da rinvenirsi nella lettura del fenomeno dell'integrazione tra ordinamenti, colta dal giudice tedesco in una prospettiva di sistema. La chiave interpretativa che si è, qui, ritenuto di porre in evidenza è, infatti, incentrata sulla pretesa della Corte federale di impedire che l'incremento di poteri ed attribuzioni delle istituzioni europee possa avvenire sul piano materiale, senza una decisione formale e consapevole, espressione quindi della volontà degli Stati membri, attraverso la stipula di un nuovo trattato, e passando per una decisione del Parlamento (tedesco). Il punto di resistenza è dato dalla considerazione, cioè, che qualsiasi cessione di sovranità che non sia espressamente fondata su un'autorizzazione legislativa del Bundestag violerebbe l'identità costituzionale tedesca. Circostanza questa che però, malgrado le richiamate prese di posizione della giurisprudenza del BVerfGE, non si è ancora verificata in concreto, forse neanche con la decisione di rimettere in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia la delibera del Consiglio della BCE del 6 settembre 2012 sulle *Outright Monetary Transactions* (OMT, BVerfGE, Secondo Senato, 2728/13, del 14 gennaio 2014). Si tratta, come è noto, del proposito – pubblicamente manifestato dal Governatore Mario Draghi (si veda, ad esempio, *Rationale and principles for Financial Union*, Frankfurt am Main, 22 novembre 2012, rinvenibile all'indirizzo web <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp121123.en.html>) – di intervenire sui mercati secondari dei titoli dei debiti sovrani regolando l'espansione monetaria al fine di controllare gli effetti della speculazione finanziaria sui tassi di interesse; pur senza interferire nelle cause endogene ai singoli sistemi finanziari nazionali nella determinazione del prezzo dei relativi titoli. Il che è certificato dalla dipendenza di tali potenziali interventi dal rigoroso rispetto, da parte degli Stati destinatari di tali interventi, di specifiche condizioni finanziarie e di bilancio poste proprio con l'obiettivo di isolare le sole conseguenze della speculazione finanziaria, al fine di limitarne gli effetti sul costo dei titoli del debito pubblico, senza con ciò neutralizzare altresì gli elementi che concorrono alla determinazione del costo del debito ma che dipendono direttamente dal complessivo quadro finanziario proprio di ciascuno Stato membro. La strategia descritta dal Governatore Draghi consiste nel correggere gli esiti della frammentazione dei mercati finanziari, che incide sulla politica monetaria interrompendone o disarticolandone la trasmissione degli effetti nei singoli sistemi finanziari statali – che sono appunto

tuttora separati lungo la frattura dei confini nazionali – ; così offrendo un importante contributo alla stabilità dell'economia della zona Euro come un tutto, obiettivo che senz'altro rientrerebbe nel mandato istituzionale della BCE. Continuando nella citazione del pensiero del Governatore Draghi, “la crisi ha posto in evidenza la sostanziale contraddittorietà tra una politica monetaria unica nell'area Euro e la responsabilità individuale delle autorità nazionali per la politica finanziaria. Una moneta unica ha bisogno di un sistema finanziario unitario che non sia frammentato lungo i confini nazionali” (traduzione mia). “This is why a financial union is a necessary step to improve investors' confidence” (M. Draghi, *op.ult.cit.*, 3). Tra le conseguenze della crisi finanziaria si è venuta a determinare una pesante differenza delle condizioni di approvvigionamento finanziario dei singoli Stati membri, dovuta ai differenziali di costo dei titoli del debito sovrano che ridonda in una penalizzazione incrementale proprio di quei Paesi che abbiano adottato misure di aggiustamento fiscale con effetti negativi connessi agli sforzi di ristabilimento di una adeguata sostenibilità finanziaria del proprio debito. Di contro, però, e per le medesime ma contrapposte ragioni, l'eventuale piano di acquisto di titoli sovrani sui mercati secondari prevede condizioni di aggiustamento fiscale, per il Paese che voglia accedervi, seguendo un piano di stabilizzazione macroeconomica deciso in ambito e secondo le procedure previste dal sistema dell'*European Stability Mechanism* (ESM). La ratio di tali condizionamenti risiede nella necessità, affinché non sia illegittimamente superato il mandato costituzionale della BCE, di mantenere invariata la base monetaria complessiva il che è possibile soltanto neutralizzando gli effetti sul costo del debito dello Stato interessato causati dai propri squilibri finanziari interni. Questo elemento è molto importante. Lo scopo delle condizionalità ha, infatti, un fondamento tecnico perché consente che il riassorbimento dello squilibrio nei costi dei titoli del debito pubblico non ridondi in un illegittimo sussidio finanziario a vantaggio del singolo Stato membro.

Ora la questione posta dal BVerGe alla Corte di Giustizia, a fronte della prospettiva annunciata dalla BCE di poter ricorrere a tali misure straordinarie senza limiti potenziali, è se questa delibera non comporti invece proprio un'espansione delle attribuzioni della BCE in violazione delle norme fondamentali del Trattato. Questa vicenda è la dimostrazione più immediata di quanto il principale difetto strutturale della moneta unica – in un contesto di mercato unico ma che tuttora separa lungo i confini territoriali e le responsabilità politiche dei singoli Stati membri i sistemi finanziari, le politiche fiscali ed i titoli dei debiti sovrani di ciascuno di essi – di come l'elemento più critico della disciplina dell'Euro, risiede proprio nelle asimmetrie generate dalla politica monetaria.

La posizione del Tribunale federale costituzionale tedesco si fonda sull'opposta tesi secondo la quale le manovre di potenziale acquisto “selettivo” dei titoli del debito pubblico di singoli Stati membri sul mercato secondario siano vere e proprie azioni di politica economica – non più quindi di politica monetaria – che travalicano, pertanto, i confini della competenza della Banca Centrale Europea secondo i trattati, fino al punto da poter forse essere qualificate come vero e proprio aiuto finanziario a vantaggio di singoli Stati in difficoltà. In particolare, a giudizio del BVerGe, questa decisione rompe proprio il paradigma fondamentale della politica monetaria unica, che presuppone un'identità di azione, unica appunto per tutti gli Stati membri, lungo tutto il territorio del mercato unico. Le OMT, invece, agirebbero nell'ambito di singoli contesti nazionali rompendo la neutralità della politica monetaria per privilegiare un trattamento asimmetrico delle questioni finanziarie nazionali, fino al punto da poter determinare effetti di redistribuzione fiscale tra gli Stati membri. La conseguenza risiederebbe nel semplice dato per cui ogni intervento sui tassi di interesse dei titoli del debito pubblico di un singolo Stato membro – anche se nel solo ambito del mercato secondario – inciderebbe comunque sui processi di formazione del relativo prezzo sui mercati, acquisendo la valenza di una misura ad effetto equivalente

rispetto all'acquisto di titoli direttamente dallo Stato emittente da parte della BCE, acquisto espressamente vietato dal trattato. Tutto ciò determinerebbe, pertanto, un ampliamento implicito, sul piano materiale, delle attribuzioni della BCE a detrimento delle competenze dei singoli Stati membri, in violazione espressa dei trattati, e quindi della identità costituzionale tedesca. Aggirando, tra l'altro, le competenze del Bundestag e, con esse, il vincolo democratico che riserva di necessità al popolo, attraverso la sua rappresentanza, tali decisioni fondamentali. Ma il BVerfGE arriva anche in questo caso a considerare l'ipotesi che delle OMT si possa dare un'interpretazione conforme al trattato, con ciò riducendo il rischio di illegittimità di tali misure. In tal senso è essenziale che non sia sottostimata l'importanza dei condizionamenti finanziari degli Stati che dovessero selettivamente accedere a tali programmi (BVerfGE, 2728/13, cit., §§ 99 s.).

Ma tornando, per concludere, alla rilevanza degli elementi strutturali del sistema Euro che possono aver concorso a determinare l'attuale crisi della moneta unica – che rischia tra l'altro di trascinare con sé una forte caduta di legittimazione politica della stessa Unione europea agli occhi dei cittadini dei singoli Stati membri – mi preme richiamare nuovamente l'attenzione su quanto più volte affermato, in occasione di tale vicenda, dallo stesso governatore Draghi. Proprio la crisi finanziaria ha, in effetti, inequivocabilmente dimostrato quale sia stato il ruolo delle denunciate fratture territoriali del sistema finanziario nella produzione di quegli effetti redistributivi della politica monetaria che il Tribunale tedesco ha assunto come base della propria decisione. La questione delle questioni è dunque rappresentata da questa deviazione di fondo, rispetto ad un sistema monetario costruito in un contesto economico ed istituzionale unitario: in assenza di un ordinamento federale con una politica economica e fiscale unitarie si generano instabili riflessi asimmetrici, a seconda dei contesti nazionali, nella distribuzione della politica monetaria. Ogni squilibrio nella bilancia dei pagamenti tende, così, a cronicizzarsi lungo la linea di separazione tra Paesi in costante *surplus* e Paesi in costante *deficit*, senza un sistema di cambi che possa concorrere ad un conseguente riequilibrio del sistema finanziario. Anzi, i difetti strutturali ora denunciati generano ulteriori conseguenti squilibri. I Paesi in *surplus*, infatti, trovano in queste dinamiche l'occasione per ricorrere a fenomeni di svalutazione monetaria reale, incrementando così il proprio vantaggio commerciale nei confronti degli altri Paesi. I Paesi del Sud Europa, dal canto loro, si trovano con una moneta il cui valore reale, rispetto ai prodotti commerciali, beni e servizi, è di fatto sopravvalutato. Certo possono determinarsi degli aggiustamenti, ed alcuni elementi minimi di riequilibrio sono già in atto. Ad esempio nei Paesi in *deficit* commerciale e finanziario – la questione è che tali posizioni di squilibrio convivono stabilmente invece di compensarsi tra loro, almeno nel medio periodo – si stanno determinando le condizioni per una compressione della domanda interna – purtroppo, però, per ragioni dovute alla crisi economica ed alla disoccupazione –. I Paesi in *surplus* dovrebbero allora, contestualmente, sostenere la domanda interna espandendo la spesa sociale ed elevando i salari, in modo da sostenere di più le importazioni (qualche segnale sembra emergere, ad esempio, dalle politiche progettate, e già in corso di attuazione, da parte del Governo di coalizione che sostiene la Cancelliera Merkel).

5. Non è mai agevole guardare in casa d'altri dalle finestre di un Paese nel quale la corruzione e la incompetenza sono costanti fattori destrutturanti delle politiche pubbliche; e laddove il costante ricorso all'indebitamento fino al raggiungimento di un livello finanziariamente insostenibile è stato funzionale a politiche clientelari ed improduttive piuttosto che al sostegno della crescita economica ed al finanziamento delle prestazioni sociali. Ogni Paese, si direbbe, ha la classe politica che si merita e certo nulla di quanto si può denunciare dei difetti strutturali del sistema istituzionale europeo potrà mai

assolvere quella italiana dalle sue inaccettabili colpe. Resta il fatto, astraendo quindi dal contingente per tornare ad una lettura del sistema Euro da una prospettiva astratta, che anche il comportamento dei Paesi in *surplus* possa essere foriero di conseguenze negative per la sostenibilità della moneta unica nel suo contesto, ad un tempo istituzionale e finanziario (non a caso il c.d. Six Pack del 2011 prevede, oggi, la segnalazione come “posizione di squilibrio eccessivo” anche della situazione di cronico *surplus*. V. infatti l'*Alert Mechanism Report* della Commissione europea per il 2014, del 13 novembre 2013, con riferimento proprio alla posizione della Germania, consultabile all'indirizzo web http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/amr2014_en.pdf) perché anche l'accumulo di squilibri in eccesso sul saldo estero di alcuni Stati membri determina conseguenze di sistema negative (sono ancora debitore nei confronti dell'analisi di cui a L. Fantacci e A. Papetti, *Il debito dell'Europa con se stessa*, cit., spec. 31 ss.). Esso genera, infatti, una costante pressione deflattiva sull'intera eurozona aggravando la situazione dei Paesi che, trovandosi in costante *deficit* nella bilancia dei pagamenti, hanno una maggiore difficoltà a far riprendere la crescita economica. Con il risultato che le politiche per il rilancio della crescita economica, in tali Paesi, devono essere caratterizzate dalla flessibilizzazione del mercato del lavoro che, aumentando il numero potenziale degli occupati – almeno secondo le dottrine monetariste – e contenendo il costo del lavoro potrebbe generare una spinta per un riequilibrio macroeconomico. In questo contesto, infatti, forse non sono sufficienti neanche riforme strutturali che spingano il sistema produttivo verso un regime maggiormente concorrenziale. Con cronici problemi di rifinanziamento del debito pubblico ed una crescita economica dal saldo negativo per i Paesi in crisi le politiche di bilancio nazionali non sono assolutamente in grado di movimentare una leva macroeconomica di dimensioni tali da riuscire, in qualche modo, a contrastare questo fenomeno; che ha una capacità di neutralizzazione degli interventi finanziari correttivi immensa. Senza poter tacere del fatto che la questione di fondo rischia di essere rappresentata dalla circostanza per cui questi processi generano fortissime pressioni sui livelli di garanzia delle prestazioni a servizio dei diritti sociali. Mobilità nel, e flessibilità del mercato del lavoro, ove pure possano essere assunti quali efficaci correttivi del sistema macroeconomico, non sono in grado di compensare quel fenomeno che gli economisti chiamano non più di perdita, ma di distruzione dei posti di lavoro. Il riferimento è ai casi – sempre più frequenti e dimensionalmente significativi – nei quali la disoccupazione involontaria, causata dalla crisi, diviene per alcuni soggetti definitiva, in quanto anche se si determinassero un'inversione di tendenza nella crescita del PIL ed una ripresa dell'occupazione, questi non riuscirebbero comunque a rientrare nel mercato del lavoro.

Il lavoro e i diritti sociali cessano, allora, di essere considerati come una questione di pertinenza dei diritti di cittadinanza e di garanzia dei diritti individuali. In un sistema di così forti vincoli ed interdipendenze nella gestione delle risorse e della spesa pubblica discrezionale, ed in un contesto istituzionale di moneta e di mercato unici, finiscono infatti per essere assunti e trattati come un problema di mera mobilitazione dei fattori produttivi al fine di contrastare gli squilibri finanziari in atto. Non è un caso se questa è l'epoca in cui la libertà di circolazione delle persone nel mercato comune venga contestata da alcuni Stati membri sotto il profilo della limitazione dei fenomeni di c.d. *shopping* delle prestazioni sociali, come denunciato da esponenti politici anglosassoni alcuni mesi or sono, ipotizzando riforme legislative che riducessero i diritti di ricorrere ai servizi sociali gratuiti per alcune categorie di cittadini comunitari residenti. E, altresì, l'epoca in cui la libertà di circolazione dei lavoratori venga contestata in quanto strumento utile alle imprese per l'abbattimento del costo della manodopera circolante, come nel caso del recente *referendum* svizzero.

Questo è il punto critico centrale, il problema che dovrebbe costituire l'oggetto delle analisi e delle politiche di riforma istituzionale: la gestione, in vista di un loro contenimento, degli effetti delle

asimmetrie nella trasmissione della politica economica, oltre che ovviamente nella trasmissione della politica monetaria. Perché questo fenomeno genera inaccettabili differenze nei tassi di disoccupazione e nel costo del lavoro nelle diverse aree territoriali del mercato unico sostenendo, invece di contenere, gli squilibri tra i Paesi in *deficit* ed i Paesi in *surplus*, e cronicizzando i differenziali di prezzi e salari. Così mantenendo stabilmente un inaccettabile divario territoriale dei tassi di inflazione reale tra parti e parti del mercato europeo.

Il tutto in un quadro normativo che a volte appare, almeno sotto il profilo delle asimmetrie patologiche, non del tutto coerente quanto a categorie economiche (anche giuridiche?) di fondo. Così, ad esempio, mentre il Patto di Stabilità e Crescita, a seguito delle riforme introdotte a partire dal 2005 (rinvio alla efficace ricostruzione di cui al volume di A. Verde, *Unione monetaria e nuova governance europea. Teorie, istituzioni, politica economica*, Roma, 2012, spec. 220 ss.257 ss., 276 ss.) ricostruisce un quadro di vincoli normativi che tende a differenziare Stato per Stato gli Obiettivi di Medio Termine, tenendo in considerazione l'effettivo contesto nazionale (costruendo dei parametri finanziari, come si suol dire, *country specific*) al fine di tenere conto delle cause di cronica difficoltà dei Paesi più deboli; il c.d. *Fiscal Compact* sembra procedere in senso contrario. Almeno laddove consente agli Stati virtuosi (quelli con un debito pubblico inferiore al 60% del PIL, art. 3) di espandere il *deficit* strutturale fino all'1% del PIL, a fronte di un limite generale pari allo 0.5% del PIL. Scelta che rischia di ampliare ancora di più il divario nei potenziali di crescita economica dei diversi Paesi, ancora una volta in danno dei sistemi produttivi più deboli.

Ed a proposito degli effetti negativi, sulla complessiva situazione economica e finanziaria di un Paese, della inconsistenza della classe politica e della c.d. "classe dirigente" forse è il caso di denunciare anche un ulteriore elemento di miopia politica, tra le cause dell'attuale situazione di dissesto finanziario italiano. Il sistema di *welfare*, cioè il sistema di assistenza sociale e di governo dei servizi di prestazione dei diritti sociali, è un fenomeno estremamente complesso che non è soltanto composto da meri flussi finanziari e da norme giuridiche. E' altresì un meccanismo statistico che ha a che fare con la crescita demografica, con il rapporto tra popolazione attiva e costo complessivo delle prestazioni sociali, ed è legato a doppio filo alla ordinata regolamentazione dei flussi migratori dei lavoratori, soprattutto in quei Paesi dove la dinamica demografica è negativa. In tali contesti soltanto l'immigrazione produttiva può generare un riequilibrio tra costi dei diritti sociali e finanziamento della spesa pubblica generale. Non sarà che l'Italia paga anche tanti anni di becero ed ottuso populismo che ha, di fatto, abbandonato il fenomeno in balia dei fatti materiali per via di una legislazione propagandistica dannosa e spesso, addirittura, inapplicabile in concreto?

In questo sistema complicato di forze, non governate razionalmente da un intelligente progetto di sistema, in assenza di una politica europea comune, quale può essere, infine, il ruolo delle Corti? Al cospetto della dimensione immensa di questi fenomeni, l'approccio della giurisprudenza non è mai sistematico ma casistico, ed è legato alla occasionale iniziativa degli interessati, come è del resto connaturato alla funzione giudiziaria come tale. Può la giurisdizione, e la giustizia costituzionale in particolare, assumere da sé la funzione di garanzia dei diritti costituzionali, collocando se stessa in un ruolo di permanente supplenza, se non addirittura di contrasto, dell'indirizzo politico di maggioranza che abbia deciso di sposare una politica di *austerità*? O può sostenersi che sia una mera questione di fase, da gestire secondo le note categorie dell'emergenza, considerando il sistema giuridico ed istituzionale come un sistema in transizione? E se questa è la chiave di lettura dei fenomeni indagati, potrebbe trattarsi allora di una transizione che porti il sistema costituzionale italiano, come quello europeo nel suo complesso, fuori dalla forma di Stato sociale? Ed in quale direzione politica, in tal caso?

ApertaContrada

RIFLESSIONI SU SOCIETÀ, DIRITTO, ECONOMIA

E' certo, comunque, che l'Europa come fenomeno istituzionale e come comunità politica e di diritto necessiti di importanti riforme, ed il sistema Euro di modifiche strutturali nel senso di cui alle considerazioni di Mario Draghi; forse di una evoluzione verso un'unione politica federale; forse verso una disgregazione in parti che tenga conto degli elementi di omogeneità e di diversità nei sistemi politici ed economico-produttivi, anche se questa seconda ipotesi appare davvero meno verosimile, per le drammatiche conseguenze che implicherebbe. Ma quand'anche evolvesse verso un'unione politica federale il sistema istituzionale europeo dovrebbe assumere gli obiettivi di una vera e propria comunità politica, sul modello della storia degli Stati Uniti d'America, in modo tale da garantire che si formi un bilancio europeo di dimensione macroeconomica tale da poter attuare effettive politiche di redistribuzione. Non più solo di redistribuzione di ricchezza nella dimensione sociale, servendo i diritti di eguaglianza in funzione di una più realistica parità di *chances*, ma anche di redistribuzione territoriale, al fine di combattere gli squilibri macroeconomici tra parti e parti del mercato comune, evitando il rischio che si determinino fenomeni di vera e propria dipendenza territoriale nelle asimmetrie, che si impedisca il formarsi di una "colonia interna" (ho tentato di individuare alcune delle cause del fenomeno nel mio *Unificazione monetaria, mercato unico ed egemonia economico-finanziaria. Ripensando alla "questione meridionale"*, in F. Bilancia, F.M. Di Sciullo, A. Gianelli, M.P. Paternò, F. Rimoli e G.M. Salerno (a cura di), *Fardelli d'Italia. L'unità nazionale tra coesione e conflitti*, Napoli, 2011, 39 ss.). In questa prospettiva anche per i diritti sociali si determinerebbe una funzione di sistema, oltre la dimensione della garanzia dei diritti individuali, per assumere il ruolo di strumento di vero e proprio riequilibrio macroeconomico. Ma ciò non sarà possibile finché il rapporto dimensionale tra bilanci pubblici statali e bilancio dell'UE continuerà a svilupparsi in una forma tanto squilibrata a favore dei primi, finché il bilancio europeo continuerà a pesare in termini di pochi punti percentuali dopo lo zero virgola, perché non saranno possibili i necessari effetti redistributivi. Fino a che non sarà realistico un finanziamento delle relative prestazioni mediante tributi comuni, fino a quel momento, i diritti sociali in ambito UE continueranno a rappresentare una mera categoria culturale, un'idea astratta (rinvio al recente contributo di M. Benvenuti, dall'evocativo titolo *Libertà senza liberazione (a proposito dell'introvabile "dimensione sociale europea")*, in corso di pubblicazione) ben lontana dalla politica redistributiva che è funzione sì dell'eguaglianza, ma anche di governo dell'economia in chiave di equilibrio macroeconomico stabile in un ambito territoriale finalmente unitario.

Dipartimento di Economia e Diritto, La Sapienza, Roma, 29 novembre 2013. Seminario realizzato nell'ambito delle iniziative "L'Università per l'Europa. Verso L'unione politica", organizzato da Maurizio Franzini, Francesca Angelini, Elena Paparella.