

L'illusione neoliberale e la costituzione senza custode

Claudio De Fiore*

La crisi economica impostasi in questi anni in gran parte dell'Occidente capitalista ha innescato, soprattutto in Europa, drammatiche tensioni sociali: compressione dei salari, vertiginoso incremento dei livelli di povertà, aumento della disoccupazione, riduzione delle garanzie dei diritti sociali (salute, istruzione) e delle tutele del lavoro.

L'ottimismo che aveva accompagnato, soprattutto dopo la stesura del trattato di Maastricht, la costruzione dell'Unione europea si è rapidamente dissolto.

Il processo di integrazione europea si trova oggi in una condizione di paralisi dalla quale stenta a uscire. L'impianto liberista ha talmente pervaso la costruzione dell'Unione che neppure oggi, pur a fronte dei suoi vistosi fallimenti, si riesce a immaginare da parte dei governi europei una diversa via d'uscita dalle politiche di austerità.

Non è un caso che l'Ue – per quanto ciò possa apparire paradossale – non ha trovato soluzione migliore per fronteggiare la crisi che inasprire ulteriormente le vecchie e fallimentari politiche liberiste di austerità, incalzando i singoli Stati europei a procedere rapidamente a una sorta di “(dis)soluzione finale” nei riguardi dei diritti sociali e del lavoro.

1. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio

La crisi economica rischia oggi di trascinare il rapporto tra ordinamento interno e ordinamento Ue al di fuori di quelle che sono state, per una lunga fase, le tradizionali coordinate della riflessione giuridica sulla “questione europea”.

Si ha, in altre parole, l'impressione di trovarsi ben oltre l'annosa (ma pur sempre dirimente) questione della “sospensione” della forza normativa delle costituzioni nazionali. Ciò che l'Ue chiede oggi ai singoli Stati è innanzitutto il loro operoso impegno a modificare drasticamente i propri assetti interni, alterandone la forma e l'impianto costituzionale.

Le tradizionali e sperimentate modalità di adeguamento del diritto interno al diritto sovranazionale oggi non bastano più all'Ue. Vi è bisogno di più e di altro.

Quattro sono stati i passaggi fondamentali attraverso i quali, in questi anni, l'Unione è venuta sviluppando tale strategia: a) il Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010, chiamato a varare il nuovo *Codice di condotta per l'attuazione del Patto di stabilità*; b) il *Patto Euro-plus* adottato nel marzo 2011 dai Capi di stato e di governo dell'Eurozona e

* Claudio De Fiore è Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Seconda Università di Napoli.

avente quale preminente finalità quella di stimolare la competitività e rafforzare la stabilità finanziaria; c) il *Six pack* del 4 ottobre 2011 che ha (in parte) ridefinito i connotati della *governance* economica europea; d) il *Fiscal compact* deliberato a Bruxelles il 30 gennaio 2012.

Interventi complessi, articolati nel loro impianto e ampiamente variegati nei loro obiettivi.

Vi è tuttavia un'istanza che torna di continuo in ognuno di questi atti e che tende a permeare significativamente ciascuno di questi passaggi normativi. Mi riferisco alla richiesta di introduzione della “regola aurea” del pareggio di bilancio nell'ordinamento di ogni singolo Stato.

Gli Stati membri «partecipanti – si legge nel testo approvato con il *Patto Euro-plus* - si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Ue fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)».

Un vincolo di natura prescrittiva, immediatamente fatto proprio da Spagna (2011) e Italia (2012), entrambi desiderosi di dimostrare ai mercati internazionali e all'Unione europea la propria indiscussa affidabilità sul terreno delle politiche di “risanamento” economico.

Tale epilogo non era però ineluttabile. Si sarebbe quanto meno potuto evitare di costituzionalizzare questo vincolo dato che, non solo l'*Euro-plus*, ma lo stesso “Fiscal compact” consente di realizzare tali obiettivi “tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente [solo] *preferibilmente* costituzionale”.

2. L'ossessione contabile

Nelle attuali condizioni storiche, l'introduzione del pareggio di bilancio rischia di rivelarsi una cura avventata che anziché debellare la malattia (la crisi economica) tende irrimediabilmente ad aggravarla. Perché non è di certo costringendo gli Stati a indossare questa «camicia di forza economica» (espressione, questa, utilizzata dal “Manifesto dei nobel” dell'economia del 2011 contro l'introduzione del pareggio di bilancio negli USA) che sarà, in futuro, possibile rilanciare l'economia, favorire la crescita, sostenere gli investimenti, assicurare condizioni di vita più dignitose ai cittadini.

Ne siamo tutti più o meno consapevoli, compresi il Governo e le principali forze politiche italiane che, non a caso, dopo aver improvvidamente approvato in Parlamento la riforma dell'art. 81, si appigliano oggi affannosamente alla possibilità di derogare per ragioni straordinarie (“eventi eccezionali”) a queste disposizioni capestro, provando così a rinviare per almeno un biennio l'applicazione della cd. *golden rule*.

Così come è, allo stesso tempo, a tutti evidente che procedere, nelle attuali condizioni, a un drastico e ulteriore irrigidimento dei bilanci vorrebbe dire contribuire a comprimere ancor di più le politiche di “stimolo” sul terreno economico e finanziario: manovre sui consumi, incremento della spesa sociale, intervento pubblico. Politiche, queste, che hanno, in passato, consentito agli Stati di favorire la ripresa e di accrescere il benessere sociale di tutti i cittadini. E ciò in evidenza controtendenza anche con quanto sta avvenendo in altre parti del mondo, a partire dagli USA.

Tale opzione continua però a essere inibita all'Ue. E le ragioni sono facilmente comprensibili. A differenza degli USA che sono uno Stato, con un proprio governo federale, un proprio bilancio e una vera Banca centrale, l'Unione europea si presenta ancora oggi ai nostri occhi come un spazio politico "informe" con una sua moneta e i suoi Trattati, ma pur sempre sprovvisto di uno Stato, di un Governo, di una Banca vera e propria, legittimata a emettere (quantità non limitate di) moneta.

Di qui la debolezza politica del processo di integrazione europea, in gran parte derivante dalla sua ostinata perversione di continuare a cullarsi nelle "illusioni neoliberali", come ha opportunamente evidenziato Ulrich Beck. Illusioni che hanno, fino a oggi, compromesso ogni prospettiva unitaria a livello politico. E infatti l'Ue è sempre partita "dall'assunto secondo cui sarebbe possibile e sufficiente integrare l'Europa sul piano economico. Una progressiva integrazione sociale e politica sarebbe non solo inutile, ma addirittura dannosa" (U. BECK, *Come salvare l'Euro*, in *La Repubblica*, 20 gennaio 2011).

Con la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio non solo non si è posto alcun argine alle manovre speculative e al declino economico del Paese, ma si rischia oggi di sancire - anche sul piano normativo - l'impossibilità dello Stato a intervenire sugli squilibri economici e sulle distorsioni del mercato. Siamo, in altre parole, di fronte, a un sostanziale mutamento di prospettiva destinato a incidere profondamente - se non a destabilizzare - la forma di Stato democratico-sociale così come storicamente consolidatasi nel nostro Paese.

Non è un caso che per lungo tempo non solo la prevalente dottrina giuridica italiana (cfr., per tutti, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969), ma neanche la stessa giurisprudenza della Corte non hanno mai osato porre in dubbio che la disciplina costituzionale in materia di bilancio potesse ammettere anche "l'ipotesi di un disavanzo" (sent. cost. n. 1/1966). E questo perché uno Stato "rigorista", strangolato dai vincoli di bilancio e dalle ossessioni contabili, è uno Stato costituzionalmente inetto, inabile a intervenire per "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale" (art. 3.2 Cost.).

Gli Stati europei, in particolare quelli del Mediterraneo (dalla Francia alla Grecia, dall'Italia al Portogallo), sono oggi di fronte a un vicolo cieco. E tutto ciò è destinato fatalmente a riflettersi anche sullo stato di avanzamento del processo di integrazione europea. Di qui il bisogno dell'Unione di tornare a pensare a se stessa, ridefinendo radicalmente le condizioni del processo di integrazione che non possono più essere quelle dettate dalle politiche del rigore e dal potere tecnocratico.

Quelli che sono gli esiti prodotti in Europa dal sopravvento del funzionalismo liberista sono oggi davanti ai nostri occhi: una Banca centrale "fuori controllo", un ordine economico instabile che produce intollerabili costi sociali, una moneta sempre più annichilita dagli impulsi prepotenti della finanza.

Ciò di cui l'Europa ha, quindi, oggi bisogno è un vero e proprio governo dell'economia da realizzarsi attraverso una incisiva riformulazione dei parametri di Maastricht.

Altri dovranno pertanto essere in futuro i cardini oggettivi del processo di integrazione europea. E altri gli obiettivi della costituzione sociale europea: la giustizia sociale, la realizzazione di un modello di sviluppo ecosostenibile, la costruzione di un *welfare* europeo inclusivo (e, quindi, non più disegnato così come lo è stato in passato - a livello nazionale - attorno alla figura del *cittadino, maschio, lavoratore*).

3. La dottrina dei “contro limiti” è ancora un argine?

Le principali misure adottate dall'Unione per fronteggiare la crisi economica sono state in questi anni sottoposte anche al sindacato dei giudici nazionali ed europei.

Un coinvolgimento, quello del potere giudiziario attorno a tematiche così delicate, che ha posto rilevanti questioni di ordine “sistemico”.

Si pensi alle ripercussioni derivanti dal primo rinvio pregiudiziale del *Bundesverfassungsgericht* e, in particolare, alle sentenze sul *Fiscal compact* succedutesi in Germania a partire dal 2011 (cfr., fra gli altri, A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, 15 settembre 2012). O anche alla sent. n. 187 del 2013 del Tribunale costituzionale portoghese che “riscopre” inopinatamente la cd. “dottrina dei controlimiti”, ribadendo a tale riguardo che le misure di austerità seppure previste dai Trattati «non possono ledere i diritti inviolabili ed i principi supremi dell'ordinamento». E per queste ragioni «suggerisce aggiustamenti al legislatore interno, tali da rendere la norma legittima sia a livello costituzionale, sia a livello comunitario» (sul punto, persuasivamente, M. DANI, *Misure di aggiustamento macroeconomico e Tribunale costituzionale portoghese: il limitato potenziale contro-egemonico della dottrina dei controlimiti*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2014). Ma cosa accade se il legislatore nazionale non dovesse accogliere questo “suggerimento”? Possono le Corti costituzionali orientare il processo di integrazione condizionandone gli esiti? La dottrina dei controlimiti è ancora valida e “agibile”?

Le perplessità non mancano. Com'è noto la dottrina dei controlimiti, qualora applicata (P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1973) dovrebbe automaticamente comportare l'immediata attivazione delle procedure di recessione (oggi formalmente contemplate dall'art. 50 TUE) e la definitiva dissoluzione del vincolo di adesione all'Unione europea.

Soluzione questa quanto mai ardua, se non immaginifica. D'altronde, se fino a oggi il congegno dei controlimiti non è mai stato attivato, ciò è avvenuto non perché le norme adottate dall'Unione europea sono sempre state rispettose dei diritti fondamentali o dei principi della Costituzione, ma per la semplice ragione che non poteva esserlo. Perché ciò avrebbe implicato la rottura dei vincoli di adesione all'Ue. E acconsentire un siffatto esito sarebbe stato alquanto arduo anche per la stessa Corte costituzionale. Né vi è da stupirsi. Anche il giudice costituzionale, al pari di qualsiasi altro giudice, deve fare i conti con il cd. «*argomento pragmatico ... quello che permette di valutare un atto o un evento in funzione delle sue conseguenze favorevoli o sfavorevoli*» (C. PERELMAN – L. OLBRECHTS-TYTECA, *Trattato dell'argomentazione*, [1958], trad. it. Torino, 2013, 288).

Ma se oggi non fosse più così? E se i giudici costituzionali si stessero incamminando in un'altra direzione, come da più parti si inizia a supporre (cfr., fra gli altri, T. SALVINO, *I controlimiti ai tempi della crisi finanziaria*, in *Diritti comparati*, 12 settembre 2013)? Cosa accadrebbe allora in questo caso? E soprattutto siamo proprio sicuri che il giudice delle leggi dispone *naturaliter*, per sua vocazione costituzionale, della forza “politica” idonea a contrastare siffatte tendenze dissolutive? E se così non fosse, chi sarebbe allora oggi, in ultima istanza, “il custode della costituzione” (M. EVERSON - C. JOERGES, *Who is the Guardian for Constitutionalism in Europe after the Financial Crisis?*, LEQS Paper No. 63/2013)?