

Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Urbino Carlo Bo

Special Issue



QUO VADIS EUROPA?

STABILITÀ E CRESCITA NELL'ORDINAMENTO EUROPEO

a cura di Antonio Cantaro

Abstract

[*Quo vadis Europa? Stability and growth in the European legal system*]. Financial stability and growth have become, since the “sovereign debt crisis”, the cornerstone of every speech on the present and future of Europe. But what are the causes of the irresistible rise of these two values in the economic constitution of the Union and of the Member States? And what are, above all, the political, legal, social, institutional implications of the ascent of stability and growth to “Grundnorm” of the European legal system? The various essays in this issue of the journal provide, each from a specific point of view, answers to these crucial questions about the recent past and the destiny of the Old Continent.

Key Words:

Structural reforms, economic constitution, sovereign debt crisis, Fiscal compact, stability and growth pact.

Special Issue (2015)



Indice

Presentazione. La (ir)resistibile ascesa della dottrina dell'austerità
Antonio Cantaro

Flaws, Old and New, of Economic Governance in Europe
Christian Joerges

Parte Prima - **Politica ed economia nel diritto della crisi**

Costituzione europea e democrazia pluralista nella globalizzazione
Francisco Balaguer Callejón

Sorveglianza macroeconomica e crisi dell'integrazione politica
Stelio Mangiameli

Europeismo. "Ideologia politica funzione degli scambi" o utopia consolatoria?
Leonardo Paggi

Ascesa e declino dell'eccezionalismo
Antonio Cantaro

I nuovi spazi di integrazione politica nell'Europa post-Lisbona
Massimo Rubechi

Il Dio invisibile dell'Europa
Paolo Ercolani

Parte Seconda - **La costituzione economica e fiscale**

Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma
Paolo De Ioanna

Teoria economica e mutamento costituzionale
Claudio Gnesutta

Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact

Federico Losurdo

Il “partito unico” del capitalismo finanziario

Vincenzo Comito

Europa tedesca o Germania europea?

Marcello Degni

Il populismo ungherese tra economia e costituzione

Fausto Vecchio

Parte Terza - La costituzione sociale

La constitución social europea en la crisis

Gonzalo Maestro Buelga

La costituzione sociale nel diritto della crisi

Stefano Giubboni

Integrazione sociale e unione dei popoli europei

Luciano Angelini

L'Europa sociale. Il modello “ideale”

Eduardo Barberis

Salari e contrattazione collettiva nel governo della crisi europea

Piera Campanella

L'illusione neoliberale e la costituzione senza custode

Claudio De Fiores

“Quo vadis Europa?” Divagazioni costituzionalistiche a mo' di conclusioni

Antonio D'Atena

Appendice. Nota tematica

Antonio Cantaro



Presentazione. La (ir)resistibile ascesa della dottrina dell'austerità

1. La *stabilità finanziaria*, la cosiddetta sostenibilità delle finanze pubbliche, è diventata, dapprima 'silenziosamente' negli anni novanta dello scorso secolo (*Maastricht, Patto di stabilità e crescita*) e poi sempre più chiaramente a partire dalla crisi dei *debiti sovrani* della fine del primo decennio del ventunesimo secolo, un *vincolo ineludibile* per i Governi e per i Parlamenti degli Stati dell'Unione. L'*imperativo assoluto* dell'agenda politica europea, il *supervalore* a cui tutti gli altri valori dell'ordinamento sovranazionale e degli ordinamenti degli Stati membri devono inderogabilmente sottostare (*Fiscal compact*).

Gli atti nei quali viene codificato il *vincolo europeo* sono molteplici, di diverso rango e di diversa intensità. Atti di *soft law*, ma più frequentemente di *hard law*. Atti di diritto primario dell'Unione, atti regolamentari, direttive, fonti di diritto internazionale, revisioni delle costituzioni nazionali, profonde riforme legislative degli ordinamenti economico-finanziari degli Stati membri, storiche sentenze di alcuni Corti supreme ma anche della Corte di giustizia europea.

2. I saggi contenuti in questo volume di *Cultura giuridica e diritto vivente* si ripropongono, ciascuno da precipue angolature disciplinari e metodologiche, di indagare, da una parte, le ragioni e le origini di questa ascesa; e di misurarne, dall'altra, le straordinarie implicazioni di ordine giuridico-istituzionale e di ordine economico-sociale¹.

Le risposte fornite da ciascuno degli autori dei diversi saggi sono altamente problematiche, non convenzionali, mai banali. E merita di essere sottolineata la loro comune tensione antidogmatica e problematica, anche al costo di qualche forzatura legata alla sensibilità e alle personali convinzioni del curatore.

Forzatura ampiamente giustificata, come il lettore potrà agevolmente constatare, dal comune rifiuto, che percorre trasversalmente i diversi contributi, di quell'*europesismo acritico* così diffuso tra le classi dirigenti italiane e che ancora oggi ne permea stancamente i discorsi.

¹ Lo *Special Issue* 2015 della Rivista *Cultura giuridica e diritto vivente* ospita gli Atti delle giornate di studio, promosse dal Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, tenutesi il 9 e il 10 ottobre 2014 nell'Aula Magna dello stesso Dipartimento. Le relazioni allora pronunciate sono state riviste e rielaborate dai loro autori. L'indice del volume rispecchia la struttura originaria delle due giornate (la relazione generale di Christian Joerges, la suddivisione in sessioni, l'ordine delle relazioni, le conclusioni di Antonio D'Atena), intervenendo qualche volta nella titolazione dei paragrafi solo al fine di evitare ripetizioni e ridondanze. L'Appendice contiene la nota tematica preparatoria delle due giornate a suo tempo inviata ai diversi relatori e alla quale alcuni di essi fanno esplicito riferimento anche nei testi scritti qui ospitati. Il seminario e la pubblicazione degli Atti sono stati finanziati con risorse dell'Ateneo, del DiGiur, e con fondi personali e di ricerca degli ideatori delle due giornate (Antonio Cantaro e Yuri Kazepov). La cura editoriale degli Atti è della Dott.ssa Ilaria Severo.

3. L'europesismo acritico è qui stigmatizzato in quanto esso si interpone come un spesso velo alla comprensione tanto del *telos* originario del processo di integrazione quanto della sua progressiva trasfigurazione. Trasfigurazione che ha raggiunto il suo acme con il Trattato di Lisbona e, soprattutto, con le risposte (sin qui) fornite dalle classi dirigenti del Vecchio Continente alla crisi finanziaria ed economica del primo decennio del ventunesimo secolo.

L'europesismo acritico dei nostri giorni mitizza il “valore” della stabilità finanziaria, così come l'europesismo acritico del secondo dopoguerra aveva mitizzato il “valore” del “mercato aperto e in libera concorrenza”. Con una differenza di non poco conto. Che mentre la *grundnorm* del mercato unico e concorrenziale era parte di una *dottrina del benessere*, la *grundnorm* della stabilità finanziaria è parte di una *dottrina dell'austerità*.

Una austerità, in un tempo lungo e largamente imprecisato, che promette di essere virtualmente “benefica” ed “espansiva”. Ma che, nell'immediato, esige che i popoli europei rinuncino ad esigere una parte considerevole delle promesse al centro dell'“antica” dottrina del benessere: quei diritti individuali e collettivi che erano stati scolpiti a grandi lettere nelle costituzioni democratico-sociali europee del secondo dopoguerra.

4. La dottrina dell'austerità è, in larga misura, la spia di una debolezza. Una risposta difensiva alla cronica tendenza al rallentamento della crescita e all'instabilità finanziaria nelle quali versano da lunga data una parte delle economie europee, se non l'economia europea nel suo complesso.

Una risposta che alcuni considerano altamente ideologica. E della cui *efficacia* un numero crescente di osservatori del processo di integrazione sovranazionale comincia a dubitare.

Il fondamento di *legalità* e la *legittimazione* dei mutamenti ordinamentali apprestati in nome dell'imperativo della stabilità finanziaria non appaiono da qualche tempo così indiscussi come nella fase più acuta della crisi dei debiti sovrani. Ed anche i pubblici poteri europei - *in primis* la Bce con il cosiddetto *quantitative easing* - cominciano concretamente ad apprestare interventi giustificati da un *altro imperativo*, l'imperativo della *crescita*, che sembrava scomparso dall'orizzonte del discorso politico e normativo del processo di interazione sovranazionale.

5. Il “valore” della crescita, nominalmente evocato dai patti europei ma di fatto rimasto a lungo ai margini del discorso normativo dell'Unione, emerge con più evidenza a partire dagli insoddisfacenti e asimmetrici esiti delle *politiche di rigore fiscale* predisposte in nome di una declinazione unilaterale ed arcigna del “valore” della stabilità. Quando, insomma, la *retorica dell'austerità espansiva* viene ripetutamente smentita dall'andamento recessivo dell'economia reale, della caduta del Pil e dell'occupazione dei paesi più colpiti dalla crisi dei debiti sovrani.

La dottrina dell'austerità appare, perciò, oggi nell'immaginario collettivo meno irresistibile di quanto l'europesismo acritico ha in questi anni predicato. E tuttavia, anche l'efficacia, la legalità e la legittimità dei provvedimenti apprestati in nome dell'emergente *vincolo della crescita* appaiono tutt'altro che pacifici e condivisi. Tanto a livello politico quanto a livello scientifico.

6. Uno sguardo ravvicinato ai *fondamenti normativi*, formali e materiali, di entrambi i “vincoli” - il vincolo della stabilità, il vincolo della crescita - costituisce, a nostro avviso, il primo e indispensabile passaggio per contribuire a far uscire la discussione dalle nebbie della retorica e della faziosità dei pasdaran ingenui dell’uno e dell’altro “partito”.

È questo il principale merito dell’*europesmo critico* che accomuna i contributi qui pubblicati. Nutriamo la speranza che anche i ‘militanti’ del “partito” della stabilità ed i ‘militanti’ del “partito” della crescita possano giovare della loro lettura e possano così sostenere con maggiore consapevolezza le loro ragioni.

Antonio Cantaro, *maggio 2015*



Flaws, Old and New, of Economic Governance in Europe

Christian Joerges*

1. Unity in Diversity as Europe's Vocation

It has become difficult for a German to give a talk in Italy. Even at occasions which do not deal with the future of Europe, the crisis is somehow present. And this presence is an uncomfortable one. And *vice versa*, how do Italians feel when they address a German audience? Their task is different, but by no means easy. I refrain from reporting my experiences and instead try to say what I feel we would need, namely, a type of communication and interaction in which we are aware of our differences, try to understand the background of the other, and learn to synthesise respect and critique.

Do we have examples? Jürgen Habermas in his numerous interventions, maybe?¹ Ulrich Beck with his reference to Thomas Mann's plea for a "European Germany", instead of a "German Europe"?² Not only our master thinkers but also many academics and publicists, to some degree even my own writings³, could be cited here. This is a way to make friends abroad, but it is not what I have in mind. Much closer to what I believe could be helpful are works such as Angelo Bolaffi's *Cuore Tedesco*⁴. Bolaffi has a profound intellectual background, is intimately informed about Germany's cultural heritage, its history, its institutions, the functioning of German politics, and its intellectual life. However, he seems to be deeply conservative, and his plea for German leadership is "a non-starter"⁵, but he is nonetheless incredibly generous in the way he treats my country. And nevertheless, this is a very enlightening and helpful contribution both to German-Italian relations and to the miserable state of the European Union.

* Christian Joerges is Research Professor and Codirector of the Centre of Law and Politics, Bremen University; Senior Professor for Law and Society, Hertie School of Governance, Berlin.

¹ E.g., The interview "Ora in Europa il populismo sta conquistando anche i governi", available at: http://www.repubblica.it/esteri/2014/12/02/news/habermas_ora_in_europa_il_populismo_sta_conquistando_anche_i_governi-101916768/Repubblica; "Una partita a poker per i posti di potere ma così l'Europa sarà colpita al cuore", *La Repubblica*, 31 May 2014, available at: http://www.repubblica.it/esteri/2014/05/31/news/jrgen_habermas_una_partita_a_poker_per_i_posti_di_potere_ma_cos_l_europa_sar_colpita_al_cuore-87728583/; "Più democrazia, meno mercati finanziari", *La Repubblica*, 19 March 2012, available at: <http://temi.repubblica.it/micromega-online/europa-habermas-piu-democrazia-meno-mercati-finanziari, etc., etc>.

² U. BECK, *German Europe*, Cambridge, Polity Press, 2013, VII.

³ C. JOERGES and S. GIUBBONI, "Diritto e politica nella crisi europea", (2013) 31 *Rivista critica del diritto privato*, 343-367; a co-authored essay is a nice step, but not yet what I envisage.

⁴ A. BOLAFFI, *Cuore Tedesco. Il modello Germania, l'Italia e la crisi europea*, Roma, Donzelli Editore, 2013 [*Deutsches Herz. Das Modell Deutschland und die europäische Krise*, Stuttgart, Klett-Cotta, 2014].

⁵ See C. OFFE, *Europe Entrapped*, Cambridge, Polity Press, 2015, 90-108.

Reading Bolaffi, you will experience that our countries and “we”, their citizens, are different. Thinking about these differences, you may prioritise this or that on this or that side. But you will also have to consider whether anything can or should be done about it.

At this point, it is about time to go *in medias res*: “*Die Wirtschaft ist das Schicksal*” (the economy is our destiny) – Walther Rathenau’s frightening insight from the early years of the Weimar Republic has gained a critical topicality as, by now, we all know so well. His economic philosophy was that of a variety of an “organised liberalism” and the motto that I have cited concerned the state of Germany’s first republic – albeit in its European context⁶. What I will complain about in this essay is the disregard of history and conceptual history in European law scholarship both in general and in my own discipline, namely, European economic law, in particular. This is not the kind of discourse which dominates the perception of the economy in European law scholarship. To be sure, this scholarship is meticulously documenting, analysing and discussing each and every element of the European legal materials pertaining to the economy. It is, nonetheless, characterised by a benign neglect of the constitutional importance of the economy and not well prepared to comprehend its political dimensions and context.

The implications of this forgetfulness are dramatic, as I will briefly try to explain with the help of three non-legal disciplines: economic sociology, political economy, and economic history. On the first: Karl Polanyi, in his legendary *Great Transformation*⁷, has argued that the market and the economy are always “socially embedded”. It follows that we have to take the institutional, historical and context into account when observing our economies and trying to make them “more competitive”. It also follows that we have to be aware of the “varieties of capitalism”⁸. Torben Iversen and David Soskice, in a paper entitled “A Structural-Institutional Explanation of the Eurozone Crisis”, have relied on the theory and methodology of this approach in a comparison of the German and the Italian economy⁹. They refrain from any moralising in their diagnosis of the current Italian difficulties and their origins on the one hand, and Germany’s present performance and its origins, on the other. Werner Abelshauser, Germany’s leading economic historian, is less cautious and contained. In a recent manifesto, entitled “*Europa in Vielfalt einigen*” (European *unitas in pluralitate*)¹⁰, he argues that Europe risks the destruction of its competitive advantages through the streamlining of its economies. This is precisely the message, to cite another great Italian, in Giandomenico Majone’s recent monograph¹¹. It is also the creed underlying this essay¹². I cannot explain, let

⁶ See U. MADER, “Die Wirtschaft ist das Schicksal! Walther Rathenau als Reichsminister 1921 und 1922”, *WRG-Mitteilungen* 2002, available at: www.waltherathenau.de/fileadmin/Material/Mitteilungen/WRG-Mitteilungen-2002.pdf.

⁷ K. POLANYI, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* [1944], Boston MA, Beacon Press, 1957.

⁸ P.A. HALL and D. SOSKICE (eds), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

⁹ T. IVERSEN and D. SOSKICE, “A Structural-Institutional Explanation of the Eurozone Crisis”, Cambridge MA, Harvard University, Department of Government.

¹⁰ W. ABELSHAUSER, “Europa in Vielfalt einigen. Eine Denkschrift”, available at: <http://www.homes.uni-bielefeld.de/wabelsha/Denkschrift.pdf>; see, also, W. ABELSHAUSER, *Kulturkampf: Der deutsche Weg in die Neue Wirtschaft und die amerikanische Herausforderung*, Berlin, Kadmos, 2003; *id.*, D. GILGEN and A. LEUTZSCH (eds), *Kulturen der Weltwirtschaft*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 2013.

¹¹ G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

¹² C. JOERGES, “Unity in Diversity as Europe’s Vocation and Conflicts Law as Europe’s Constitutional Form”, in R. NICKEL and A. GREPPI (eds), *The Changing Role of Law in the Age of Supra- and Transnational*

alone defend, all the premises which underlie what I shall be submitting in these few pages, and it is equally impossible to summarise the works which lead to this submission in the subtlety which such a complex and delicate topic deserves in such difficult times. What I will, instead, present are some daring broadsheets which do not elaborate on the analyses in economic sociology, political theory and economic history. They focus on law. Section II is an assault on the orthodoxy of European legal studies. It submits that European economic integration has not only affected the reach of democratic politics and the welfare state legacy of post-war Europe negatively, but, by the same token, gradually disembedded the formerly national economies. Section III will deal with the establishment of the EMU. It will argue that the EMU was neither a re-embedding exercise nor a victory of economic constitutionalism. The EMU will, instead, be characterised as a “diagonal conflict”, creating an irresolvable dilemma. Section IV will turn to Europe’s crisis management and its new modes of economic governance. It is here that the drama transforms into tragedy. The price for the defence of the EMU high: economic prospects remain vague and social recovery is out of sight. The Epilogue (Section V) is on a theoretically viable, but politically unlikely, alternative.

2. The Disintegrative Effects of Economic Integration

The reference to Walter Rathenau alludes to a long-term *problématique* and a critique of European legal scholarship. The problem concerns the relation or tension between markets and politics, more specifically between the democratically-legitimated political rule in constitutional states and the autonomy of their economies.

2.1. The Integration Through Law Project and Economic Constitutionalism

What, other than law, was conceivable as the distinctive medium that kept the Community, which the Treaty of Rome had established, together? The story of the early jurisprudence of the ECJ, which transformed the rule of the Treaty into a Constitutional Charter, is well known, and not just to lawyers. So is the characterisation of the Community by Walter Hallstein, the first President of the Commission with an explicit commitment to ordo-liberalism right after the war¹³, as “*Schöpfung des Rechts, Rechtsquelle, und Rechtsordnung*”¹⁴. European integration was deliberately launched as an economic project. By necessity, provisions concerning the organisation of the economy were to become extraordinarily important. Here lies the origin of the powerful alliance between the agenda of integration through law and ordo-liberalism. The two allies, however, were hardly aware of the fact that they were operating in tandem. Hardly anybody

Governance, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2014, 125-176, also available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1723249; *idem*, “Conflicts-Law Constitutionalism: Ambitions and Problems”, in M. CREMONA, P. HILPOLD, N. LAVRANOS, S.S. SCHNEIDER and A.R. ZIEGLER (eds), *Reflections on the Constitutionalisation of International Economic Law: Liber Amicorum for Ernst-Ulrich Petersmann*, Leiden, Brill/Nijhoff, 2014, 111-138, also at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2182092.

¹³ See his “Wiederherstellung des Privatrechts”, (1946) *Süddeutsche Juristenzeitung*, 1 *et seq.*

¹⁴ W. HALLSTEIN, *Die Europäische Gemeinschaft*, 5th ed., Düsseldorf, Econ, 1979, 33.

outside Germany knew what ordo-liberalism and its commitment to *Ordnungspolitik*¹⁵ were about. And the same is true *vice versa*. Germany's European law community did not pay much attention to discussions in other countries and foreign??/other languages. "Integration through law", which was to become a trademark of the European project, was to achieve an umbrella status. Law was famously conceptualised as the "agent and the object of integration"¹⁶. The assignment of both instrumental functions and inherently legitimating values was by no means pursuing, indeed, it was not even aware of, a notion such as "economic constitutionalism". And yet, what happened through the so-called constitutionalisation of European law through the doctrines of "direct effect", "supremacy", and "pre-emption", was fully in line with ordo-liberal premises and aspirations. In particular the conceptualisation of the economic freedoms as basic rights which Europe's market citizens could invoke against their nation states was very much to the liking of the one and only school of thought which took the legal dimensions of the economy really seriously. It seemed now plausible to assign a constitutional status to the core institutions of the Europeanising market economy.

One aspect and a crucially problematical implication of the ordo-liberal conceptualisation of legitimate governance through an economic constitution was to constitute a steadily deepening dilemma, namely, the unresolved tensions between the juridification of "the economic" according to the "logic of the market", on the one hand, and the primacy of democratic legitimacy, on the other. We are currently witnessing a dramatic intensification of this tension. This brief re-construction of the foundational period reveals that this tension is not new and not a late by-product of the financial crisis. It is, instead, a so-to-speak foundational flaw of the integration project.

As already underlined, the *de facto* alliance between economic constitutionalism and integration through law was hardly noticed in European law scholarship, not even in Germany. Economic constitutionalism was a theory residing in the private law compartments of our discipline, whereas European law was understood as public law. This lack of sensitivity is difficult to explain because the young Federal Republic had witnessed an intense debate on the notion of an "economic constitution" in its Basic Law. This debate concerned the conceptualisation of the ordering of the economy as a self-legitimating *ordo* which required a legal institutionalisation beyond the reach of politics. In this debate, the ordo-liberal school and its allies in the German *Staatsrecht* were confronted with the quest for *democratic* legitimacy and the primacy of the legislative authority in the ordering of "economy and society". The primacy of democratic politics was defended at the time by a clear majority of Germany's constitutional lawyers even in instances where its policies appeared opportunistic and unprincipled¹⁷. It is worth recalling that ordo-liberalism experienced a first defeat when

¹⁵ An anecdote may explain my hesitation to search for a translation: "Ordnungspolitik" was the German name of Working Group VI in the European Convention in 2003. The English name was "Economic Governance". Was this an innovative translation? Not really. It was the Convention Secretariat that was responsible for the introduction of the term, in which someone remembered the fierce controversies between "Ordnungspolitik" and "industrial policy" in the Maastricht Intergovernmental Conference in 1991 – a case of "linguistic-discursive path-dependency", according to Andreas Maurer, which confirms that the German notion is resistant to translation.

¹⁶ R. DEHOUSSE and J.H.H. WEILER, "The Legal Dimension", in W. WALLACE (ed), *The Dynamics of European Integration*, London, Pinter, 1990, 242-60, at 243. On this legacy, see D. AUGENSTEIN, *"Integration through Law" Revisited: The Making of the European Polity*, Farnham, Ashgate, 2012.

¹⁷ See the re-construction in K.W. NÖRR, *Die Republik der Wirtschaft. Teil I. Von der Besatzungszeit bis zur Großen Koalition*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999, *passim*. The reference to the legal validity of the

that debate reached the German Constitutional Court¹⁸. Ordo-liberalism was again the loser in the spectacular debate on the co-determination statute in the seminal judgment handed down on 1 March 1979¹⁹. This is all the more remarkable given that the same court arrived at fundamentally different conclusions when it had to evaluate the constitutional validity of Monetary Union in its Maastricht judgment²⁰, to which Section III.1 will return.

2.2. Foundational Flaws

The tension between democratic legitimacy as it was institutionalised in the Member States of the EC, on the one hand, and the establishment of an economic order of supranational validity, on the other, is the most problematical legacy of the foundational period of the integration project. But we have to note some more flaws. One is methodological. The famous formula characterising law as the “object and the agent of integration” was coined at the height of the American law and society movement which promoted the sociological study of law and all sorts of interdisciplinary “law and...” explorations. This revival of legal realism has attracted much attention, not least in the “law-in-context” approach which is very much *en vogue* at the law department of the European University Institute. “Integration through law”, however, was an agenda which disregarded the embeddedness of law in all sorts of social norms. The attractiveness of “integration through law” in European studies is, nevertheless, unsurprising. Its methodological solipsism, doctrinal rigidity and its formalism enabled transnational interactions and acting, and fostered the emergence of a European community of lawyers and legal scholarship long before social scientists started to take Europe seriously.

The primacy of law and its methodological poverty came at a high price, however. “Progress” in European integration was equated with the accomplishment of more legal uniformity, while legal diversity served to provide conclusive reasons for more legal harmonisation. The deficiencies of the integration-through-law fantasy and ideology are precisely the two main flaws of which Giandomenico Majone and Fritz Scharpf keep reminding us: (1) Integration through law rests upon a “one-size-fits-all” assumption and proceeds accordingly; and (2) In integration-through-law, programmatic integration as more uniformity figures as a goal itself, as Europe’s *finalité*, which needs no further justification²¹.

constitutional “Sozialstaatsgebot” usually recalls the seminal Abendroth/Forsthoff debate, re-constructed, e.g., in C. JOERGES, “The *Rechtsstaat* and Social Europe: How a Classical Tension Resurfaces in the European Integration Process”, (2010) 9 *Comparative Sociology*, 65-85.

¹⁸ Bundesverfassungsgericht, Judgment of 20 July 1954, Investitionshilfegesetz, BVerfGE 5, 7 ff.

¹⁹ BVerfG 50, 290, unfortunately never translated.

²⁰ Judgment of 12 October 1993, *Brunner v European Union Treaty*, (1994) 57 CMLR, 1.

²¹ See, e.g., G. MAJONE, *Rethinking the Union*, n. 11 above (*passim*); F.W. SCHARPF, *Community and Autonomy. Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2010.

3. Economic Constitutionalism: its Pyrrhic Victory and Failure in the EMU

The Treaty of Maastricht, signed in 1992, is an extremely important turning-point in the development of the integration project. It was perceived at the time as both a continuation and a deepening of what had been accomplished to date at that time, a move towards “an ever closer union”, marked by an opening of new policy-fields and the crowning of the completion of the internal market by monetary union²². In hindsight, we see a more complex picture, and what we are becoming aware of are both its institutional defects and the failures to deal with their tragic consequences.

3.1. The Judicial Fiction of a “Stability Community”

The judgment of the German Constitutional Court on the Treaty of Maastricht, which was handed down on 12 October 1993, opened the way to the ratification of the Treaty in Germany. And it proved to be more controversial than the Treaty itself. Tellingly enough, and confirming my introductory remarks on the benign and unfortunate neglect of the economy in European constitutional scholarship, critics found that the Court has mis-stated the views of Hermann Heller, were irritated by the characterisation of the Union as a “*Verbund*”, rather than a “*Gemeinschaft*”, and even found a touch of Schmittianism in the judicial reasoning²³. What the Court had to say about the economy seemed less interesting but was, indeed, exciting. The pertinent passages on the European Monetary Union, and the economic constitution with its substantive and institutional substitution of politics and policies by legal rules, was, so the Court held, nothing less than a *sine qua non* for German participation within the Monetary Union. This assertion was the Court’s response to the argument that the European Union was about to acquire such wide-ranging competences that nation states could no longer act as the masters of their “*democratic statehood*”. Economic integration, so the Court replied, was an autonomous and *apolitical* process, which might, and indeed must, take place beyond the reach of Member State political influence. By virtue of a constitutional commitment to price stability and rules that guarded against inappropriate budgetary deficits, the EMU was, in the Court’s view, well structured. Accordingly, all doubts about the democratic legitimacy of economic integration were diverted. To rephrase the argument slightly: yes, the Treaty is compatible with the Basic Law. But this is true only because it is inspired by Germany’s stability philosophy and only as long as this stability pact is actually respected.

The Court had been warned, for example, by the President of the *Bundesbank*, “that a currency union, especially between States which are oriented towards an active economic and social policy, can ultimately only be realized in common with a political union (embracing all essential economic functions) and cannot be realized

²² See, for an early and still valuable collection of pertinent analyses, R. DEHOUSSE (ed), *Europe after Maastricht: An Ever Closer Union?*, Munich, C.H. Beck, 1994.

²³ See J.H.H. WEILER, “Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision”, (1995) 1 *European Law Journal*, 219-258.

independently thereof or as a mere preliminary stage on the way to it”²⁴. It could not be so naïve as to believe in the autonomy and sustainability of the “stability community”. And indeed, Ernst-Wolfgang Böckenförde, one of the renowned judges of the deciding 2nd Senate, has recently underlined that the judges were, indeed, fully aware of the fragility of the *Stabilitätsgemeinschaft* (stability community) which they defended as a constitutional command:

“The decision to agree on a monetary union and put it into operation without a simultaneous or immediately subsequent political union is a political one, for which the institutions with competence on the matter must take political responsibility”²⁵.

One remains perplexed. The judges knew very well that it would be simply inconceivable to correct politically the deal to which they had given their legal blessing. And they decided accordingly when they were confronted with the request to prevent the EMU from entering the third stage²⁶. The dynamics which had been set in motion became irresistible. The common currency had created financial interdependencies in a socio-economically ever more heterogeneous Union which had gone out of control. The new exclusive European competence for monetary policy was too weak an instrument to govern the European economic sphere, but strong enough to deprive the Member States of crucially important governmental powers. Europe continued to be a “market without a state”, while the former masters of the treaties had become “states without markets”²⁷.

My queries as a German lawyer are twofold. The first: in the two important judgments – *Investitionshilfe*²⁸ and *Mitbestimmung*²⁹ – the Court had rejected the idea of economic constitutionalism. What is the rationale of this turn? The query is, rather, an objection: the German Court is not entitled to write the constitution for the entire Union. To be sure, it based its reasoning upon German principles which affected the rest of Europe only indirectly, but it is precisely this kind of external effect of national decision-making which has to be avoided in a Union of equals³⁰.

My objection as a German citizen is that the Court is, in the end, not in a position to accomplish what it solemnly proclaims. The “stability community” of the EMU existed only on paper. It is a fictitious order which cannot be implemented. The Treaty of Maastricht simply did not provide for mechanisms to enforce its conceptual basis.

²⁴ On the intense controversies in Germany over the common currency at the time of its introduction, see, recently, F. HEINEMANN, “Zwischen ‘Kernschmelze’ und ‘Fass ohne Boden’ – zum Dissens deutscher Ökonomen in der Schuldenkrise”, (2013) 60 *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 207-219.

²⁵ “Not kennt keine Gebot” (necessity knows no rules), *Neue Zürcher Zeitung*, 21 June 2010, available at: http://www.nzz.ch/nachrichten/kultur/literatur_und_kunst/kennt_die_europaeische_not_kein_gebot_1.6182412.html.

²⁶ Decision of 31 March 1998 - 2 BvR 1877/97 und 2 BvR 50/98 - available at: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs19980331_2bvr187797en.html.

²⁷ See, in more detail, C. JOERGES, “The Market without a State? States without Markets? Two Essays on the Law of the European Economy”, EUI Working Paper Law 1/96, San Domenico di Fiesole, 1996, available at: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-019 and -020.htm>.

²⁸ Note 18 above.

²⁹ Note 19 above.

³⁰ This is the core assumption of “The Idea of a Three-dimensional Conflicts Law as Constitutional Form”, in: C. JOERGES and E.-U. PETERSMANN (eds.), *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, Oxford-Portland OR, Hart Publishing, 2011, 2nd ed., 413-455.

Nor did the successive Stability Pact of 1997³¹ complement the Treaty accordingly. The operation of the whole new regime was dependent on good economic luck and constant political bargaining.

Against this background, it seems hardly surprising that the Stability Pact was disregarded by such central players as Germany, France and the Netherlands when they felt they had reasons to do so, or that the Commission's much vaunted efforts to take action against deficits dwindled into nothing³². It has, nevertheless, become routine to assign the failure of the EMU to the non-compliance with its rules, and to conclude that such laxity would, in the future, have to be impeded by ever-stricter economic governance. An alternative, more honest and more intriguing interpretation would attribute non-compliance to the economic, social and political costs of the enforcement of a regime which represented an ill-defined political compromise, rather than a sustainable accomplishment of constitutional validity and strength. This is the point to which I will now turn in a somewhat unusual perspective.

3.2. The Maastricht Compromise as a Diagonal Conflict

The oddity of the Maastricht EMU is by now widely recognised. Sergio Fabbrini has characterised it as a “compromise” between German *Ordnungspolitik* and the majority preference for national sovereignty in the realms of economic and fiscal policy³³. Kaarlo and Klaus Tuori, in their monograph on the crisis, discern “two layers of the European Economic Constitution”³⁴. Whether it be compromise or layer, what Maastricht established was an incoherent edifice. There is nothing unusual or inherently problematical with compromises. What is specific about the Treaty and what distinguishes the European order from constitutional democracies is the lack of a political infrastructure and institutional framework in which democratic political contestation could occur and legitimate a completion or improvement of the unfinished edifice. According to a widely shared – and, in the proceedings before the German Constitutional Court quite intensively considered view – constitutional coherence would have required the move towards political union – a move which Helmut Kohl, then Germany's chancellor, was ready to undertake, in contrast to other European leaders³⁵. Would such a move have saved the EMU? This is what many commentators argue and recommend as a response to the present crisis. Section V will return to this *problématique*. With regard to the EMU as it was actually established, speculations about what could have been done and what might then have happened do not help us with the characterisation of what we actually ended up with.

³¹ “Council Regulation (EC) 1467/97: On speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure”, OJ L 209, 2.8.1997, 1.

³² For more detail on the following, see C. JOERGES, “What is left of the European Economic Constitution? A Melancholic Eulogy”, (2005) 30 *European Law Review*, 461-489, at 476-478.

³³ S. FABBRINI, “The Euro Crisis and its Constitutional Implications”, in S. CHAMPEAU, C. CLOSA, D. INNERARITY and M. POIARES MADURO (eds), *The Future of Europe. Democracy, Legitimacy and Justice After the Euro Crisis*, London-New York, Rowman and Littlefield, 2015, 19-36.

³⁴ KAARLO TUORI and KLAUS TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 13-60.

³⁵ See K. DYSON, *States, Debts and Power. Saints and Sinners in European History and Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 609 ff.

My suggestion is that the Treaty of Maastricht *institutionalised* was *de facto* a “diagonal” conflict constellation. This notion requires an explanatory remark.

Monetary policy has become an exclusive competence of the Union (Article 3(1) c TFEU). With this provision, the Union claims supremacy in the policy area conferred to it, a conferral which did not include economic and fiscal policies. The exercise of these policies can have external effects and lead to “horizontal” conflicts. As experienced immediately after the establishment of the EMU, monetary policy and the national policies could still come into conflict. This, however, is not a vertical conflict for which supremacy would provide a response. It is a “diagonal conflict”: both the Union and the Member States are certainly interested in the functioning of their economies. But the powers needed to accomplish this objective are attributed to two distinct levels of governance. The type of conflict resolution foreseen in Article 119 TFEU is “the adoption of an economic policy which is based on the close coordination of Member States’ economic policies” as substantiated in Article 121 TFEU³⁶. As already mentioned, this instrument was legally imperfect.

At this point, it is illuminating to consider the insights of the non-legal disciplines cited in the first section. Not only does the diversity of socio-economic conditions even within the Eurozone generate a variety of interests, but the differences in the institutional configurations and economic cultures and in the social norms practiced also explain why European governance could no longer follow common rules. These observations also militate against the complaint about the imperfection of the Stability and Growth Pact of 1997. Its enforcement would have done more damage than the toleration of extra-legal practices.

4. Destructing the Alleged Culprit: Emergency Europe

In a widely noticed lecture on “*Macht-Recht-Wirtschaftsverfassung*” (Power-Law-Economic Constitution), given at the annual conference of the *Verein für Socialpolitik* in 1972, Ernst-Joachim Mestmäcker, the intellectual mastermind of the second generation of the Freiburg School, had expressed the expectation that the pressure to harmonise, stemming from integration, would become stronger and even irresistible under a common currency. A Common Monetary Policy would mean “ultimately giving up” the opportunity to maintain far-reaching differences between the economic orders³⁷. The Community to which Mestmäcker referred looks quite idyllic; it was much smaller and more homogeneous than the current Union, and his expectations and claims may have had a better *fundamentum in re* under such conditions. But, by know, we know more and can explain a lot. The Union became ever more diverse. The varieties of Europe capitalism persisted and conditioned national policy-making³⁸. Taking this ever-

³⁶ What kind of power this “co-ordination” mandate confers is thoroughly discussed by B. BRAAMS, *Koordinierung als Kompetenzkategorie*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2013. As she underlines, at 228 ff., even the soft powers of recommendations and co-ordination are subject to the rule of law and that their exercise must be legalised by an amendment of the TFEU.

³⁷ E.-J. MESTMÄCKER, “Macht-Recht-Wirtschaftsverfassung”, (1973) 137 *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 97-118, at 109 [“Power, law and economic constitution”, (1973) 11 *The German Economic Review*, 177-192 (1973)].

³⁸ P.A. HALL, “The Political Origins of our Economic Discontents. Contemporary Adjustment Problems in Historical Perspective”, in M. KAHLER and D.A. LAKE (eds), *Politics in the New Hard Times*, Ithaca NY,

increasing diversity into account, it is anything but surprising that the diagonal-conflict constellation which Maastricht has established became unmanageable. It is, *hélas*, equally unsurprising that the pressure of the financial crisis generated hectic activities.

4.1. Conflict “Resolution” through Authoritarian Managerialism

The fragility of the Maastricht arrangement and the erosion of legal ordering were not readily apparent for a long while. This has changed dramatically in the course of the crisis³⁹. Within a time-span of half a decade, we have been witnessing the establishment of new modes of economic governance and regulatory mechanisms such as the “Europe 2020 Strategy” (March 2010), the “European Semester” (May 2010), the “EFSF Framework Agreement” (June 2010), the “Euro Plus Pact” (March 2011), and the “Six Pack” (December 2011), the “European Stability Mechanism” (ESM, February 2012), the “Treaty on Stability, Coordination and Governance” (TSCG, March 2012), the banking union (on the road since September 2012), the “Two Pack” submitted back in 2011 and adopted with parliamentary blessing in March 2013⁴⁰. With regard to the compatibility of these measures with the Treaty, in particular, its bailout ban (Article 125 TFEU), an *ex-post* revision procedure amending Article 136 TFEU has been undertaken in order to legalise financial assistance as of 1 January 2013⁴¹.

A particular intriguing characteristic of Europe’s new modes of economic governance is the form of its crisis management. This “managerialism” is delicate for three inter-dependent reasons. First, through the supervision and control of macro-economic imbalances, it disregards the principle of enumerated powers, and, by the same token, cannot respect the democratic legitimacy of national institutions, in particular, the budgetary powers of the parliaments of the states receiving assistance. Second, in its departure from the one-size-fits-all philosophy that orients European integration in general and monetary policy in particular, it nonetheless fails to achieve a variation, which might be founded in democratically-legitimated choices; quite to the contrary, the individualised scrutiny of all Member States is geared to the objective of budgetary balances and seeks to impose the necessary accompanying discipline. Under the conditions of monetary unity, the Member States can only respond to pertinent requests through austerity measures: reductions of wage levels and of social entitlements⁴². Third, the machinery of the new regime with its individualised measures which are oriented only by necessarily indeterminate general clauses is regulatory in its

Cornell University Press, 2013, 129-149. For a summary of the argument, see P.A. HALL, “Brother, Can You Paradigm?”, (2013) 26 *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 189-192.

³⁹ The short story has been retold *ad nauseam*. For an instructive, if euphemistic, recent summary, see S. FERNANDES, “Who Calls the Shots in the Euro Area: ‘Brussels’ or the Member States?”, Notre Europe, Policy Paper 111, 15 MAY 2014, available at: <http://www.notre-europe.eu/media/emugovernance-fernandes-ne-jdi-may14.pdf?pdf=ok>. In more detail, see C. JOERGES, “Europe’s Economic Constitution in Crisis and the Emergence of a New Constitutional Constellation”, (2014) 15 *German Law Journal*, 985-1028, available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2179595.

⁴⁰ All of these acts can be found at a Commission website which is constantly being updated: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/legal_texts/compendium2014_en.htm.

⁴¹ As is well known, the objections raised by Mr Thomas Pringle, Member of the Irish Parliament, against the legality of this amendment were rejected by the CJEU in Case C-370/12 *Pringle v Ireland*, nyr.

⁴² Cf., the listing of pertinent requests in M. DAWSON and F. DE WITTE, “Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis”, (2013) 76 *Modern Law Review*, 817-844, at 825-7, notes 33-37.

nature, establishing transnational executive machinery outside both the realm of democratic politics *and* the form of accountability which the rule of law used to guarantee. Core concepts used by new economic governance cannot be defined with any precision, either by lawyers or by economists, and are therefore not justiciable. This implies that rule-of-law and legal protection requirements are being suspended⁴³. This type of de-legalisation is accompanied by assessments of Member State performance, which cannot be but highly discretionary⁴⁴. All of this is anathema to legal scholars committed to the legacy of the Freiburg School. It is therefore difficult to understand why Germany's ordo-liberalism is so widely identified as the ideational background of Europe's crisis politics, which the German government is orchestrating⁴⁵.

All of these measures were taken to compensate for the failure the original EMU and the Pact to prevent a downfall of the financial system of the Eurozone and to provide for rescue measures. This is why Ernst-Wolfgang Böckenförde, a renowned scholar and former judge of the German Constitutional Court, started to talk of a state of emergency⁴⁶. We will return to this notion below⁴⁷. For now, it should suffice to list the characterisation of the responses to the crisis which seek to capture their exceptionalism or specifics: executive federalism (Habermas)⁴⁸, new sovereignty with largely unfettered power of rule (Chalmers)⁴⁹, consolidating state (Streeck)⁵⁰, authoritarian managerialism (Joerges/Weimer)⁵¹, legally- and politically-unconstrained expertocracy (Scharpf)⁵², executive powers beyond the reach of national and European democracies (Curtin)⁵³, and, the transformation of the EU's democratic deficit into a

⁴³ See the intriguing and concerned analysis by M. EVERSON, "The Fault of (European) Law in (Political and Social) Economic Crisis," (2013) 24 *Law and Critique*, 107-129.

⁴⁴ See, e.g., A. WATT, "Commission Makes a Mockery of Imbalance Procedure", *Social Europe Journal* of 19 April 2013, available at: <http://www.social-europe.eu/author/andrew-watt>.

⁴⁵ See, e.g., the much cited essay on "The long shadow of ordo-liberalism" is the title of a much-cited paper by U. GUÉROT and S. DULLIEN, available at: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR49_GERMANY_BRIEF_AW.pdf, the symposium "Critical Exchange on Neoliberalism and Europe. Europe and the political philosophy of neoliberalism", (2013) *Contemporary Political Theory* (advance online publication, 6 August 2013), with contributions by T. BIEBRICHER, J. HIEN, N. JABKO and A. CHARI and from Italy S. CESARATTO and A. STIRATI, "Germany and the European and Global Crises", 39 (2010) *International Journal of Political Economy*, 56-86. Unfortunately, all of these contributions treat the legal philosophy of ordo-liberalism with benign neglect and fail to mention the harsh critique European crisis politics by leading proponents of the ordoliberal legacy; see, in particular, E.-J. Mestmäcker's worried interventions "Der Schamfleck ist die Geldverachtung" (the shaming flaw is the disdainfulness of money), in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18 November 2011, 33; and "Ordnungspolitische Grundlagen einer politischen Union" (foundational principles for the ordering of a political union), in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12 November 2012, 12.

⁴⁶ Böckenförde, note 25 above.

⁴⁷ Section IV.2.

⁴⁸ J. HABERMAS, "A Pact for or against Europe?", in U. GUÉROT and J. HÉNARD (eds), *What does Germany Think about Europe?*, European Council on Foreign Relations, Berlin, 83-89.

⁴⁹ D. CHALMERS, "European Restatements of Sovereignty", LSE Working Paper 10/2013.

⁵⁰ W. STREECK, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin, Suhrkamp Verlag, 2013, Chapter III.

⁵¹ C. JOERGES and M. WEIMER, "A Crisis of Executive Managerialism in the EU: No Alternative?"; in G. DE BÚRCA, C. KILPATRICK and J. SCOTT (eds), *Liber Amicorum for David M Trubek*, Oxford, Hart Publishing, 2014, 295-322, available at <http://ssrn.com/abstract=2190362>.

⁵² F.W. SCHARPF, "Political Legitimacy in a Non-optimal Currency Area", MPIfG Discussion Paper 12/15, Cologne, 2013.

⁵³ D.M. CURTIN, "Challenging Executive Dominance in European Democracy", Chorley Lecture, London 2013, (2014) 77 *Modern Law Review*, 1-32.

democratic default (Majone)⁵⁴. None of these characterisations sounds flattering. Concerns as to their compatibility with Europe's commitments to democracy and the established understandings of the rule of law are widespread. So are concerns about the erosion of the legitimacy of the integration project as such. Equally disquieting is an emerging consensus about the features which underline the lack of any theoretical/conceptual paradigm. As the most famous (and most thoughtful) proponent of the integration-through-law project summarised it recently: while democracy had neither been on the foundational agenda or credibly accomplished later, an Ersatz-legitimation through the output which the project delivered has become equally fictitious at least for the Member States in Europe's new periphery. What is left is "messianism", the release of the peoples of Europe from their bellicose past into a common future which the former aggressor was invited to share⁵⁵. This grand legacy, however, does not render the present economic, social and political hardships sustainable.

4.2. Normalisation v. Political Contestation

The new modes of economic governance seem, by now, to be firmly established, and their legality has been so strongly confirmed that their critique has become practically pointless⁵⁶. We will even have to concede that the measures taken cannot simply be called a wilful and unwarranted abuse of power. The critical evaluations listed do not even insinuate a return to the *status quo ante* and even uncompromising critics of the political choices taken do not suggest that the short decade of Europe's crisis management can be undone⁵⁷. Two types of responses prevail at present. One strand in the debate pleads for "normalisation". This term has been coined in debates on the state of exception⁵⁸. It indicates the readiness to take the transformation which we are witnessing as *factum* (more or less) *brutum*. The attitude is particularly widespread in legal literature. The new framework is meticulously documented, while queries regarding its legitimacy are treated with benign neglect. A functional equivalent can be found in the re-statement of the position of the Maastricht Court: financial policy is to be treated as a non-political matter which can be delegated to experts. At the outer end of this spectrum is the position defended by political theorist Kenneth Dyson, who does not shy away from flirting with Schmitt – albeit in a rhetorically softened manner and with references to John Rawls and H.L.A. Hart. To quote him at some length:

“...all polities face the basic existential question of whether, in supreme emergency, there are limits on what they can do, and how. This question of the limits of normal moral reasoning arises when polities are faced by clear and imminent danger to their integrity and survival and to the understandings that were

⁵⁴ G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis*, note 8 above, 179-207.

⁵⁵ J.H.H. WEILER, "Europe in Crisis - On 'Political Messianism', 'Legitimacy' and the 'Rule of Law'", (2012) *Singapore Law Journal*, 248-268.

⁵⁶ M. RUFFERT, "Annotation to Pringle", (2013) 69 *Juristenzeitung*, 257-259.

⁵⁷ C. OFFE, *Europe Entrapped*, Cambridge: Cambridge: Polity Press, 2015.

⁵⁸ M.-S. KUO, "The Moment of Schmittian Truth: Conceiving of the State of Exception in the Wake of the Financial Crisis", in C. JOERGES and C. GLINSKI (eds), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance: Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Oxford-Portland OR, Hart Publishing, 2014, 83-100.

at the heart of their constitution-making process. In the case of the EU and EMU, such understandings might relate to treaty provisions on irreversibility and solidarity. On this basis, it can be argued that the Euro Area is a matter of existential national interest for its member states. They are politically committed to 'making the euro work' and to ensuring its survival as 'irrevocable', as a 'community of destiny'. Making credible this commitment means 'doing what has to be done' so that intertwined banking collapses and disorderly sovereign defaults do not trigger the collapse of the Euro Area and place the survival of the wider EU, including the single market, at risk. Politically, this kind of argument involves a commitment to 'consequentialism': namely, that the costs of not acting in this way would be too awful to contemplate. In legal theory, it finds expression in the notion of establishing legal validity by reference to sources of authoritative criteria outside specific constitutional or treaty provisions"⁵⁹.

Are Europe's new modes of economic governance well established? All, by now, really firmly established? Assuming that the experts and technocrats in the DG Economy and Finance in the European Commission and the European technocratic networks will not deliver what their political masters keep promising; will such failures generate ever more unrest and protest among disempowered citizens who are exposed to austerity measures which are experienced as hopeless, if not unnecessary, suffering? What if they recall that the technocrat is an emperor without clothes?⁶⁰ Will they increasingly provoke the political public, national parliaments and even factions in the EP? Will it become ever more apparent that it is simply impossible for the great majority of signatories to comply with the requirements imposed upon them? Will national constitutional courts provide protection against the erosion of political rights and social entitlements?⁶¹

If these conjectures prove to be warranted, the room for political manoeuvre will widen. The epistemic communities organising Europe's crisis management may be forced to re-consider their recipes. Conflicts of interests cannot be camouflaged and the European technocracy cannot be shielded either against the European public or against politicians who are accountable to their constituencies. Is it conceivable that the new policy co-ordination within the annually repeating European Semester, the reporting and multilateral surveillance obligations, the macroeconomic imbalance procedures, the responses to country-specific recommendations will lead to new assessments of the weight of socio-economic diversity, insights into the social embeddedness of markets, acknowledgement of the different regulatory, social and economic cultures in the Member States, a search for innovative responses to complex conflict constellations, and, sooner or later, even to the development of standards and criteria which can discipline authoritarian managerialism?

⁵⁹ K. DYSON, "Sworn to Grim Necessity? Imperfections of European Economic Governance, Normative Political Theory, and Supreme Emergency", (2013) 35 *Journal of European Integration*, 207-222, at 211.

⁶⁰ See F.A. VON HAYEK, "The Pretence of Knowledge", (1989) 79 *The American Economic Review*, 3-7.

⁶¹ Acórdão No 187/2013, Processo no 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013, Plenário, English translation available at: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/acordaos/20130187s.html>; A Fischer-Lescano has summarised the broad spectre of human rights violations through austerity measures in a pertinent study: "Human Rights in Times of Austerity Policy The EU institutions and the conclusion of Memoranda of Understanding", available at: <http://www.jura.uni-bremen.de/institute/zentrum-fuer-europaeische-rechtspolitik/aktuelles>.

All of these considerations and conjectures are far from providing a substantiated alternative *programmatische*. They only assume that Europe's present post-constitutional constellation is far from stable, and that its precarious legitimacy will provoke political conflict and contestation. To put this slightly differently: legal scholarship is well advised to refrain from presumptuous promises; faced with profound uncertainties, it has to content itself with tentative deliberation. One not-so-tentative assumption is the expectation that the type of normalisation which is currently *en vogue* will not do away with the conflict configurations which it seeks to control. What lawyers can accomplish is to re-construct the claims raised in these conflicts and evaluate the arguments supporting them. Co-operative problem-solving, rather than authoritarian conditionality, is the constitutional assumption and hope implicit in this diagnosis⁶².

5. “*Wo Gefahr ist, wächst das Rettende auch*”?⁶³ An Epilogue

Contestation is bound to intensify in Europe, both within national societies and between them. We can hope for productive innovations which such conflicts and debates may generate. But we also have to consider and explore socio-economic conditions, chances of deliberative social and legal change. And we should listen to outside observers who take an intense and emphatic interest in the future of Europe. One particularly stimulating commentator is Dani Rodrik, an economist by education and passionate publicist at the Princeton Institute for Advanced Study. In a famous book⁶⁴, Rodrik has submitted his “trilemma thesis”. He asserts the impossibility of the simultaneous pursuit of economic globalisation, democratic politics and national determination (autonomy), highlighting that only two goals can be paired: either economic globalisation and democratic politics, or democracy and national autonomy. Rodrik has recently underlined that the EU furnishes dramatic illustration of this trilemma⁶⁵. The EU could transnationalise democracy through federalisation and thereby defend the advantages of the common market. Federalisation would imply that it would, at the same time, be forced to establish common European politics to legitimise the necessary assumption of fiscal and social policy, with negative consequences for national sovereignty. In the absence of such a de-nationalising will, he asserts, the EU will have to give up the common currency and accept economic disintegration.

Is federalisation the way out of the crisis? Rodrik's diagnosis is *de facto* deeply pessimistic, because, in his view, the federalisation vision is an abstract utopia. Political Democratic Union would have to be defined and accomplished in democratic processes. The same holds true for the institutional configurations of the economy. All this would have to happen very soon, but is inconceivable in the foreseeable future. He concludes:

⁶² Conflicts-Law Constitutionalism's “second dimension” as elaborated, for example, in the contribution cited in note 15 above.

⁶³ (But where danger threatens, that which saves from it also grows) F. HÖLDERLIN, *Patmos. Dem Landgrafen von Homburg überreichte Handschrift*, 1802 (quoted from F. HÖLDERLIN, *Werke*, Salzburg-Stuttgart, Bergland, 1954, 379; English translation by M. HAMBURGER, in F. HÖLDERLIN, *Selected Poems and Fragments*, London, Penguin Books, 1994, 243).

⁶⁴ D. RODRIK, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York-London, W.W. Norton, 2011.

⁶⁵ *The Future of European Democracy*, Princeton, available at: <https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Commentary/Future-of-Democracy-in-Europe.pdf>.

“Instead of deepening integration, policy makers must look for ways of undoing it selectively, opening up policy space for national governments in money, finance, and regulation. Under the scenario, the future of monetary union looks particularly bleak, as it is hard to see a single currency can be reconciled with multiple (democratic) polities”⁶⁶.

To take outside observers seriously does not mean that we have to subscribe to their argument. In defiance of Dani Rodrik’s Trilemma thesis, I am not persuaded that state- or federation-building is the only conceivable response to the tensions between transnational economic integration and democratic legitimacy. As indicated in the first section, there is a democratic alternative, namely, the “unity in diversity vision” of the 2003 draft constitutional Treaty for European Union. Rodrik would agree, but he would also argue that then we would forego the economic benefits of the common market. But would we really? Werner Abelshauser, in his *unitas in pluralitate* manifesto, disagrees on empirical and normative grounds. His empirical evidence is the resistance of the varieties of capitalism against economic integration⁶⁷. This phenomenon is anything but deplorable if the institutional diversity is economically beneficial, rather than detrimental⁶⁸.

The lawyer is not in a position to reject or to subscribe to the findings of economic historians. What he *is* competent to explore is the legal framing of the kind of variety that the historian has in mind. To my delight, Abelshauser refers, in note 30 of his manifesto, to the re-conceptualisation of European law as a new type of conflicts law. Conflicts-law constitutionalism is, indeed, a project which conceptualises unity in diversity as Europe’s constitutional form⁶⁹. What I, sadly, have to add is that the crisis has affected this project strongly. It was designed as an exercise in critical theory with normative perspectives which would not confront the state of the integration project with merely normatively attractive ideas, but which, in the tradition of the Frankfurt School, would identify aspects of the integration process which had a potential for institutional innovations, and might, thanks to the ingenuity of committed actors, be transformed in a constructive way. As it seemed in less troubled times, conflicts-law constitutionalism could eventually be elaborated further and proceed as a *re-constructive* project, *i.e.*, a re-conceptualisation of European law, which would, to a considerable degree, be compatible with European law as it stood, and be able to orient its further development. The re-constructive status was based upon its sociological premises which reflect the conflict-laden European constellation more adequately than the orthodoxy of European law. All that seemed necessary, and, indeed, overdue, was to re-consider the integration project in the light of Europe’s ever growing diversity, to take the conflicts which this diversity generated into account, and to re-orient Europe’s agenda from harmonisation and unity to the management of complex conflict constellations. The analytics of this approach retain their potential, and the normative commitments have

⁶⁶ D. RODRIK, *ibid.*, 6.

⁶⁷ Italy, united for so long, provides a challenging example; see G. MAJONE, “Strength through Union? Not Always: The Case of Italian Unification, 1861 to the present. Ms. Florence 2014 (on file with author).

⁶⁸ See the works of W. ABELSHAUSER cited in note 10 above, and his *The Dynamics of German Industry: The German Road toward the New Economy and the American Challenge*, Providence-Oxford, Berghahn Books, 2005.

⁶⁹ See C. JOERGES, “Unity in Diversity”, note 12 above.

not been invalidated. As outlined in Section IV.2, the crisis requires re-conceptualisation under high uncertainties and with uncertain prospects⁷⁰.

⁷⁰ See C. JOERGES and C. GLINSKI (eds), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Oxford-Portland OR, Hart Publishing, 2014.

Parte Prima

Politica ed economia nel diritto della crisi



Costituzione europea e democrazia pluralista nella globalizzazione

Francisco Balaguer Callejón*

1. Quo vadis Europa, Quo vadis Italia?

Vorrei, innanzitutto, ringraziare Antonio Cantaro per questo invito.

Non è la prima volta che mi trovo ad Urbino (è già la terza volta) ed è sempre un piacere tornare in una città così bella, con tutta la storia e tutta la bellezza dei suoi monumenti: il nostro patrimonio europeo! Quando parliamo dell'Europa, parliamo del destino dell'Europa, e dunque parliamo anche della storia e della cultura dell'Europa.

Io vorrei cominciare facendo una domanda ai giovani. Sicuramente quando loro pensano al titolo di questo Convegno *Quo vadis Europa?*, ovvero quale è il destino dell'Europa, pensano ad una cosa lontana: l'Europa non è per loro come l'Italia. Come per me la Spagna: nel senso che tutti noi pensiamo che sono gli Stati membri dell'Europa lo spazio e il luogo dove possiamo prendere una decisione.

Quo vadis Italia? Quo vadis Spagna? sembrano a noi domande più "sensate", dal momento che pensiamo di avere la capacità di decidere quale è il destino dell'Italia, mentre sentiamo di non avere la capacità di decidere quale è il destino dell'Europa. Sentiamo, piuttosto, che si tratta di una questione da decidere tra gli stati, dunque attraverso l'Italia, attraverso il governo italiano, attraverso lo stato italiano. Ma se non immaginiamo l'Europa come lo spazio in cui *noi stessi* possiamo decidere, noi non abbiamo ancora interiorizzato l'idea di Europa.

2. La distribuzione del potere economico nell'epoca della globalizzazione

Tutto questo, innanzitutto, ha a che vedere con il modello di costruzione dell'Europa, un modello finora costruito alle spalle del diritto costituzionale e, quindi, alle spalle di una vera identità costituzionale europea. Ma riguarda anche il processo di globalizzazione, un processo che ci restituisce un'altra verità: che noi in realtà non abbiamo neppure la capacità di decidere sul destino del nostro paese di appartenenza.

Oggi, pertanto, la realtà si presenta paradossale. Se abbiamo qualche capacità di decidere sul destino dell'Italia è attraverso l'Europa, mai direttamente. E questo perché se pensiamo alla distribuzione del potere economico negli ultimi anni e all'evoluzione

* Francisco Balaguer Callejón è Cattedratico di Diritto costituzionale nell'Università di Granada.

del potere economico mondiale, sappiamo che l'Italia purtroppo non ha una grande capacità di decisione nel contesto della globalizzazione, come d'altro canto anche la Germania, il Regno Unito, la Francia, la Spagna.

Ricordo che nel 2006, il Rapporto del *PricewaterhouseCoopers* sosteneva che la Cina sarebbe stata la prima potenza mondiale nel 2050. Due anni dopo, nel 2008, un nuovo Rapporto del *PricewaterhouseCoopers* sosteneva che la Cina sarebbe stata la prima potenza mondiale nel 2035, riducendo dunque, dopo soli due anni, di 15 anni la proiezione sul primato mondiale della Cina. Successivamente, nel 2011 in un rapporto analogo si affermava che la Cina sarebbe stata la prima potenza mondiale nel 2020. Due anni dopo, il Rapporto dell'Ocse sosteneva che la Cina sarebbe stata la prima potenza mondiale nel 2016.

Proprio in questi giorni, sui giornali spagnoli era scritto che già oggi la Cina è la prima potenza mondiale. Ma, più in generale, è la complessiva distribuzione del potere economico mondiale che rende evidente la sofferenza dei singoli Stati membri dell'Unione europea. Dopo la Cina la seconda potenza mondiale sarà l'India, la terza gli Stati Uniti. Questi tre paesi concentrano oggi il 40% del prodotto interno lordo mondiale ma concentreranno, in futuro, il 50% del prodotto interno lordo mondiale. Si registra, pertanto, una forte concentrazione del potere economico in tre sole economie.

Il Brasile, che diverrà in pochi anni la quarta potenza mondiale, potrà vantare il 25% del prodotto interno lordo degli Stati Uniti. Ciò significa che esistono tre grandi potenze mondiali e, accanto ad esse, singoli paesi, come il Brasile, che pur essendo un grande paese, avrà circa il 10% del prodotto interno lordo della prima potenza mondiale, la Cina. La Germania che è stata per molto tempo la terza potenza mondiale si avvia ad essere l'ottava o la nona, poiché prima della Germania ci saranno in futuro il Messico, il Brasile, la Russia, l'Indonesia ed altri paesi.

Che vuol dire questo? Vuol dire che nemmeno la Germania che adesso è la grande potenza dell'Europa (al momento la quinta potenza mondiale) avrà ben presto una capacità di decidere il suo destino nel contesto della globalizzazione. Solo l'Europa può, insomma, nell'epoca della globalizzazione decidere il futuro degli italiani, dei tedeschi, degli spagnoli.

Non è più possibile pensare, come si è fatto fino adesso, che il destino dell'Italia sia nelle nostre mani mentre il destino dell'Europa no. È tutto il contrario, il destino dell'Italia sarà nelle nostre mani se il destino dell'Europa è nelle nostre mani.

3. Alle spalle del diritto costituzionale

Tutto questo pone un problema metodologico. Noi non possiamo pensare al diritto costituzionale europeo come qualcosa che è al di là del nostro diritto costituzionale. E qui viene in rilievo la proposta di Peter Häberle delle cosiddette costituzioni parziali.

In tale prospettiva, ad esempio, la Costituzione italiana rappresenta oggi solo una parte del diritto costituzionale italiano, dal momento che una parte del diritto costituzionale italiano è oggi di matrice europea. Simile fenomeno di integrazione costituzionale non creerebbe, in fondo, particolari problemi, se il diritto costituzionale europeo fosse un diritto democratico, se fosse un diritto costruito dal punto di vista del diritto costituzionale, nell'ottica della limitazione e legittimazione del potere (europeo). Invece gli Stati membri hanno controllato fino adesso tutta la costruzione europea, con la pretesa di mantenere intatta la propria sovranità attraverso le istituzioni europee.

Nella costituzione normativa, invece, non v'è sovrano. Come diceva Martin Kriele, infatti, la costituzione normativa è la costituzione che stabilisce i limiti e i confini di tutti i poteri pubblici. È invece accaduto che attraverso il trasferimento delle competenze dal piano interno a quello sopranazionale gli Stati membri sono riusciti a realizzare un obiettivo ambito, in fondo, da ogni potere politico, vale a dire l'esercizio del potere senza responsabilità, senza i controlli costituzionali. Sono riusciti, cioè, a trasferire un potere che era sottoposto a controllo costituzionale democratico all'interno dell'ordinamento costituzionale (quello degli Stati membri), in uno spazio politico, all'Europa, che non è ancora uno spazio costituzionale democratico.

In questo modo l'Europa è diventata per molti anni quello che adesso si chiama una *bad bank*. Ricordo la riconversione industriale degli anni ottanta. Tutti i politici degli Stati membri andavano a Bruxelles, prendevano le decisioni e poi venivano nei nostri paesi e dicevano: “no, questa non è colpa nostra ma è colpa dell'Europa”.

Simili deviazioni sono state rese possibili proprio attraverso una costruzione politica dell'Europa alle spalle del diritto costituzionale. Se pensiamo, infatti, a quali sono le funzioni del diritto costituzionale nella storia, abbiamo anzitutto il modello francese, che dice che la costituzione, il costituzionalismo, serve al controllo del potere e alla garanzia dei diritti. E abbiamo, in secondo luogo, il modello tedesco che dice che il diritto costituzionale serve anche per canalizzare e articolare conflitti politici e sociali.

Dunque, il diritto costituzionale possiede queste tre funzioni: la prima funzione è il controllo del potere, la seconda la garanzia dei diritti, la terza l'articolazione dei conflitti politici e sociali. Tutto questo non è stato possibile in Europa. Dopo il Trattato di Lisbona, si può affermare che la situazione è in parte diversa, almeno per quanto riguarda la garanzia dei diritti. Non si può dire la stessa cosa dell'esercizio della responsabilità politica, poiché il controllo del potere non è possibile a livello interno, e neppure a livello europeo, in quanto continua a non esistere uno spazio pubblico europeo, dove c'è una maggioranza di un segno politico e una minoranza di segno politico opposto.

4. Alle spalle della democrazia pluralista

Problemi e conflitti, sul piano interno, vengono di regola risolti attraverso il dibattito pubblico tra la maggioranza, che governa dopo un processo elettorale, e l'opposizione che ha un programma politico contrario a quello della maggioranza. In Europa, questo ancora non accade ma, a ben vedere, accade sempre meno anche nei nostri paesi, dal momento che tutti i partiti devono, per il bene del paese e la rapida uscita dalla crisi, appoggiare il governo nell'attuazione delle politiche europee (un argomento che abbiamo ascoltato molte volte), situando tale adempimento al di là della naturale dialettica politica.

Ma al di là dei partiti, al di là della democrazia pluralistica non c'è democrazia.

Quando dunque, ad esempio, i governi nazionali hanno affermato: “Andiamo a difendere l'interesse nazionale di fronte all'Europa”, quello che in realtà hanno fatto è stato nascondere il conflitto politico. E questo conflitto politico nascosto si è trasformato da un conflitto democratico in un conflitto che non è democratico, un conflitto nazionale di fronte all'Europa.

Questo, ovviamente, ha anche una influenza molto importante sulla costruzione dell'identità europea, dal momento che noi non possiamo costruire una identità europea

attraverso un modello in cui il conflitto politico è articolato ancora nei termini di un conflitto tra interessi nazionali di fronte all'Europa. La sospensione della democrazia interna e pluralistica di fronte alle questioni europee è anche un problema dal punto di vista della costruzione dell'Europa. Nessuno pensa all'Europa, tutti pensano all'interesse degli italiani in Europa, dei tedeschi in Europa, l'interesse degli spagnoli in Europa e nessuno pensa agli interessi dell'Europa.

5. Democrazia in *standby*: l'interpretazione economica della costituzione

Abbiamo, dunque, una costruzione sbagliata del modello europeo, perché è una costruzione fatta alle spalle del diritto costituzionale: naturalmente, e in un tempo di crisi, ciò è un problema molto serio, perché non si tratta più soltanto di una diminuzione della democrazia interna attraverso la costruzione europea. La crisi sembra, infatti, aver determinato una vera e propria sospensione della democrazia, della costituzione normativa, del diritto costituzionale interno.

Le costituzioni normative nei nostri paesi sono come in *standby*. Abbiamo sospeso i diritti sociali, abbiamo sospeso l'autonomia territoriale, abbiamo sospeso la democrazia pluralistica, abbiamo sospeso tutte le condizioni che identificavano le nostre costituzioni. Si è imposta una interpretazione economica della costituzione perché, quale che sia il risultato delle elezioni, le politiche vengono imposte "dal di fuori". Ma ogni politica imposta è contraria alla democrazia pluralistica, in quanto dà vita ad una democrazia concepita come prodotto e non come processo.

Fino adesso la democrazia nei nostri paesi è stato un processo democratico, adesso è un prodotto che viene imposto da fuori. La costituzione economica prima era una parte della costituzione. Adesso sta prevalendo una concezione globale della costituzione. Il principio del pareggio di bilancio è oggi diventato una sorta di costituzione dentro la costituzione.

Questa concezione economica non permette la realizzazione delle funzioni del diritto costituzionale perché non ci sono i diritti come prima, non c'è la democrazia pluralistica come prima, non c'è la normatività della costituzione come prima. E, ovviamente, in questo senso c'è un'interpretazione che va contro l'idea di costituzione, la cultura costituzionale che noi abbiamo avuto fino adesso non solo in Italia ma anche in tutta Europa.

6. Interpretazioni costituzionali della crisi

Naturalmente è possibile tentare una interpretazione costituzionale della crisi. Noi dobbiamo – si è qui fatto riferimento al Portogallo – stabilire nuovamente la capacità di mediazione della costituzione.

In Portogallo, infatti, il Tribunale costituzionale ha chiaramente affermato la necessità di una mediazione costituzionale delle politiche europee e della loro incidenza sulle politiche interne. Le richieste dell'Europa devono, in altre parole, essere applicate all'interno del quadro costituzionale, attraverso l'interpretazione costituzionale.

Possiamo e dobbiamo recuperare, in altre parole, la capacità della costituzione di canalizzare, articolare i conflitti sociali e politici. Ma ciò vuol dire recuperare la normatività della costituzione, recuperare anche quelle norme della costituzione che adesso sono in *standby* sia sul piano dell'autonomia territoriale sia sul piano dei diritti sociali.

Quella che propongo è, pertanto, un'interpretazione costituzionale della crisi economica non solo sul piano interno ma anche su quello europeo. L'Europa sta attuando politiche di gestione della crisi che non sono compatibili con il quadro normativo dell'Europa, con l'idea di Europa come una comunità di diritto.

Ricordiamo tutti le lettere del Presidente della Banca centrale europea al Presidente del Consiglio italiano in agosto 2011 e al Presidente del governo spagnolo che hanno provocato alla fine le dimissioni del Presidente del Consiglio italiano e la riforma costituzionale in Spagna (anche se questa richiesta, come si è appreso in seguito, non era presente in modo esplicito nella lettera al Presidente del governo spagnolo). Queste lettere travalicavano le competenze dell'Unione europea. L'Unione europea, infatti, non possiede alcuna competenza che la autorizzi ad imporre ad un paese politiche di riforma come le privatizzazioni, o la riforma del mercato del lavoro o addirittura una riforma costituzionale (tanto più che, all'epoca delle due lettere richiamate, il Fiscal compact non era ancora nemmeno in vigore).

7. In che senso non abbiamo bisogno di un popolo europeo

Lo scenario sin qui tracciato fornisce numerosi motivi di riflessione sul futuro dell'Europa, anche se ciò – come ho detto – non significa auspicare meno Europa, perché con meno Europa non si arriva da nessuna parte, in tempo di globalizzazione.

Per quanto mi riguarda, la soluzione resta quella di uno stato federale per l'Europa, una vera federazione europea, una vera democrazia europea, una costruzione pluralistica dell'Europa. Per questa finalità, per il futuro dell'Europa noi non abbiamo bisogno di un popolo europeo. Noi abbiamo oggi una società che è multiculturale, nel senso che ci sono sempre più persone che non sono originariamente italiane, oppure tedesche o spagnole, che sono una parte della nostra società, che lo sono dal punto di vista costituzionale. Abbiamo una pluralità d'interessi che hanno un'espressione propria attraverso il quale il processo politico arriva ad un punto di dibattito, di conflitto o di consenso.

Questo è il diritto costituzionale.

Noi abbiamo bisogno di una democrazia pluralistica e abbiamo bisogno per questo di uno spazio pubblico e pluralistico nell'Europa. La democrazia pluralistica, lo spazio pubblico pluralistico in Europa e uno stato federale europeo sono strumenti più che sufficienti per la costruzione del futuro dell'Europa.



Sorveglianza macroeconomica e crisi dell'integrazione politica

Stelio Mangiameli*

1. Una nuova fase della crisi economica?

Il tema del convegno è estremamente suggestivo e particolarmente ampio. Per questo intendo circoscrivere la mia relazione alle questioni della *sorveglianza macroeconomica*, delle competenze dell'Unione e alle problematiche più generali dell'*integrazione politica* dell'Unione.

Consideriamo il punto di partenza dell'intera costruzione europea, che è la fondazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, avvenuta dopo i documenti scritti e le dichiarazioni intercorse sull'Europa, prima, durante e subito dopo la seconda guerra mondiale. A tal riguardo, il Preambolo del Trattato della CECA resta ancora un documento indicativo dell'europeismo culturale. In questo vero e proprio manifesto dell'integrazione politica europea, infatti, si parla di un'Europa organizzata "per il mantenimento di relazioni pacifiche"; di "sostituire alle rivalità secolari una fusione dei loro interessi essenziali"; di fondare "una comunità più vasta e più profonda tra popoli per lungo tempo avversi per divisioni sanguinose"; e di "porre i fondamenti d'istituzioni capaci d'indirizzare un destino oramai condiviso".

Consideriamo, ora, le affermazioni del Presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, rilasciate alla *Global Investment Conference* del 26 luglio 2012. In quell'occasione, com'è noto, il governatore della BCE sostenne non solo che l'euro era irreversibile, ma che la Banca centrale europea avrebbe fatto di tutto per difendere la moneta unica e concluse "*e credetemi sarà abbastanza*".

La relazione di Draghi rifletteva il clima del Consiglio europeo del 28-29 giugno del medesimo anno, dove i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri si dissero convinti che la fase più dura della crisi economica fosse ormai alle spalle e che occorresse rilanciare il ragionamento sull'integrazione politica, mettendo da parte le pesanti misure economiche e finanziarie, che avevano determinato, tra le altre cose, un tasso di disoccupazione senza precedenti. Per effetto del discorso di Draghi diminuì immediatamente lo *spread* sui titoli di stato; cosa che ridusse anche il costo del debito sovrano e consentì agli Stati membri di contare su "nuova" liquidità per gli investimenti.

* Stelio Mangiameli è Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Teramo e Direttore dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" del Consiglio Nazionale delle Ricerche (ISSIRFA - CNR).

Tra i due momenti messi in correlazione vi sarebbe, perciò, una certa continuità politica e tutta la storia che si pone tra questi due atti – sia pure con le critiche che si possono opporre a determinate soluzioni o decisioni accolte dai Trattati, come la mancanza di coordinamento europeo della politica economica e la scelta di non avere ancora una fiscalità europea – sembra andare in una determinata direzione.

Le raccomandazioni che il Consiglio europeo inviò nel giugno 2013 a diversi Stati membri, testimoniavano le speranze di una nuova fase di ripresa economica. In particolare quella rivolta all'Italia, con cui venne chiusa la procedura di infrazione sul deficit eccessivo, consentì di saldare i debiti della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese per un ammontare intorno ai 40 miliardi di euro. Si erano, dunque, aperti degli spazi di manovra economica per i governi dell'eurozona.

Perché allora i buoni propositi politici dei Capi di Stato e di Governo sono stati contraddetti dai comportamenti successivi?

In realtà, nonostante le buone premesse per realizzare i cambiamenti necessari all'interno degli Stati membri (in modo particolare nel caso italiano), siamo tornati indietro. A partire dalla fine del 2013 e, in particolare, nel corso del 2014 siamo precipitati in una situazione di grande difficoltà finanziaria, per effetto della politica di stretta sorveglianza macroeconomica che, per come è concepita, sta determinando un protrarsi della crisi e un allontanamento della ripresa.

Il sistema europeo impone agli Stati membri stringenti vincoli di bilancio, derivanti dal patto di stabilità e crescita che sono stati in tempi recenti riformulati sulla base del Fiscal compact: un singolare accordo intergovernativo reso possibile grazie a un'apposita base giuridica nell'art. 136 del TFUE, creata con l'inserimento del par. 3.

La questione è molto complessa anche dal punto di vista della teoria delle fonti. Il Fiscal compact, al pari del Meccanismo Europeo di Stabilità, è un trattato *a latere* dei Trattati europei. Esso ricorre in una qualche misura alle istituzioni europee (e particolarmente alla Commissione e alla Corte di Giustizia), ma gli obblighi internazionali che crea sono esterni all'ordinamento europeo vero e proprio; obblighi che poi si è cercato di riportare all'interno dell'ordinamento comune attraverso una serie di strumenti di diritto europeo derivato la cui validità è anch'essa assai problematica.

Solo in apparenza si tratta di un tema tecnico. In realtà, è un tema pienamente politico, com'è dimostrato, tra l'altro, dalla circostanza che la Francia ha dichiarato espressamente che non rispetterà nel prossimo futuro i vincoli del patto di stabilità e crescita.

2. L'imperativo delle “riforme strutturali” e il caso italiano

In ogni raccomandazione della Commissione, oltre alle misure di consolidamento fiscale, viene costantemente richiesto agli Stati membri di mettere a punto delle “*riforme strutturali*”. Ma cosa s'intende precisamente con questa espressione?

Principalmente le riforme strutturali riguardano tre distinti filoni: *a*) la riforma delle istituzioni e della pubblica amministrazione; *b*) la ricerca e l'innovazione scientifica per incrementare la competitività dei nostri prodotti sul mercato; *c*) la riforma del mercato del lavoro per fronteggiare la disoccupazione.

a) Sembra che sia da condividere la riforma della pubblica amministrazione, perché essa riduce sostanzialmente gli sprechi, l'evasione fiscale e soprattutto il peso della corruzione. In questa maniera si riducono i costi che i cittadini e le imprese

sopportano, poiché – evidentemente – l'azione combinata contro la corruzione, l'evasione fiscale e gli sprechi libera risorse e consente di alleviare la sofferenza fiscale che invece le regole europee ci impongono. Si pensi, ad esempio, all'aumento di un punto percentuale dell'Iva. Si pensi al fatto che, se le previsioni dei conti pubblici non fossero rispettate, perderemmo, per effetto di "clausole di salvaguardia" automatiche, tutte le agevolazioni fiscali per il lavoro dipendente e per la famiglia. Inoltre, la professionalizzazione dell'amministrazione dovrebbe essere riconsiderata in relazione ai servizi e alle prestazioni pubbliche che dovrebbe offrire ai cittadini nelle condizioni di mercato internazionalizzato e di relazioni europee che incidono direttamente sugli ambiti di spettanza dell'amministrazione medesima.

Un'altra riforma che si potrebbe, anzi, dovrebbe fare è la riforma del sistema della giustizia. Si tratta di un settore della pubblica amministrazione rispetto al quale tutti i governi che si sono succeduti hanno avuto difficoltà a produrre valide innovazioni. Le ragioni di ciò sono sicuramente molteplici, e non si può escludere che un certo corporativismo abbia, di fatto, impedito il cambiamento. La vicenda della responsabilità civile dei giudici, regolata dalla legge n. 117 del 1988, dopo un referendum popolare dall'esito positivo, è indicativa. Infatti, nonostante ben due sentenze della Corte di Giustizia dell'U.E. siano approdate alla conclusione che la legge in questione era in contrasto con il diritto europeo, la modifica di questa non è ancora compiuta e si registrano aspre discussioni pubbliche.

Ci sarebbe, inoltre, l'esigenza di potenziare il regionalismo e l'autonomia locale. Sarebbe, a tal proposito, opportuna una diversa allocazione delle funzioni amministrative dello Stato, cioè una riforma dell'amministrazione periferica per la piena realizzazione del decentramento, come prescrive – dal 1947 – la nostra Costituzione (*"attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo"*).

Al contrario, le riforme istituzionali e costituzionali in discussione in Italia sembrano puntare a un riordino dell'amministrazione territoriale contraddittorio e poco efficiente. Da un lato si depotenzia la gestione amministrativa del territorio, ipotizzando prima uno svuotamento delle province (legge n. 56 del 2014) e successivamente una vera e propria cancellazione delle stesse anche a livello costituzionale, con il beneplacito della Corte costituzionale (sentenza n. 220 del 2013); dall'altro si vorrebbe dare vita alle Città metropolitane come ente in grado di assicurare servizi e di promuovere lo sviluppo. In sostanza, senza entrare nel dettaglio della recente disciplina, manca una chiara definizione della titolarità delle competenze di area vasta; in particolare, non è chiaro se queste debbano essere attribuite alle regioni e come una competenza di area vasta sia compatibile con le funzioni e il ruolo delle regioni medesime.

La revisione costituzionale, che ha segnato un punto nell'approvazione dell'8 agosto 2014 del disegno di legge costituzionale del governo (AS/1429), anche se profondamente rimaneggiato, è mossa dalla preoccupazione di riportare al centro le competenze legislative e di assicurare la supremazia statale sulla legislazione regionale, ma lascia pressoché inalterato il problema del riordino amministrativo e quello dell'autonomia finanziaria regionale e locale; per contro, con la modifica del sistema parlamentare si offrirebbe al livello regionale e locale la possibilità di partecipare – in una qualche misura – alla legislazione statale. Anche in questo caso sembrano esserci punti di contraddizione e comunque una visione sfocata dei problemi istituzionali e finanziari dei diversi livelli di governo che riguardano, più l'amministrazione, che non la legislazione.

Il dibattito di questi ultimi anni, incentrato soprattutto sui “costi della politica”, nei fatti ha determinato una riduzione della democrazia, che non è affatto compensata da una maggiore efficienza amministrativa. Di conseguenza, le riforme di cui il Paese avrebbe bisogno sono ancora da pensare.

b) Per quanto concerne le riforme relative alla ricerca e all'innovazione, finalizzate a incentivare la competitività dei prodotti sul mercato, occorre riconoscere che la Germania nella manovra del 2010 (una manovra di oltre 100 miliardi) è stata molto lungimirante, perché ha incrementato del 7% la spesa pubblica per la ricerca.

Nel nostro Paese invece le Università sono state totalmente de-finanziate e si registra una forte riduzione delle risorse per la ricerca; una scelta politica completamente sbagliata fatta dai governi che si sono succeduti negli ultimi anni; una scelta miope, perché gli investimenti nell'innovazione e nella ricerca sono un capitolo fondamentale in ogni stato contemporaneo. Ciò vale a maggior ragione per il nostro Paese, in ragione della dimensione della nostra economia, del tipo di imprenditoria che abbiamo, della presenza delle nostre merci sia sul mercato europeo, che su quelli stranieri.

c) Per quanto concerne la politica dell'occupazione, si è cercato di incrementare la competitività delle imprese non sul versante dell'innovazione, della ri-qualificazione del lavoro attraverso gli investimenti, ma, al contrario, già prima della crisi, si è perseguita la via di ‘flessibilizzare’ le condizioni del lavoro e si è puntato sulla riduzione dei salari.

Questa politica in una situazione di crescita economica può anche essere, nel breve periodo, una soluzione praticabile; in periodi di prolungata crisi si rivela, invece, completamente errata. Non ci sono ammortizzatori sociali sufficienti che possano supplire in maniera adeguata alla situazione della disoccupazione, senza contare l'uso improprio che ne hanno fatto i diversi governi per mantenere il proprio consenso popolare. Certo il mancato ricorso a questi ammortizzatori avrebbe creato gravi problemi sociali. In questa maniera, però, difficilmente riusciremo a uscire da questa situazione stagnante del mercato del lavoro.

L'approvazione definitiva della delega sul mercato del lavoro, con la legge n. 183 del 2014 (c.d. *Jobs Act*), sembra orientata ad accrescere le condizioni di precarietà dei lavoratori. Si sta, insomma, perseverando nell'errore precedente: quello di pensare che, riducendo le tutele del lavoro, si risolvano i problemi della disoccupazione (disoccupazione che è ormai a due cifre con quella giovanile che rasenta il 50% come dato nazionale).

La gestione delle vicende nazionali non è certamente semplice, ma sussiste un collegamento strettissimo – che non è colto – tra la riforma e l'efficientamento dell'amministrazione, l'incremento della spesa per la ricerca e l'innovazione e un mercato del lavoro in cui diritti dei lavoratori risultino compatibili con le esigenze delle imprese di produrre in modo competitivo. Tuttavia, i governi italiani, anziché sviluppare una strategia che affronti la questione della ripresa e della coesione economica e sociale del Paese, sembrano preferire riforme che concentrino il potere e che colpiscano l'immaginario dell'opinione pubblica, anche se gli effetti sono alquanto modesti: “Salva Italia”, “*Spending Review*”, “Decreto del fare”, “sblocca Italia”, “*Jobs Act*”, ecc., sono i nomi “suggestivi” di qualcosa che non è accaduto e che forse non accadrà mai.

3. La crisi del processo d'integrazione: il *blueprint* della Commissione

In questo scenario qual è il ruolo che avrebbe dovuto avere l'Unione europea?

Per comprendere come mai il comportamento dell'Unione europea e delle sue Istituzioni non abbia prodotto un'uscita dalla crisi e una sicura ripresa in tutti gli Stati membri, occorre considerare che alle dichiarazioni politiche degli anni scorsi non sono seguiti dei fatti coerenti e, soprattutto, il dibattito europeo da politico, sul popolo e sulla democrazia europea e sulle *policies* pubbliche che possano interessare il processo d'integrazione, è stato ridotto a una politica di controllo dei bilanci nazionali.

La questione della democrazia europea era diventata così evidente che non poteva sfuggire agli Stati membri riuniti nel Consiglio europeo. Così già nella seduta del 28-29 giugno del 2012 emerge la necessità di andare “*Verso un'autentica Unione economica e monetaria*”, fondata su “quattro elementi costitutivi essenziali”: un quadro finanziario integrato, un quadro di bilancio integrato, un quadro integrato di politica economica e il rafforzamento della legittimità democratica e della responsabilità.

Quale sia stato il valore attribuito a questo punto nella discussione in seno al Consiglio europeo non è dato saperlo dalle conclusioni pubblicate dal Segretariato generale del Consiglio alle delegazioni; mentre, invece, una vivida descrizione ci viene – ancora una volta – dalle parole del Presidente della BCE, pronunciate durante il già citato discorso di Londra del 26 luglio 2012, nel quale appunto dice:

“Ma un sacco di progresso è stato fatto anche a livello sovranazionale. Ecco perché dico sempre che l'ultimo vertice è stato un vero successo. L'ultimo vertice è stato un vero successo, perché per la prima volta in molti anni, tutti i leader dei 27 paesi europei, compreso il Regno Unito quindi, hanno detto che l'unico modo per uscire da questa crisi è avere più Europa, non meno Europa. Un'Europa fondata su quattro pilastri: unione fiscale, unione finanziaria, unione economica e unione politica. Questi pilastri, in due parole (...) significano che molta più sovranità sarà esercitata a livello sovranazionale, che regole comuni di bilancio vincoleranno l'azione dei governi sul fronte fiscale. Poi, con l'unione bancaria (o unione finanziaria) avremo un supervisore per l'intera eurozona. E per dimostrare che c'è piena determinazione ad andare avanti e che queste non sono solo parole vuote, la Commissione europea presenterà una proposta per il supervisore all'inizio di settembre. Cioè tra un mese. E credo di poter dire che i lavori sono piuttosto avanzati in questa direzione. Dunque più Europa ...”.

La proposta definitiva della Commissione, in realtà, è stata resa nota solo alla fine di novembre 2012, con il documento intitolato: *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate* (COM(2012) 777 final/2, 30.11.2012).

Ora, il documento richiamato è veramente importante perché mostra una chiara percezione da parte della Commissione, ma anche delle altre Istituzioni che avevano concorso ad elaborare le risposte alla crisi, che l'Unione europea doveva essere riformata per continuare a esistere e doveva diventare più democratica e politicamente più significativa degli stessi Stati nazionali che la supportano.

Già l'*incipit* del documento – che muove anch'esso dalla necessità di realizzare *una autentica unione economica e monetaria* – precisa che “Unica nel suo genere tra le moderne

unioni monetarie, l'UEM comporta, da un lato, una politica monetaria centralizzata e, dall'altro, competenze decentralizzate per gran parte delle politiche, anche se vincolate nel caso delle politiche di bilancio. A differenza di altre unioni monetarie, l'UEM non ha una funzione centralizzata per la politica fiscale e non ha capacità fiscale (bilancio federale)".

Le modifiche ipotizzate per adeguare i Trattati europei al grado di responsabilità finanziaria ("l'ulteriore condivisione delle prerogative finanziarie presuppone una commisurata integrazione politica") che si richiede alle Istituzioni europee sono consapevolmente ancorate al tema del trasferimento di sovranità dagli Stati membri ("il livello di responsabilità democratica deve rimanere commisurato al grado di trasferimento della sovranità dagli Stati membri all'Unione europea") e all'attribuzione della "responsabilità al livello al quale è adottata la decisione esecutiva interessata, tenendo in debito conto anche il livello su cui incide la decisione". Ciò vuol dire che se una decisione è di responsabilità europea spetta alle Istituzioni, ma, se si riflette sugli Stati membri, essa non può non considerare l'opinione di ciascuno di questi su quella decisione.

Ne consegue che, nell'ottica della riforma, innanzi tutto, "il Parlamento europeo ha il ruolo precipuo di garantire la legittimità democratica di tutte le decisioni prese a livello dell'Unione, in particolare dalla Commissione".

Inoltre, con riferimento ai processi di legittimazione, si afferma che il modo di procedere delle Istituzioni, soprattutto nel coordinamento delle politiche economiche non può essere dato dal "metodo intergovernativo", ma da quello c.d. "comunitario", non a caso si pone in discussione il MES ("*non è chiaro dove si situi la responsabilità nei confronti del Parlamento di un livello intergovernativo europeo che cerca di influenzare le politiche economiche dei singoli Stati membri della zona euro*").

Infine, si auspica la generalizzazione della procedura legislativa ordinaria, superando quanto è accaduto con il Trattato di Lisbona dove a fronte della previsione del procedimento ordinario (di co-decisione tra Parlamento e Consiglio), sussistono così tante deroghe a favore del procedimento legislativo speciale guidato dal Consiglio, da fare apparire la previsione del procedimento legislativo ordinario meramente residuale.

A ciò si aggiunga che si richiederebbe di sottoporre il MES, attraverso l'incorporazione nei Trattati, al controllo del Parlamento e la modifica del trattato dovrebbe comportare anche il rafforzamento della responsabilità democratica della BCE nella sua veste di autorità di vigilanza sulle banche.

Il documento sembra porre le premesse per una politica fiscale (di bilancio) europea finanziata con risorse proprie derivanti da un'imposizione europea e la creazione "di una struttura analoga ad un "Tesoro" dell'UEM in seno alla Commissione", al fine di "dare una direzione politica e accrescere la responsabilità democratica", in modo che l'Unione venga posta in condizione di resistere a eventuali shock economici. Essa avrebbe altresì la capacità di emettere obbligazioni che potrebbero "dotare i governi di nuovi mezzi per finanziare il loro debito nonché offrire ai risparmiatori e agli istituti finanziari possibilità di investimenti sicuri e liquidi e un mercato obbligazionario integrato della zona euro che sia comparabile, per dimensioni e liquidità, al mercato delle obbligazioni in dollari statunitensi".

Il documento riprende anche la necessità di "favorire l'affermarsi di una vera e propria sfera politica europea", attraverso, non solo la formazione di uno statuto dei partiti politici, derivante dall'adozione di un regolamento, ma anche l'indicazione – come da tempo si sostiene – da parte dei partiti, dei candidati alla presidenza della

Commissione nell'ambito delle elezioni europee del 2014. Si richiama anche la possibilità di “una serie di misure pragmatiche attuabili nell'ambito della normativa elettorale dell'Unione attualmente in vigore”.

Resta un po' in ombra il ruolo dei parlamenti nazionali: per un verso, si afferma che questi continueranno “a essere determinanti per la legittimità dell'operato degli Stati membri in sede di Consiglio europeo e di Consiglio e dell'attuazione delle politiche economiche e di bilancio in ambito nazionale, sebbene soggette a un maggiore coordinamento a livello dell'Unione”; tuttavia, per l'altro si osserva come il ruolo dei Parlamenti nazionali e “la cooperazione interparlamentare di per sé non conferisce però alle decisioni dell'Unione la legittimità democratica che solo un'assemblea parlamentare rappresentativa con diritto di voto può garantire, e in tal senso il Parlamento europeo è e rimane l'unica assemblea parlamentare dell'Unione e dell'euro”.

Il documento tende a superare le asimmetrie del sistema europeo e a formulare un assetto delle Istituzioni europee più avanzato con capacità economiche sinora inedite. In tal senso, potrebbe esprimere un livello di collaborazione e di solidarietà tra gli Stati membri più integrato e costituirebbe un ulteriore passo – sia pure con notevoli problematiche – verso una più compiuta democrazia “dei cittadini europei” e una parlamentarizzazione del sistema politico europeo.

Tuttavia, il limite dell'intero progetto è dato dalla tempistica con cui lo si intende realizzare. Infatti, il *Blueprint* è articolato su tre scadenze temporali: la prima si fonda sul rafforzamento della politica di sorveglianza in atto (in un arco di 18 mesi); la seconda riguarda la possibilità di creare una vera capacità fiscale autonoma dell'UEM per sostenere l'attuazione delle scelte politiche derivanti dal maggiore coordinamento (in un orizzonte di cinque anni); infine, la terza, più a lungo termine, prevede la realizzazione di “un'adeguata condivisione di sovranità, responsabilità e solidarietà al livello europeo”, e la formazione di “un bilancio autonomo della zona euro”.

Questa impostazione è stata giustamente criticata, tra gli altri anche da Jürgen Habermas (*Democracy, Solidarity and the European Crisis*, Lecture delivered on 26 April 2013 in Leuven), perché il *blueprint* mostrerebbe come “lo scopo evidente è quello di posticipare una revisione dei trattati fino alla fine”.

4. Anziché “...più Europa”, maggiore sorveglianza

Il sistema europeo è già oggi, anche per i ritardi nella progettazione istituzionale, che discendono dal Trattato di Lisbona, in una condizione di grande difficoltà che in parte si è riversata nelle elezioni del 2014 all'interno del Parlamento europeo. Infatti, i cittadini europei sono oggi uniti dalle mentalità euroscettiche che si sono affermate sempre più in tutti i paesi membri durante la crisi.

Anche se con motivazioni e forme che possono variare da paese a paese, la crisi dell'Europa sta mettendo in tensione i sistemi politici nazionali: i partiti politici tradizionalmente fautori del processo di integrazione europea vedono eroso il loro consenso a favore di forze di vario segno politico che fanno della critica accesa alle Istituzioni europee e, persino, della proposta d'uscita dall'euro la loro bandiera, all'ombra di una rivendicazione di sovranità nazionale.

Le Istituzioni dell'Unione europea – com'è stato accennato – sembrano completamente indifferenti ai risultati elettorali all'interno degli Stati membri; chiunque

vinca o perda le elezioni, la politica di Bruxelles procede immutata. Ma questo è un segno di profonda insipienza, che finisce con il legittimare la rivendicazione antieuropea.

Il vero è che questa ottusità europea, che sta mettendo a rischio la sostanza dell'integrazione europea accumulata negli anni passati e che è già manifesta nel caso della crisi della Grecia, è il risultato dell'incontro tra i vincoli economici posti dai mercati e una tecnocrazia europea libera di fluttuare, in assenza di un vero controllo democratico, e ciò in quanto l'intero disegno europeo non accorda in sostanza una vera centralità al Parlamento europeo, nonostante la solenne dichiarazione dell'articolo 10.1 del TUE secondo cui "Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa".

In tal senso, occorre ricordare come da Lisbona sia uscita un'Europa politicamente debole; e certamente questa situazione ha inciso sulla risposta che gli Stati europei hanno dato alla crisi economica. Si è trattato di una risposta, spesso di carattere emergenziale, che è passata attraverso il Fiscal compact, i regolamenti di cui si compone il *six pack*, il *two pack* e il semestre europeo.

È necessario dare una valutazione complessiva di questi strumenti normativi che non si limitano a disciplinare la sorveglianza in senso tecnico, ma hanno, innanzitutto, un carattere fortemente coercitivo; per di più senza un'adeguata base giuridica nei Trattati europei. Questi meccanismi di sorveglianza non sono l'espressione della sola forza del diritto, ma di una forma di potere non facilmente qualificabile. Tra le fonti del diritto europeo la raccomandazione non è una fonte che serve per comandare, appartiene al c.d. *soft law*. Invece, le raccomandazioni che vengono formulate nell'ambito del semestre hanno nei confronti degli Stati membri effetti di *hard law*, dal momento che la mancata osservanza delle stesse determina la penetrazione all'interno dell'ordinamento degli Stati membri, incidendo in modo profondo sull'autonomia fiscale nazionale da parte di "organismi" privi di qualunque legittimazione e responsabilità e, soprattutto, senza che ciò vada a vantaggio del rafforzamento del processo di integrazione.

Si stanno, in questa maniera, trasformando i rapporti tra gli Stati membri e l'Unione europea, perché, al di fuori del quadro delle competenze attribuite all'Unione dagli artt. 2, 3, 4, 5, 6 del TFUE, ci troviamo di fronte alla possibilità dell'Unione di orientare in campi estranei alle sue competenze la legislazione nazionale, segnatamente quella fiscale, quella relativa al mercato del lavoro e quella sui servizi.

È indubbio che vi sia una responsabilità della Germania per questa idea d'integrazione che si può definire "prussiana"; vale a dire che, così come la Germania è stata formata mettendo gli stati germanici sotto l'egida della Prussia, adesso il governo tedesco pensa di poter mettere l'Europa sotto l'egida tedesca. Al di là di questo aspetto, c'è comunque una debolezza di fondo del Consiglio europeo, frutto della mancanza di veri *Leader* europei, rispetto alla quale ha tratto giovamento la Commissione. Del resto, la Commissione ha avuto un grande interesse a realizzare la politica di sorveglianza; una politica che le ha dato il potere di operare al di fuori di qualsiasi controllo democratico, di emarginare il Parlamento europeo, nonostante quest'ultimo possa sfiduciarla.

La Commissione afferma che bisogna rafforzare la politica di sorveglianza; prima di creare una vera capacità fiscale autonoma per sostenere l'attuazione delle scelte politiche derivanti dal maggiore coordinamento; tuttavia, i fatti dimostrano che questo processo non genera ripresa, bensì semplicemente deprime le possibilità di crescita, imponendo agli Stati membri di aumentare la pressione fiscale e riducendo i benefici dovuti alle politiche redistributive; inoltre, non consente una riduzione del debito

sovrano, ma al contrario ne genera un aumento, persino con la contrazione di nuovo debito per estinguere quello precedente; e, infine, produce un effetto di soggezione dei patrimoni pubblici che imporrebbe di privatizzare i servizi pubblici e di vendere o concedere i beni collettivi.

Nella sostanza, la politica di sorveglianza europea continua a produrre quella dispersione di sovranità degli Stati membri che era cominciata con il Fiscal compact, distruggendo più ricchezza di quanto dichiarati di volerne proteggere, rendendo più fragili le politiche economiche degli Stati membri, senza che a queste possa opporsi una politica economica europea, una ripresa del processo di unificazione progressiva e una crescita della democrazia europea.

Nei lavori di un recente convegno europeo, tenutosi a Bruxelles, con i docenti Jean Monnet, è stata evocata una immagine singolare della relazione tra Stati membri e Unione europea: per i primi si è adoperata l'espressione della "statualità sostenibile" e per l'Unione europea si è evocata la figura del mero "contenitore" delle statualità. Ora, quest'immagine è assai prossima alla realtà, ma è anche politicamente terrificante. Statualità, infatti, vuol dire sovranità; e sovranità sostenibile significherebbe, allora, che non c'è più una sovranità piena da parte degli Stati membri e che, peraltro, neppure l'Unione europea sarebbe un soggetto sovrano, che anzi avrebbe perso persino la capacità del coordinamento e sarebbe un semplice raccogliitore di ciò che residua della qualità statale di ciascun paese.

Non deve sorprendere che, se nessuno si chiede e spiega dove sia finita la sovranità degli Stati membri in questo processo che vede indebolirsi anche l'Unione, i cittadini europei finiscano col non amare l'Europa e col non sentirsi amati dalle Istituzioni europee. Di conseguenza, è chiaro come la loro reazione, se non si vuole andare avanti – secondo le parole del Presidente della BCE – con "più Europa", sia rivolta al recupero della sovranità nazionale anche a discapito della moneta unica.

5. Democrazia e cittadinanza europea

Ma è veramente possibile andare avanti con più Europa? È possibile una *democrazia europea*? O dobbiamo pensare di tornare alle sovranità nazionali? Dobbiamo uscire dalla moneta unica, così come ci suggerisce uno degli ultimi numeri dell'*Economist* (parlando proprio della situazione italiana), perché in questo modo riacquistiamo la nostra sovranità monetaria e possiamo decidere quale politica economica perseguire? O, al contrario, dobbiamo fare uno sforzo ulteriore in direzione di una democrazia europea più solida e mettere finalmente in secondo piano le politiche dell'austerità e le pessime tecniche della sorveglianza?

Cos'è necessario fare per andare nella direzione "più Europa"?

Ritorna la riflessione iniziale, partita dal preambolo del Trattato CECA. Occorre riconoscere che l'integrazione europea ha fatto grandi passi in avanti sino a quando vi è stata la spinta propulsiva dei Padri fondatori; spinta che è arrivata fino al Trattato di Maastricht del 1992, che pure aveva non poche responsabilità per le fragilità del disegno europeo che ancora lasciava in piedi. Il Trattato di Maastricht, pur gettando le basi della moneta unica, procrastinava ancora una volta l'integrazione politica, la creazione di una politica economica europea completa, oltre la politica di coesione, e la determinazione di una compiuta fiscalità europea. Eppure le conquiste conseguite con quel Trattato, tra le quali – appunto – la scelta della moneta unica, erano, in ultima analisi, ancora il risultato

della spinta dei Padri fondatori e gli effetti della Conferenza dell'Aia del '69 e dell'accordo del '70.

Sono stati impiegati ventidue anni per completare il cammino verso i diritti fondamentali e una cittadinanza europea, verso la democrazia europea con l'elezione diretta del Parlamento, verso una maggiore integrazione della politica estera e di difesa comune e, poi, abbiamo aggiunto anche la politica monetaria unica. Questi traguardi sono il frutto di decisioni fondamentali prese quando la filosofia europea degli inizi era ancora viva e presente nella scena politica europea. Molti degli attori del 1992 erano stati legati ai Padri fondatori e potevano considerarsi gli eredi più diretti degli Uomini degli inizi e di quel periodo storico.

Il cambiamento in Europa si compie quando viene alla ribalta una classe politica europea che non ha più nulla a che fare con la tradizione politico-costituzionale che aveva prodotto l'integrazione europea.

Già subito dopo l'adozione del Trattato di Maastricht emerge l'idea che abbiamo "troppa Europa" e che occorre fissare limiti alle sue competenze. La stessa scrittura del Trattato di Amsterdam viene fatta all'insegna dei timori verso la sovranità comune e con l'intento del recupero di spazi alla sovranità nazionale. Anche la Convenzione di Laeken (insediata il 15 marzo del 2002) è stata l'espressione di un errore concettuale di fondo, perché si ammisero a scrivere la cosiddetta "Costituzione europea" anche gli Stati dell'allargamento, mettendo, in questa maniera, in concorrenza l'approfondimento del processo di integrazione, la sua costituzionalizzazione, con l'allargamento in cui gli Stati che entravano nell'Unione avevano da poco ritrovato la propria sovranità erano interessati a condividere i vantaggi del mercato comune, ma non a cedere la propria sovranità.

Ciò ha determinato una debolezza intrinseca del progetto di costituzionalizzazione dell'Unione, com'è testimoniato dalla bocciatura del Trattato Costituzionale, in seguito al referendum francese e a quello olandese. Dopo la "pausa di riflessione", si è tentato di rilanciare il processo d'integrazione europea che, sotto l'azione della Presidenza tedesca (con un'intensa attività diplomatica proprio del Cancelliere tedesco, Angela Merkel), portò alla fine al Trattato di Lisbona.

Tuttavia, proprio il Trattato di Lisbona, che è negoziato nel 2007 ed entra in vigore nel dicembre del 2009, quando la crisi, nata negli USA, cominciava a essere importata in Europa, era espressione di quella filosofia che accusava esserci "troppa Europa"; il nuovo Trattato, perciò, risultò inadeguato rispetto alla crisi economica, che richiedeva già allora maggiori poteri – in materia di politica economica e fiscalità – concentrati al livello sopranazionale; livello che avrebbe dovuto avere una ben diversa architettura istituzionale. I Trattati europei, derivati dalle modifiche di Lisbona, invece, soddisfano anzitutto il bisogno di limitare le competenze dell'Unione, complicando oltre misura il procedimento legislativo europeo e il sistema delle fonti dell'Unione, e non comportano un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo. Segni evidenti, questi, dell'affievolirsi dell'azione politica all'integrazione europea.

Con il Trattato di Lisbona è indebolita, persino, la normativa sul mercato interno. Infatti, mentre l'art. 100 del Trattato della Comunità europea aveva una forza politica intrinseca nel disciplinare il ravvicinamento delle legislazioni e ha rappresentato un potente mezzo per la costruzione del mercato comune, invece, nella nuova versione dell'art. 114 del TFUE sono previste una infinità di deroghe alla disciplina di ravvicinamento, che di fatto trasformano il mercato europeo in una "integrazione *à la carte*".

Correggere i limiti storici dei Trattati, accostare alla sorveglianza sulla politica di bilancio degli Stati membri una politica economica europea, dotare di fiscalità l'Unione, ampliare la politica di coesione e garantire una rigorosa disciplina del mercato interno sono le misure indicate dalla maggior parte di chi punta realmente ad avere "più Europa" e a dare una risposta allo sciovinismo.

Tuttavia, non è per niente chiaro il percorso politico necessario per produrre questo risultato.

Sicuramente è necessario avere una sfera pubblica europea in cui si costituiscano, anche attraverso forme federative e con il contributo delle classi politiche degli Stati membri, dei partiti autenticamente europei in cui si muove una classe politica europea, che risponda ai "cittadini europei" come prescrive il Trattato, quando prevede che questi siano direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.

Al riguardo è da osservare che il nuovo Trattato dell'Unione, usando l'espressione "cittadini europei" che non ha precedenti e che occorre prendere sul serio (non bisogna mai abbandonare la lettura attenta dei testi scritti, perché il testo è sempre fondamentale), introduce una novità di particolare rilievo. I "cittadini europei", per essere rappresentati adeguatamente nel Parlamento europeo, hanno bisogno di poter contare sul confronto tra "partiti politici a livello europeo", che contribuiscano a formare "una coscienza politica europea" e ad esprimere la loro volontà di cittadini dell'Unione (art. 10.4 TUE).

È da sottoscrivere, perciò, il giudizio che sono necessari partiti europei forti, per poter costruire una democrazia in Europa. Tuttavia, se ogni volta i partiti europei, che dovrebbero dividersi in maggioranza e opposizione, sono costretti a stare insieme, perché nel Parlamento europeo la divisione passa tra i partiti europeisti, da un lato, e i partiti euroscettici, dall'altro, diventa impossibile costruire un'autentica democrazia europea. Se, poi, i partiti c.d. europeisti finiscono con il condividere un'immagine europea senza un progetto di integrazione che corrisponda a quello ipotizzato dai Padri fondatori e si chiudono in se stessi, lasciando gestire la politica dell'idea di Europa a una "tecnocrazia senza radici democratiche" che non ha una motivazione per accordare un peso sufficiente alle esigenze dei "cittadini europei" per la salvaguardia dello standard europeo dei diritti fondamentali, allora l'Europa stessa corre il rischio di entrare in una spirale irreversibile che la corrode dall'interno.

Se si vuole contrastare questa tendenza, la classe politica europea (per intenderci: l'insieme dei Capi di Stato e di Governo) dovrebbe compiere subito uno sforzo congiunto e solidale, perché non si può salvare l'euro in modo doloroso e costoso, senza dare ai cittadini europei una autentica democrazia politica europea. Il principio "più Europa" non può essere l'antidoto per evitare l'abbandono dell'euro, ma semmai il criterio per la formazione del popolo europeo.



Europeismo. “Ideologia politica funzione degli scambi” o utopia consolatoria?

Leonardo Paggi*

Le considerazioni che seguono nascono dalla convinzione che la crisi iniziata nel 2008, e tuttora in pieno svolgimento, ci chiama ad una riflessione e a una verifica del significato d'insieme del processo di unificazione europea, quale prende le mosse all'indomani della seconda guerra mondiale. Credo in altri termini che questa crisi rappresenti un punto di osservazione importante per guardare indietro, in modo relativamente nuovo, al senso reale del cammino percorso.

La speculazione finanziaria sui debiti pubblici dei paesi più deboli esplosa nel 2010 con la Grecia ha avuto il grande merito di portare alla luce del sole, e con una chiarezza prima sconosciuta, la incongruenza della scelta compiuta a Maastricht di una “moneta senza stato”. Nello stesso tempo ha fatto capire tutta l'importanza di una “fiscalità comune” che, se fosse stata realizzata, avrebbe finalmente rappresentato, dopo sessant'anni di europeismo, il primo decisivo passo nella costituzione di un “politico sovranazionale” (senza di che di Europa, come area di effettiva cooperazione economica, è difficile parlare).

Quella strada è stata fermamente bloccata con il Fiscal compact che ripropone invece una Ue come semplice addizione di economie e di stati non solo diversi, ma tra loro competitivi. Oggi sappiamo che il politico, a differenza di quanto ha sempre affermato la “teoria” funzionalista dei piccoli, non nasce e non può nascere per superfetazione dall'economico, anche se questo economico si chiama non più mercato ma moneta comune.

Si tratta di un approdo importante che impone, a mio parere, uno scatto della nostra riflessione. Dalla “critica della austerità”, quale è stata peraltro ampiamente esercitata, e in modo vincente sul piano teorico, in questi ultimi anni (il liberismo è a pezzi e completamente discredito), occorre passare ad una riflessione storica di più lungo periodo, che indaghi il rapporto tra la retorica europeista, di cui ci siamo cibati per anni, in modo particolare in Italia, forse in ragione di un nostro cosmopolitismo atavico, e la natura e l'andamento dei coevi processi reali.

Formulerei così l'interrogativo che intendo proporre: in che misura il progetto di una Europa unita è stata “ideologia politica funzione degli scambi” (l'espressione usata da Gramsci nel gennaio del 1918 per sottolineare come il progetto wilsoniano di una Società delle Nazioni abbia una valenza organica in quanto espressione di una fase di più intensa mondializzazione del capitalismo), e non invece una “utopia consolatoria” nata

* Leonardo Paggi è Direttore dell'*Associazione per la Storia e le Memorie della Repubblica*.

da una comprensibile condanna morale degli orrori di due guerre mondiali (“non più guerra tra noi!”, superamento del conflitto franco-tedesco, ecc.)?

Non pretendo, ovviamente, dare una risposta, ma solo proporre qualche argomento in difesa della legittimità della domanda. A questo proposito intendo dare una rapida caratterizzazione dei tre periodi che a mio parere scandiscono il processo di unificazione: a) il 1950-72; b) il 1972-1992; c) il 1992 ai giorni nostri.

1. 1950-1972: Stato nazione europeo e *trading state*

La natura di una cosa, diceva Giambattista Vico (nella 14esima degnità), la si coglie nella “guisa del suo nascimento”. Andiamo a riflettere con questo spirito alla germinazione del processo europeo.

Mi sembra si debba sottolineare con assai maggior forza di prima che il progetto dell’unificazione europea nasce da una radicale sconfitta dello stato nazione europeo che ha una scansione lunga e complessa in almeno tre tempi: a) 1942-45: la enorme superiorità del potere aereo alleato annienta militarmente le dittature nazifasciste distruggendo gran parte della civiltà urbana da Palermo a Amburgo; b) 1947: la inclusione dell’Europa occidentale nel piano Marshall significa, prima ancora della concessioni di determinati aiuti economici e finanziari, il suo passaggio ad un “nuovo modello di sviluppo”, estraneo a tutta la precedente tradizione e storia europea, fondato sul ruolo trainante dei “consumi privati” e della “domanda internazionale”; c) 1950: la formale espropriazione del potere militare dello stato nazione europeo con la creazione della Nato.

Giunge così a compimento, al termine di questo percorso, quello che la politologia americana chiamerà il *trading state*, che è lo stato nazione europeo uscito battuto, appunto, dalla seconda guerra mondiale, e al quale è rigorosamente vietato di ritradurre in termini politici e militari i pur ampi successi conseguiti sul piano economico.

Detto questo bisogna anche ricordare che l’esistenza di un fermo quadro sovranazionale, che ha il suo punto di riferimento economico, finanziario e militare negli Usa, non contraddice, nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta, la ricostituzione di un ruolo forte dello stato nazione europeo, che in tanto può realizzare importanti risultati in materia di piena occupazione e di stato sociale in quanto rimane in possesso della sua piena sovranità nel governo dell’economia.

Poiché mi sono occupato di storia della memoria, mi sento di aggiungere che è parte integrante di questo processo anche la costituzione di memorie nazionali della seconda guerra mondiale tra di loro fortemente divise e contrapposte. Memorie italiane anti tedesche, memorie tedesche anti italiane, memorie inglesi e francesi in vario modo anti tedesche, memoria ebraica, anche se più tardiva, e così via.

Si compie per questa via una nuova legittimazione dello stato nazione europeo duramente compromessa nel periodo tra le due guerre, allorché chiamato ad evolversi verso forme di democrazia di massa, dopo la carneficina della prima guerra mondiale, è stato investito da acute crisi politiche che si sono risolte ovunque con l’affermazione del fascismo (in successione cronologica: Italia, Germania, Spagna e Francia). La democrazia si consolida in Europa solo dopo la seconda guerra mondiale sotto il cappello della egemonia americana e sulla base della liquidazione, per riprendere la tesi di Arno J. Mayer, di una forte “persistenza” dell’*ancien régime*.

Riassumendo direi, per tre decenni la retorica europeista convive dunque con: a) una compatta idea americana di “Occidente” che guarda all’Europa come ad un sottosistema atlantico e zona di libero scambio, penetrabile sulla base dei propri investimenti diretti, e che esclude pertanto quasi in via di principio la costituzione di un soggetto politico autonomo, difficilmente immaginabile, del resto, in un regime di guerra fredda; b) la realtà di uno stato nazione europeo che pur nei limiti della sua nuova natura di *trading state* ha conseguito rilevanti successi in termini di economia, società e democrazia e non è in alcun modo disposto a devolvere le sue quote di sovranità limitata ad un politico sovranazionale.

Insomma in tutta la prima fase del processo unitario i risultati importanti che vengono conseguiti, anche in ragione della creazione del mercato comune, che giunge a compimento nel 1968, vanno in realtà di pari passo con un successo dello stato nazione e una positiva riaffermazione del suo ruolo di organizzazione e di promozione della crescita.

2. 1972-1992: il vincolo esterno come nuovo protagonista della vita politica europea

Il processo europeo è sottoposto ad un cambiamento profondo alla metà degli anni Settanta in ragione della svolta che si determina nel capitalismo internazionale. Mi riferisco alla fine del sistema monetario di Bretton Woods fondato su un controllo rigoroso dei movimenti di capitali e all’inizio di un ruolo crescente del capitale finanziario quale è reso possibile dal nuovo regime di fluttuazione del dollaro. La conclusione dei “Trenta gloriosi” è anche una frattura profonda nella storia della Ue, che merita di essere rapidamente caratterizzata.

Ripercorriamo rapidamente i tratti del quadro che si profila a partire dal 1972: a) la stagflazione determina la crisi delle politiche keynesiane facendo sì che l’obiettivo della piena occupazione sia repentinamente sostituito da quello del controllo dell’inflazione; b) contestualmente, ed è questo il dato forse più importante, grandi masse di capitali che fluttuano sui mercati in libertà crescente cominciano ad erodere la sovranità dello stato nazione europeo e la sua capacità di governare in autonomia le proprie grandezze macroeconomiche. Comincia ora a profilarsi il “vincolo esterno” come “nuovo protagonista” della vita politica europea.

La nostra vicenda nazionale è, in definitiva come sempre, fortemente esemplificativa di tendenze più generali. La profonda crisi di identità in cui cade il partito comunista italiano dinanzi alla inaspettata richiesta di bloccare il salario come condizione per l’uscita dalla crisi in cui versa l’economia nazionale va ricollocata in questo contesto più ampio. Nel duetto e nel controcanto che allora si istituisce tra Napolitano/Lama e Carli/Modigliani c’è in nuce non solo la successiva involuzione della sinistra italiana, ma la stessa crisi della prima repubblica. In fondo, le “convergenze parallele” di Berlinguer e Moro possono giustificarsi a posteriori, sia pure nella loro estrema vaghezza, solo in quanto tentativo, oggi sappiamo impossibile, di creare una base di consenso sufficientemente ampia per preservare l’autonomia del paese rispetto alle nuove sfide del contesto internazionale.

Poco dopo la stessa vicenda si ripeterà in Francia, anche se con effetti politici meno catastrofici, con il programma delle sinistre di Mitterrand. Poi, nel decennio successivo, le risposte “innovative” di Blair e Schroeder (D’Alema non riesce ad andare

oltre la "riscoperta" di Gobetti!) che registrano passivamente le compatibilità imposte dalla mondializzazione.

La nuova priorità rappresentata dalla stabilità monetaria investe immediatamente l'Ue con la creazione nel 1979 dello Sme per impulso specifico di Germania e Francia. Forse non è inutile ricordare un altro episodio di storia nazionale: la Banca d'Italia avversa allora nettamente l'adesione alla nuova istituzione europea, caldeggiata invece dal governo Andreotti. Con grande chiarezza e preveggenza Baffi e Sarcinelli, ma anche economisti come Caffè e Rodano, vedono tutti i "rischi deflattivi" impliciti nella adozione di "un'unica disciplina monetaria" da parte di economie profondamente diseguali per robustezza e capacità di sviluppo. Con forza sottolineano quindi la incompatibilità esistente tra l'adozione di un vincolo monetario esterno e il perseguimento di obiettivi interni di politica economica. La discussione di allora mette in campo e in qualche modo anticipa, sul piano teorico, la tematica che sarà dibattuta in questi anni più recenti con gli effetti catastrofici provocati nella economia reale dalla politica di pareggio del bilancio voluta in omaggio al principio della stabilità monetaria.

[Non possiamo non ricordare anche, di passaggio, che quegli stessi dirigenti della Banca d'Italia contrari allo Sme saranno coinvolti in un clamoroso scandalo giudiziario privo di qualsiasi fondamento].

Nel dibattito sullo Sme si evoca anche la possibilità che la nuova istituzione europea finisca per veicolare una politica economica di impronta tedesca. Nello stesso momento in cui si determina il collasso del keynesismo si assiste infatti alla esplosione del Modell Deutschland, che keynesiano non è mai stato. Il grande vantaggio che la Germania ora acquista nel nuovo contesto internazionale nasce dalla sua capacità di combinare alti tassi di sviluppo con il perseguimento di una politica di moneta forte. La politica di rivalutazione sistematica del cambio praticata già da Helmut Schmidt costringe le imprese a competere sulla base della qualità e non dei prezzi bassi. Nello stesso tempo investimenti pubblici elevati sulla formazione professionale e su ricerca e sviluppo contribuiscono ad elevare il livello di competitività della economia tedesca che si configura come una economia tipicamente tirata dalle esportazioni. Il rapporto export/PIL passa dal 22% del 1982 al 52% del 2012.

Dalla svolta degli anni Settanta l'economia tedesca trae dunque due motivi importanti per una sua futura vocazione egemonica: a) non subisce lo *shock* negativo proveniente dalla crisi del keynesismo, non avendo mai fatto ricorso a specifiche politiche di sostegno della domanda interna; b) la sua costante preoccupazione per la stabilità monetaria le consente di assorbire e attutire gli effetti deflattivi provenienti dalle richieste di "disciplina" dei mercati finanziari.

L'ascesa europea e mondiale di questo "keynesismo dell'export" si produce mentre nel mondo anglosassone, patria storica delle politiche keynesiane, si determinano due diverse innovazioni.

La Thatcher smantella il manifatturiero, roccaforte politica del laburismo, e punta tutto sui servizi finanziari. La City conosce un grande rilancio in quanto punto di raccolta della enorme massa dei petrodollari provenienti dai paesi arabi, ancora memori del loro antico legame con l'impero britannico.

Reagan favorisce la finanziarizzazione della economia Usa dando piena libertà di movimento ai capitali e alzando fortemente il tasso di interesse. Procedo però nello stesso tempo con massicce iniezioni di spesa pubblica (in primo luogo per l'acquisto di una generazione di armi assai più sofisticata) destinate a provocare enormi buchi di bilancio, anche per il contemporaneo abbassamento delle tasse dei più ricchi. In Usa il

liberismo non diventa mai austerità, come la più recente politica di Obama ha confermato, consentendo alla Fed massicci acquisti di titoli del debito pubblico sulla base di un allargamento della base monetaria.

Per tornare a noi, l'ambiguità (sottolineata dal contributo di Antonio Cantaro) del Trattato di Maastricht, che registra comunque la grande svolta degli anni Ottanta, nasce dalla compresenza di due spinte contrastanti manifestatesi nel corso del decennio.

C'è in primo luogo la percezione che la fine di Bretton Woods ha aperto un processo di indebolimento dello stato nazione europeo, esponendo le valute del continente alle continue fluttuazioni dei mercati. Da qui la richiesta di una moneta unica come scudo protettivo. Nello stesso tempo si procede, tuttavia, ad una fedele traduzione in linguaggio europeo (vedi l'Atto unico del 1985) del nuovo credo liberista promosso e sollecitato dall'altra parte dell'Atlantico, che, inutile insistervi, spinge in una direzione esattamente contraria alla costituzione di un politico sovranazionale.

L'euro nasce così come fotocopia del marco, e la Bce viene modulata sullo statuto della Bundesbank. Proprio nel momento in cui nella nuova area monetaria entrano economie tra loro profondamente diverse si esclude preventivamente qualsiasi funzione redistributiva della fiscalità, pur sempre compensabile, come è avvenuto, e come avviene tuttora all'interno dei singoli stati, con i dividendi provenienti dalla crescita comune.

3. 1992-2014: capitalismo finanziario e cultura della stabilità

Non dobbiamo tuttavia dimenticare che Maastricht cade nel vivo di un 'terremoto' segnato dal crollo dell'Unione sovietica e la riunificazione della Germania che impongono modificazioni di carattere geopolitico nella storia dell'Unione. La volontà americana di spostare sempre più a Est le batterie di missili Nato provoca una massiccia e prematura inclusione nella Ue di paesi ex sovietici. Se ne avvantaggia esclusivamente la Germania che può così ricreare la sua vecchia Mitteleuropa, con il decentramento produttivo, l'apertura di nuovi mercati, e l'uso di manodopera qualificata, istruita dal comunismo.

Da qui innanzi la storia della Unione europea si intreccia strettamente con quella della RFT. Il tema della competitività ribatte ora in modo ossessivo nel linguaggio tedesco. Per garantire il flusso delle esportazioni, che salgono alle stelle dopo l'ingresso della Cina nel WTO, Schroeder procede nel 2003 alla creazione di una vasta zona di lavoro flessibile e di basso salario. Diviene evidente come la persistenza di un modello *export led* provochi inevitabilmente sensibili peggioramenti nella distribuzione del reddito. Paradossalmente da ora in poi le "riforme" di Schroeder diventano un modello anche per i paesi che non hanno nella divisione internazionale del lavoro la posizione assolutamente privilegiata della Germania. La preminenza tedesca assume sempre più i tratti di una *Fiskaldiktatur* sensibile a tutte le istanze del capitale finanziario e programmaticamente contraria a qualsiasi sviluppo di una istanza politica di tipo federale.

La riunificazione della Germania, con il grosso balzo economico che ne consegue, e lo spostamento ad Est di tutto il baricentro dell'Unione, segna anche l'inizio della fine dell'asse franco-tedesco e simultaneamente la sparizione di una significativa presenza Ue nel Mediterraneo. Il partenariato di Barcellona del 1995, tutto affidato ad una logica di libero scambio, fallisce miseramente.

Ancora una volta la vicenda italiana registra puntualmente questi sviluppi. Nelle sue memorie Guido Carli non si perita di definire l'adesione a Maastricht come un vero e proprio "colpo di stato" ai danni del parlamento e di una classe politica sostanzialmente tenuta all'oscuro della entità e della natura della partita che si è giocata. Sull'altare di quella che è ormai "l'Europa del vincolo esterno" il sindacato italiano immolerà negli accordi del 1993 l'ultimo residuo della sua forza contrattuale già compromessa nella lunga ritirata degli anni Ottanta sul tema della scala mobile.

Da qui innanzi l'Europa diventa zona di pascolo per i Monti, i Padoa Schioppa, i Ciampi, i Napolitano (il più zelante e il più querulo di tutti). Sono nuovi bramani che predicano la "cultura della stabilità" propugnata dalla Bundesbank, dimenticandosi il piccolo particolare che quelle ricette sono tagliate su di una economia, profondamente diversa dalla nostra, che da decenni combina crescita e moneta forte. Questi bramani pensano e parlano in astratto, così come astratta e cosmopolita è la cultura del capitale finanziario, sempre scollegata e indifferente rispetto alla storia dei territori nazionali e ai bisogni elementari della gente.

4. Europa senza *telos*

E allora, per riprendere la domanda del seminario, dove va l'Europa? Non c'è a mio parere nessun *telos* su cui speculare. La novità è data proprio dalla fine di ogni progetto politico europeo. Questa Europa non intende andare da nessuna parte, vuole solo riposare su stessa in quanto potere sovranazionale duramente coercitivo che, avendo introiettato sotto l'etichetta della stabilità monetaria il ruolo di disciplinamento dei mercati, impone "riforme" che mai i singoli stati nazione sarebbero riusciti da soli ad imporre.

Un'Europadella Restaurazione, che coopera attivamente a quello che l'economista francese Piketty ha definito un "ritorno alla economia della rendita", in cui gli enormi patrimoni recentemente costituitisi sbarrano ferocemente il passo a qualsiasi possibile miglioramento nell'andamento dei redditi e quindi della democrazia. Come è noto Piketty sostiene che le conquiste realizzate nei primi tre decenni successivi alla seconda guerra mondiale sono una assoluta eccezione nella storia del capitalismo. In questa prospettiva il processo unitario quale si ridefinisce a partire dallo SME potrebbe anche essere rappresentato come un potente strumento di incentivazione del sistema delle ineguaglianze. In questo senso dunque - ma molto lontano dal suo messaggio originario! - anche "ideologia politica funzione degli scambi".



Ascesa e declino dell'eccezionalismo

Antonio Cantaro*

1. Una nuova fase della crisi

Più che in una *nuova fase di crescita*, l'Unione sembra essere entrata in una *nuova fase della crisi*. La *retorica della ripresa* che nella seconda metà del 2013 aveva cominciato a prendere il posto della *retorica dei sacrifici* si è già da tempo ampiamente esaurita¹.

È ormai chiaro che i contraddittori e labili segnali di stabilizzazione dell'Eurozona vanno attribuiti prevalentemente alla riduzione del costo del lavoro e del welfare. La ripresa dove c'è - e non è il caso dell'Italia - è una *ripresa a mezzo di impoverimento*².

Le manifestazioni della crisi dei Paesi dell'Unione, in particolare di quelli dell'area mediterranea, sono molteplici e percepibili da tutti i loro cittadini. Stagnazione, se non proprio recessione. Disoccupazione ai massimi storici. Crescita delle disuguaglianze sociali e territoriali, insicurezza diffusa.

Nel 2011 Draghi ha forse salvato l'euro, ma l'Unione nel suo complesso continua a non produrre crescita e occupazione. Continua, anzi, a bruciare ricchezza. E i provvedimenti adottati per contrastare la crisi, sottoponendo i paesi dell'Europa meridionale agli insostenibili vincoli di austerità imposti dal rispetto degli obiettivi di bilancio asimmetricamente fissati a livello europeo³, hanno ampliato il solco fra Paesi del Nord e Paesi del Sud, investiti da una progressiva erosione del loro modello di sviluppo, da una progressiva deindustrializzazione, da un generale impoverimento⁴.

I benefici delle azioni dolorose intraprese - per usare il linguaggio edulcorato adoperato dal *mainstream* - sono lungi dall'essersi materializzati. Il consolidamento fiscale sta avvenendo ad un costo pesantissimo. Il Pil dell'area dell'euro è attualmente inferiore a quello che era nel 2008, circa 19 milioni di persone sono disoccupate, più della popolazione dei Paesi Bassi⁵. Crescono, insomma, le disuguaglianze. E con esse la decadenza delle classi sociali che durante i "trenta gloriosi" hanno costituito il principale supporto dei consumi interni, di uno sviluppo non dipendente esclusivamente dai mercati esterni e, quindi, relativamente autonomo.

*Antonio Cantaro è Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Urbino Carlo Bo. Intervento anticipato su *Rivista di politica*, n. 4, 2014.

¹ W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013.

² C. MARAZZI, *Politiche monetarie, banche centrali e crisi dell'Euro*, in www.sinistrainrete.info/.../3460-christian-marazzi-qpolitiche-monetarie-b, 24 febbraio 2014.

³ C. JOERGES e S. GIUBBONI, *Diritto, politica ed economia nella crisi europea*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 3/2013, 343 ss.

⁴ S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in *AIC Rivista on-line* n. 4, 2013.

⁵ M. DRAGHI, *Intervento* presso la Katholische Akademie a Monaco di Baviera, 27 febbraio 2013.

2. L'integrazione perduta

La crisi economica è solo la punta dell'iceberg. Ciò a cui stiamo assistendo è, più in profondità, il *declino* delle motivazioni ideali e politiche che hanno sostenuto per mezzo secolo la costruzione europea⁶. Ciò che è in discussione è il *telos* del processo integrativo: il *progetto costituzionale* di una “Unione sempre più stretta dei popoli europei” e delle diverse declinazioni tramite le quali esso ha preso forma.

Non solo l'*integrazione monetaria*, indubbiamente la più eclatante dal punto di vista materiale e simbolico. Ma, altresì, l'*integrazione geografica* (l'integrazione orizzontale, la “politica” dell'allargamento), l'*integrazione economico-giuridica* (l'integrazione verticale, l'approfondimento), l'*integrazione sociale* (il modello sociale europeo).

Il contestuale venir meno della fiducia in queste diverse declinazioni del processo di integrazione è il cuore della *crisi esistenziale dell'Unione*⁷. È la manifestazione più evidente dello smarrimento delle finalità della costruzione europea.

La finalità fondamentale che ha informato tutti i Trattati europei è sempre stata, infatti, l'“unione sempre più stretta fra i popoli europei”⁸. E, anche nelle fasi più difficili e contrastate, i padri fondatori della Comunità e dell'Unione hanno sempre sottolineato la natura fondante e strategica dell'integrazione nel suo *significato progressivo* dell'instaurazione di un comune quadro economico-giuridico per l'*Europa tutta*⁹.

Un obiettivo riaffermato anche con la scelta dell'*unione monetaria* e con la scelta, altresì strategica, di politica estera, di favorire la *stabilizzazione dell'ex blocco di Varsavia*¹⁰. L'*allargamento* (l'integrazione geografica) ai Paesi dell'Europa centro-orientale andava perseguito, si disse allora, senza pregiudicare l'*approfondimento* (l'integrazione economico-giuridica).

I Trattati dell'ultimo ventennio hanno, dunque, formalmente mantenuto inalterate le originarie formulazioni in ordine al significato costituzionale dell'integrazione (regola alla quale non si è sottratto nemmeno il Trattato di Lisbona¹¹). L'orizzonte di una “unione sempre più stretta” è, tuttavia, sempre più vissuta come una formula di rito largamente smentita dalle scelte di fondo codificate a Lisbona e nel successivo *diritto della crisi*.

Un'*ipocrisia costituzionale* che alimenta il distacco dei popoli europei dalle istituzioni sovranazionali e l'insofferenza verso il burocratismo e il tecnicismo che ne coprono il *deficit di progetto e di senso*. La *sfida storica*, “esistenziale”, di preservare la specificità dello

⁶ M. Á. GARCÍA HERRERA, *Integrazione europea e “colpo di costituzione”*, in A. CANTARO (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 147 ss.

⁷ A.J. MENÉNDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, 2013, vol. 14, n. 5.

⁸ Annunciata già nel Preambolo del Trattato Cee del 1957.

⁹ A. CANTARO, F. LOSURDO, *L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona: nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, pp. 51 ss.

¹⁰ N. VEROLA, *L'integrazione europea tra allargamento e approfondimento*, in *Rivista Trimestrale Di Diritto Pubblico*, n.1, 2007, pp. 94 ss.

¹¹ Si veda la formulazione dell'articolo uno (“Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli europei”). E quella contenuta nel Preambolo, al primo capoverso (“Decisi a segnare una nuova tappa nel processo di integrazione intrapreso con l'istituzione della Comunità europea”) e al quattordicesimo (“In previsione degli ulteriori passi da compiere ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea”).

spazio europeo è da tempo ignorata dalle élites che governano l'Unione, dal dibattito pubblico, dalla riflessione scientifica.

Il prevalere del paradigma dell'*integrazione tramite la liberalizzazione* segna uno spostamento dell'equilibrio tra le finalità originarie dell'integrazione in direzione di una sua marcata declinazione mercatista. Il progetto dell'instaurazione dello spazio europeo come di uno spazio (relativamente) autonomo di sviluppo (la motivazione storico-politica più profonda della costruzione sovranazionale) cede sempre più il passo al progetto dell'integrazione *tout court* - un'integrazione silenziosa e passiva - nello spazio della globalizzazione.

Ciò non significa che l'integrazione sovranazionale sia giunta al capolinea. Nella fase attuale il declino e la crisi esistenziale dell'Unione si manifestano, innanzitutto, nella forma di una *materiale metamorfosi del telos del processo integrativo*. I 'movimenti anticrisi' più radicali, quelli che predicano il *diritto alla svalutazione* e/o il *diritto alla secessione*, non rappresentano (almeno sino ad oggi) un'alternativa politicamente e costituzionalmente credibile alla crisi del progetto europeo.

3. Il liberalismo regolato dei "trenta gloriosi"

Fissare la data a partire dalla quale il processo di integrazione ha smarrito le sue più profonde motivazioni politico-ideali non è tema di esclusivo interesse degli storici. È questione che interroga anche altri saperi: è dalla sua comprensione che primariamente discendono le ricette sul che fare oggi.

Una variegata letteratura ritiene che il fondamento esclusivo del processo di integrazione sia di natura economico-ideologica (l'appartenenza dell'Europa al campo dell'Occidente atlantico e capitalista) e che l'attuale ordine dell'Unione, *l'ordine di Maastricht*, altro non sia che il compimento di quello emerso nell'immediato secondo dopoguerra. Ancora di recente si è sostenuto che la Comunità, avendo sposato un modello di sviluppo integralmente fondato sull'*economia di mercato*, ha deliberatamente posto la politica ai margini del suo funzionamento.

Per questa ragione, si è detto, il deficit democratico non è un accidente, ma un elemento costitutivo della costruzione europea. L'economia di mercato è un "mondo magico", in cui il consumatore e il produttore si scambiano beni mediante il meccanismo dei prezzi, e il perfetto equilibrio dei salari è prodotto dallo scambio tra domanda e offerta di lavoro. Da questo "paradiso" è, perciò, bene che la politica si tenga fuori, limitandosi a combattere le esternalità negative che possono rompere la magia degli scambi¹².

Questa rappresentazione lineare, a tutto tondo, dell'anima del processo di integrazione si "appella" al concreto contesto storico - l'ordine bipolare del mondo e la guerra fredda - nel quale esso ha cominciato a prendere forma. Sottolineandosi, in particolare, come nel secondo dopoguerra lo scacchiere internazionale fosse caratterizzato da un susseguirsi di mosse "occidentali" e contromosse "orientali". Al Piano Marshall segue la creazione del Cominform; alla Convenzione per la cooperazione economica europea (OECE) l'istituzione del Comecom; al trattato Nato il Patto di Varsavia.

¹² R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014.

La conclusione è netta. La ricetta europea è tutta iscritta in un originario *imprinting economico-ideologico*. E sino ad oggi essa non è granché mutata. Conclusione netta, troppo netta, che oscura la complessità della storia mondiale ed europea del secondo dopoguerra.

Questa letteratura sottovaluta che i *trenta gloriosi* dello Stato sociale e keynesiano avevano visto sì l'affermarsi dell'*egemonia statunitense* nel campo occidentale, ma nell'ambito di una *costituzione economica internazionale orientata alla crescita* grazie tanto alla *liberalizzazione degli scambi*, quanto all'*interventismo* degli Stati nazionali. Quel *liberalismo regolato (embedded liberalism)* per il quale il *mercato*, lungi dall'essere il centro esclusivo di una *regolazione* affidata alle pulsioni primordiali del capitalismo, veniva rimodellato dal *compromesso* tra un ordine plurale di forze¹³.

Il mercato come *costruzione sociale*, plasmato, strutturato e disciplinato normativamente dalle gerarchie disegnate dai *diritti fondamentali* e dal protagonismo delle grandi organizzazioni collettive. Trasformato, insomma, da *stato di natura* in *stato di cultura*, secondo quanto esige lo Stato democratico e costituzionale¹⁴.

4. L'ascesa del neo-liberismo regolatorio

L'integrazione sovranazionale è stata a lungo espressione e veicolo di questo progetto di *modernizzazione e civilizzazione*. La *costruzione* del "mercato aperto e in libera concorrenza", a cui provvede la *Comunità di diritto*, non è un fine in sé, ma una condizione e uno strumento per "assicurare il progresso economico e sociale" dei popoli europei¹⁵.

L'atto di fede nelle "magnifiche e progressive sorti" della liberalizzazione internazionale dei mercati¹⁶ convive, infatti, nei primi Trattati con la convinzione che la costruzione del mercato interno recava con sé la necessità di un robusto intervento pubblico volto a riequilibrare differenze territoriali e disuguaglianze sociali. Le classi dirigenti dell'epoca non volevano che la scelta per l'Europa entrasse in contraddizione con l'obiettivo perseguito dagli Stati nazionali nella dimensione "domestica" di coniugare strettamente sviluppo economico e sviluppo sociale. Aderendo alla Comunità, essi non intendevano affatto rinunciare alle promesse di benessere fatte ai loro popoli e scolpite a grandi lettere nelle costituzioni del secondo dopoguerra (Cantaro, 2008). Non intendevano abdicare alla loro *sovranità sociale*, alle politiche nazionali di *promozione della*

¹³ I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht. Cronache dell'Europa di fine secolo*, Molfetta, edizioni la meridiana, 1998.

¹⁴ P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Roma, 1994.

¹⁵ Una condizione e uno strumento per «contribuire, in armonia con l'economia degli Stati membri (...) all'espansione economica, all'incremento dell'occupazione e al miglioramento del tenore di vita degli Stati membri» (art. 2 Trattato Ceca). Cioché, lo scopo prioritario dell'azione comune è individuato nel «progresso economico e sociale», nel «miglioramento costante delle condizioni di vita», nella riduzione delle «disparità fra le differenti regioni» e del «ritardo di quelle meno favorite» (Preambolo del Trattato CEE), confidando che «l'instaurazione di un mercato comune» avrebbe favorito «una espansione continuata ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni degli Stati membri» (art. 2 Trattato CEE).

¹⁶ La convinzione liberista di una naturale "vocazione" dell'«economia aperta e in libera concorrenza» a promuovere crescita e benessere.

crescita e dell'occupazione, al complesso di *garanzie individuali e collettive di benessere* che si stavano in quella fase allargando e consolidando¹⁷.

“Smith all'estero, Keynes in patria”, si è detto con immagine fulminante. Una ‘fotografia’ del *compromesso costituzionale tra economia e politica* su cui si è retto, sino ad almeno all'Atto Unico europeo, il processo di integrazione. La *costituzione sociale* sotto il dominio della discrezionalità dei legislatori degli Stati membri. La *costituzione economica* sotto il dominio della normativa e della giurisprudenza sovranazionale. La prima, quella interna, una *costituzione politica*. La seconda, quella comunitaria, una *costituzione apolitica*¹⁸.

Una *costituzione duale* diretta a preservare un equilibrio dinamico tra *accumulazione e legittimazione*. Il diritto sovranazionale non è, in questa fase, “abilitato” a sostituirsi al processo politico di integrazione e l'equilibrio del sistema è affidato a meccanismi di adattamento e di bilanciamento reciproco tra le due componenti¹⁹. In caso di conflitto spetta agli Stati membri e alle loro istituzioni comuni dirimere il conflitto.

Questo equilibrio tra accumulazione e legittimazione si incrina quando, a partire dagli anni ottanta dello scorso secolo, si fa strada una *nuova costituzione economica internazionale* che configura l'intervento pubblico in sé come un indebito ostacolo al dispiegarsi virtuoso della liberalizzazione. Un radicale cambio di paradigma che va sotto il nome di *neo-liberismo regolatore*. Per esso le normative dello Stato keynesiano costituiscono barriere illegittime alla libera circolazione dei fattori produttivi, residui di un'epoca che ignora che il *mercato globalizzato* va svincolato da qualsivoglia controllo esterno e fatto funzionare esclusivamente secondo le sue capacità auto-regolative.

La globalizzazione, insomma, come *libertà* e come *necessità*. Un immaginario che, per i suoi apologeti (gli apostoli del mercato), esclude in radice l'esistenza di spazi autonomi di sviluppo e di civiltà. L'universo cessa di essere un *pluriverso*. Il mondo è ridotto ad un “villaggio unico”.

L'Europa di fine secolo si rivelerà tutt'altro che immune da questo potente immaginario. Pienamente investita dall'ideologia della *fine della storia*, comincia a dubitare dell’“eccezionalismo” del suo spazio, dell'integrazione quale forma con la quale far fronte alle sfide della globalizzazione. Sino a insinuare nei popoli europei il devastante dubbio che l'incompiuta *comunità di destino* si stia trasformando in una *comunità di rischio*.

Non era stato così nei primi decenni del secondo dopoguerra quando, anche fuori dai confini della “Piccola Europa”, il processo di integrazione esercitava una straordinaria forza attrattiva. Allora, invero, i “Padri fondatori” dell'Europa seppero fare seriamente i conti con la nuova direzione della storia mondiale del ventesimo secolo, senza mai accantonare, anche quando sposarono la filosofia funzionalista dell'integrazione, la prospettiva dello spazio europeo come uno *spazio autonomo di sviluppo e di civiltà*.

¹⁷ I Trattati istitutivi erano poveri di riferimenti sociali (l'immagine di una certa “frigidità sociale” dei Trattati risale a G.F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento della Comunità europea*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1988). Ma proprio questa scelta formalmente “astensionistica” era materialmente funzionale alla difesa dei welfare nazionali. L'idea dei padri fondatori della Comunità era, infatti, che le nuove istituzioni sovranazionali avrebbero dovuto preservare intatte le dinamiche di funzionamento dei sistemi sociali nazionali (S. GIUBBONI, A. LO FARO, *Crisi finanziaria, governance economica europea e riforme nazionali del lavoro: quali connessioni?*, in AGI, *Nuove regole dopo la legge n. 92 del 2012: competizione versus garanzie?*, Torino, Giappichelli, 2013).

¹⁸ A. CANTARO, *La politica dell'occupazione*, in S. MANGIAMELI, *L'Ordinamento Europeo. Le politiche dell'Unione*, Milano, Giuffrè, vol. 3, 2008, pp. 659 ss.

¹⁹ C. JOERGES e S. GIUBBONI, *Diritto, politica ed economia nella crisi europea*, cit.

5. Intermezzo: le “virtù” del funzionalismo

Con la fine della seconda guerra mondiale l'Europa acquisisce piena consapevolezza di non essere più il centro della politica mondiale²⁰. Ma intuisce, altresì, che la divisione del mondo in due blocchi ne avrebbe fatto il principale teatro della contrapposizione bipolare tra Usa ed Urss.

Questa finestra di opportunità è sapientemente colta dal “funzionalismo”. Non per rivendicare all'Europa un ruolo di *potenza politica*²¹, ma per declinare la contrapposizione tra liberalismo e socialismo in un *forma relativamente autonoma*. Quella di un'area economico-giuridica fortemente integrata, idealmente e concretamente incaricata di mostrare la superiorità sociale, civile e culturale dell'*Europa occidentale* (del kantiano “dolce commercio”) rispetto all'*Europa orientale* (socialista e sovietica) della rigida e burocratica pianificazione della vita collettiva.

Messa tra parentesi la finalità ultima dell'integrazione (la meta della Federazione²²), i funzionalisti enfatizzano gli “obiettivi intermedi” della costruzione europea (l'abolizione delle barriere doganali, il mercato comune) al fine di dar vita ad uno *spazio di mercato* retto da un “diritto comune”. Uno spazio “astratto”²³ e, tuttavia, “reale”: lo “spazio senza frontiere interne” nel quale liberamente circolano persone, merci, capitali, servizi.

L'assunto di base della “filosofia” funzionalista era che si potesse dar vita ad un potere pubblico collegato “ad una attività o funzione” e non necessariamente ad un territorio. E che la legittimità del potere pubblico che genera lo spazio europeo sarebbe discesa dal c.d. effetto *spillover*: dal fatto che l'integrazione di un certo settore (la fusione della produzione del carbone e dell'acciaio, la costruzione di un'area di libero scambio) determina la necessità, a causa dei legami esistenti tra i diversi settori, di una ulteriore cooperazione economica e armonizzazione giuridica in ambiti inizialmente non previsti.

Gli sviluppi del processo di integrazione hanno a lungo confermato le predizioni del postulato funzionalista. Adottato sin dai primi Trattati, l'effetto *spillover* sembra raggiungere il suo “compimento” a Maastricht. Tanto che l'introduzione dell'euro viene letta come conseguenza naturale del mercato unico, della ineluttabile “necessità” di disporre, in un mercato completamente unificato, di un solo mezzo di pagamento.

Conclusione certamente opinabile, per molti versi riduttiva. Maastricht, come vedremo, è (stato) anche altro.

²⁰ C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972.

²¹ Del tutto improbabile e velleitario nel cogente quadro dell'appartenenza ad uno dei due grandi blocchi vincitori della seconda guerra mondiale.

²² Tanto la filosofia federalista quanto la filosofia funzionalista, pure contrapposte sul piano politico, condividevano l'idea della Federazione. Entrambe intendevano superare la “vecchia” Europa degli Stati nazionali a vantaggio di una “nuova” Europa fondata su una preesistente unità “spirituale”, su comuni forme di vita, su comuni principi. Per i “federalisti” la Federazione europea doveva essere l'esito di un atto istantaneo, costituente (gli Stati nazionali che “delegano” ampie porzioni dei loro poteri in settori strategici e fondamentali della sovranità, quali la politica estera, la difesa, la politica economica). Per il funzionalismo la Federazione era, invece, una “meta finale”, affidata ad un percorso graduale, empirico, incrementale.

²³ Se contrapposto al “concreto” spazio degli Stati che, secondo una plurisecolare dogmatica, si connota per la solida appartenenza di un popolo ad un territorio sottoposto nella sua interezza ad un unitario potere pubblico di coazione. Uno spazio certamente non geo-politico, né nel senso del federalismo europeo, né tanto meno in senso schmittiano.

È merito, comunque, della a lungo dominante “filosofia” funzionalista dell’integrazione non aver mai del tutto smarrito il significato storico-politico della costruzione europea. *L’orizzonte di senso* delle sue diverse declinazioni. L’allargamento (l’integrazione geografica) quale primaria forma di politica estera diretta a garantire la stabilizzazione del Continente. La costruzione del mercato interno (l’integrazione economica e giuridica) quale motore permanente della costruzione di un *sense of community*. L’Euro (l’integrazione monetaria) quale strumento per un accresciuto ruolo geo-economico e geo-politico dell’Europa nella globalizzazione. Il modello sociale europeo (l’integrazione sociale) quale segno distintivo dell’*European way of life*.

Tutto per una lunga fase, al di là delle “virtù” del funzionalismo, è sembrato convergere nella direzione della costruzione di un *autonomo spazio europeo*. Uno spazio distinto, ancorché non separato da quello statunitense²⁴.

Anche quando alcuni “soci” dell’impresa comune privilegiavano, secondo il “paradigma anglosassone”, la prammatica del grande mercato, aborrivano la teologia federalista, sentivano come primaria l’appartenenza transatlantica, l’Europa baluardo antisovietico, l’*Europa occidentale* contrapposta all’*Europa centro-orientale*, si era sempre rappresentata come una *specifico forma della civiltà occidentale*.

6. L’integrazione attraverso la liberalizzazione

L’*europeismo critico* data l’origine del declino del *telos* originario della costruzione europea negli anni ottanta del secolo scorso, quando il *paradigma dell’integrazione attraverso il diritto* viene rimpiazzato dal *paradigma dell’integrazione attraverso la liberalizzazione*. La cosiddetta integrazione “negativa”²⁵ che ha trasformato l’Unione in una “macchina per la liberalizzazione”: una macchina funzionale all’interesse del capitalismo europeo ad un’espansione dei mercati svincolata dai meccanismi di formazione della volontà politica tipici dell’epoca keynesiana²⁶.

Alla base di questa svolta si colloca la “costituzionalizzazione”, ad opera delle sentenze Dassonville²⁷ e Cassis de Dijon²⁸, del *principio del mutuo riconoscimento*²⁹. Principio che è alla base di un’autentica rivoluzione copernicana nelle “tecniche” di costruzione giuridica del mercato integrato.

Alla “tecnica” dell’*armonizzazione verso l’alto* (“l’armonizzazione nel progresso”) affidata a direttive che fissano standard comuni quale preconditione per la circolazione delle merci, subentra, infatti, l’opposta “tecnica” della *concorrenza tra ordinamenti*, una “competizione regolativa” fondata sulla *presunta equivalenza* tra gli standard stabiliti nel paese d’origine e in quello di destinazione³⁰. Da un lato, l’armonizzazione viene limitata

²⁴ A. COLOMBO (a cura di), *L’Europa in seconda fila*, in *ISPI Scenari globali e l’Italia Rapporto 2014*, Segrate (Mi), Egea.

²⁵ F. W. SCHARPF, *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare State*, in M. GARY, et al. (a cura di), *Governance in The European Union*, London, 1996.

²⁶ W. STREECK, *Tempo guadagnato*, cit.

²⁷ Corte di giustizia CE, 11 luglio 1974, causa 8/4, in *Racc.*, 1974, pp. 837

²⁸ Corte di giustizia CE, 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral*, in *Racc.*, 1979, pp. 649.

²⁹ Cardine del progetto di riforme del mercato interno contenute nel Libro Bianco del 1985.

³⁰ Nella misura in cui dal principio discende «un diritto di accesso al mercato in tutto lo spazio europeo per tutte le merci che siano state legalmente prodotte in ciascuno Stato membro, secondo le regole proprie dello Stato di origine» (L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell’ordinamento europeo*, Bologna, Il Mulino, 2006).

al rispetto dei livelli minimi di sicurezza, affidata ad un processo ampiamente delegato ad organismi di standardizzazione; dall'altro, l'accesso al mercato del produttore "straniero" può essere derogato solo eccezionalmente in presenza di ragioni imperative di interesse generale³¹.

Alla gravosa armonizzazione delle normative nazionali che aveva avuto il merito storico di promuovere solidarietà e cultura sovranazionali, subentra la nuova regolazione del "neo-liberismo regolatorio" in chiave eurocratica³². La Commissione non deve più "attardarsi" nell'elaborazione "dall'alto" di nuove norme, ma concentrarsi nella "rapida" predisposizione di "requisiti minimi ai quali le legislazioni nazionali dovranno attenersi per essere riconoscibili negli altri Stati membri"³³.

Un mutamento profondo del *paradigma normativo* che aveva guidato la dinamica dell'integrazione sino agli anni ottanta dello scorso secolo. Gli effetti *spillover* (di sviluppo dell'integrazione), sino ad allora affidati alla mediazione politica e ad una consapevole opera di armonizzazione normativa, vengono ora affidati alla messa in concorrenza tra le diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. E la scelta non può che ricadere su quelle regolamentazioni nazionali in grado di accelerare e velocizzare la mobilità dei fattori produttivi, sui regimi economicamente meno costosi per imprese e consumatori.

Ben presto il principio del *market access* si è così propagato dal mercato delle merci a quello dei servizi. E da questo al mercato del lavoro, con il palese obiettivo di incentivare le imprese a scegliere gli standard degli ordinamenti meno esigenti dal punto di vista normativo³⁴.

A sancire la legittimità della concorrenza transnazionale delle imprese sul costo del lavoro sono poi sopravvenute, in significativa coincidenza con la crisi finanziaria, le decisioni con le quali la Corte di Giustizia ha sancito la prevalenza delle libertà economiche comunitarie sui diritti di azione collettiva (contrattazione, diritto di sciopero) riconosciuti ai lavoratori dagli ordinamenti nazionali³⁵. Cosicché, le pressioni de-regolative sui sistemi di diritto del lavoro e di relazioni industriali degli Stati membri si sono ulteriormente accentuate, specie nei paesi più in difficoltà, parallelamente all'irrigidimento delle politiche europee di austerità³⁶.

L'ennesima conferma, secondo l'europeismo critico, di una strutturale ambiguità dell'integrazione sovranazionale. Che, da una parte, ambisce a ripristinare a livello sovranazionale la sovranità degli Stati membri (*federalizzazione*), ma, dall'altra, la funzionalizza ai dogmi della liberalizzazione e della competizione de-regolativa (*depoliticizzazione*).

³¹ S. GIUBBONI, *Governare le differenze: modelli sociali nazionali e mercato unico europeo*, in www.astrid-online.it/, 2009.

³² I. D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, cit.

³³ G. GUARINO, *L'Atto unico europeo e la dinamica del processo di integrazione comunitaria*, in *Europa 1992: le libertà e le regole*, Bologna, Il Mulino, 1988.

³⁴ In particolare, quelli dei nuovi Stati membri dell'Europa centro-orientale.

³⁵ V. Corte Giust., 11 dicembre 2007, causa C-438/05, *Viking*, e Corte Giust.; 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval*; Corte Giust., 3 aprile 2008, causa C-346/06, *Riffert*; Corte Giust., 19 giugno 2008, causa C-319/06, *Commissione c. Granducato del Lussemburgo*.

³⁶ C. JOERGES e S. GIUBBONI, *Diritto, politica ed economia nella crisi europea*, cit.

7. “Maastricht uno”. L’equilibrio tra stabilità e crescita

I Trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza, Lisbona, l’emergente diritto della crisi, rappresentano l’apice di questa *ambiguità costituzionale*, di questa “doppia anima” della sovranità europea.

L’originario ordine di Maastricht era, in realtà, consapevole dei rischi connessi a questa perniciosa ambiguità e della conseguente esigenza di dotare la nascente integrazione economica e monetaria di robusti “antidoti” e “pilastri” diretti a “bilanciare” il trasferimento della sovranità verso l’alto e la sua declinazione in senso de-regolativo. Se, da una parte, la politica monetaria veniva “immunizzata” da possibili “derivate” keynesiane, vincolandone statuto e deontologia al dogma “tedesco” della *stabilità monetaria*; dall’altra, si “circondava” questo profondo mutamento costituzionale di “promesse” che evocavano la prospettiva di un ulteriore sviluppo in senso politico e sociale del processo integrativo.

La “lista” delle *finalità politiche ed ideali* dell’Unione è significativamente ampliata. Il mercato comune, l’unione economica e monetaria, le politiche e le azioni comuni - recita l’art. 2 del Trattato istitutivo dell’Unione europea (TUE) - non rappresentano un fine in sé, ma uno strumento per promuovere uno *sviluppo armonioso* ed equilibrato, una *crescita sostenibile* che rispetti l’ambiente, un elevato grado di *convergenza* dei risultati economici, di *occupazione* e di *protezione sociale*, di *qualità della vita*, di *coesione* economica e sociale, di *solidarietà* tra gli Stati membri.

L’obiettivo “costituzionale” di uno *sviluppo armonioso dell’economia e della società europea* non è abbandonato. E, in assenza di un ordinamento politico-federale, il perseguimento delle nuove e antiche finalità dell’integrazione continua ad essere affidato all’*autonomia delle politiche di bilancio degli Stati membri* e ad un *blando coordinamento delle politiche economiche* da parte del Consiglio europeo e della Commissione. Nella convinzione che alla *asimmetria della legittimazione* della politica economica rispetto alla politica monetaria³⁷ - la prima ancora sostanzialmente affidata alla sovranità degli Stati membri, la seconda alla competenza esclusiva di una istituzione indipendente (la Bce) - avrebbe posto rimedio la previsione di vincoli finanziari destinati ad *orientare il processo di bilancio* degli Stati membri che intendevano far parte dell’eurozona. Il debito pubblico di ciascun paese non avrebbe dovuto superare il 60% del Pil, il deficit annuale il 3%.

Vincoli astrattamente stringenti ma che, secondo la lettera del Trattato, andavano periodicamente verificati e valutati secondo un iter procedurale che lasciava aperta la possibilità di una determinazione discrezionale e contingente degli obiettivi e degli strumenti di azione del governo macroeconomico. La realizzazione dei criteri fissati dal TUE non era, insomma, del tutto sottratta alle determinazioni degli Stati nazionali, nel presupposto che questi continuavano ancora ad essere le istituzioni legittimate a perseguire sovranamente *la crescita* per i propri popoli³⁸.

“Maastricht uno” è, in questo senso, manifestazione sul piano economico di un *compromesso costituzionale* (che ben presto si rivelerà “dilatorio”) tra le ragioni della stabilità europea e le ragioni della crescita nazionale; espressione di un difficile e problematico

³⁷ P. DE IOANNA, *Regole fiscali e democrazia europea: un tornante cruciale nello sviluppo dell’Unione*, in “la Rivista delle Politiche Sociali”, n. 1/2014, pp. 123 ss.

³⁸ G. GUARINO, *Saggio di verità sull’Europa e sull’euro*, in <http://www.giusepppeguarino.it/publicazioni>

equilibrio tra le due diverse *legittimazioni* alle quali rispondono gli ordinamenti contemporanei e i processi decisionali pubblici nel mondo globalizzato³⁹.

Da una parte, la perdurante *legittimazione dei popoli* con le loro istanze di benessere, di partecipazione, di diritti codificate nelle costituzioni dell'epoca del *liberalismo regolato*. Dall'altra, l'emergente *legittimazione dei mercati finanziari* che subordinano la loro "fiducia" nei confronti degli *Stati debitori* alla "promessa" (che va resa credibile dalla politica fiscale) che i loro crediti verranno onorati in maniera prioritaria rispetto ai "crediti" dei cittadini⁴⁰.

8. "Maastricht due". La stabilità quale leva per le riforme strutturali

L'*ordinamento materiale* dell'economia che ha governato l'eurozona dagli anni novanta ad oggi è sensibilmente diverso dall'*ordinamento formale* prefigurato a Maastricht. Le classi dirigenti dell'Unione hanno, di fatto, assecondato assai più la *constituency* dei mercati finanziari che quella dei popoli.

Un sostanziale filo rosso tiene insieme il mancato decollo dell'*integrazione positiva* e la costruzione di una fitta trama di scelte a favore dell'*integrazione negativa*; a favore di una sempre più marcata liberalizzazione che va oggi sotto il nome, infausto per i popoli mediterranei, di *riforme strutturali*.

L'*Europa dei patti di stabilità*. Una sorta di 'Maastricht due' che ha progressivamente prosciugato i margini di mediazione politica sottesi alle disposizioni formali dei Trattati e affidato il governo economico dell'Unione al solo "pilastro" di una politica fiscale sempre più centralizzata e fondata su regole (quantitative, automatiche e giustiziabili) esterne al processo democratico⁴¹.

La motivazione istituzionale addotta dal *mainstream* a sostegno di questo "sbilanciamento" dell'integrazione sul versante della politica fiscale e dell'ancoraggio di essa a regole inderogabili "universalmente" valide è la necessità di superare l'asimmetria, presente in "Maastricht uno", tra una politica monetaria federalizzata e una politica di bilancio ancora domestica.

Non a caso l'apice di questa trama è la *regola del pareggio di bilancio*. Un *vincolo interno* agli ordinamenti nazionali⁴² diretto ad "immunizzare" il processo decisionale "pubblico" dalle (più o meno presunte) pressioni "particolaristiche" e "irresponsabili" delle classi politiche nazionali.

L'ancoraggio della politica fiscale al *governo delle regole* è reso necessario - si dice - dal fatto che oggi le nazioni, per finanziare il loro debito, devono godere della fiducia dei mercati finanziari. E che ciò esige, se il debito mette a rischio la solvibilità, *politiche di consolidamento fiscale* da parte degli *Stati debitori*. Queste, implicando la limitazione delle

³⁹ G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.

⁴⁰ "Maastricht uno" aveva scommesso sulla convivenza di queste due *constituencies* anche perché aveva dato credito alla predizione (neo)funzionalista che dall'integrazione monetaria sarebbe scaturita, per partogenesi, una accelerazione dell'integrazione politica e sociale del Vecchio Continente.

⁴¹ G. MAESTRO BUELGA, *Pacto de estabilidad y gobierno económico en la Unión europea*, in M. PAGLIARECCI (a cura di), *Diritto, politica ed economia dell'Unione*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 17 ss. "Maastricht due" ha origine nel *Patto di stabilità* del 1997 (Regolamenti nn. 1466 e 1467) e nella sua revisione del 2005 (Regolamenti nn. 1055 e 1056). E si fonda oggi sul c.d. semestre europeo, sul *Fiscal compact* e sul Meccanismo europeo di stabilità (P. DE IOANNA, *Regole fiscali e democrazia europea*, cit.).

⁴² F. LOSURDO, *L'irresistibile ascesa del principio del pareggio di bilancio*, in F. VECCHIO, B. ANDÒ (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, Cedam, 2012, pp. 449 ss.

aspettative dei cittadini, sono credibili agli occhi dei mercati solo se assunte da istituzioni sovranazionali vincolate a inderogabili parametri di natura automatica.

Vincoli senza i quali la dipendenza degli Stati debitori dai mercati finanziari sarebbe - si aggiunge - ben maggiore e che servono, quindi, a controbilanciare il peso dei mercati e la subordinazione della politica alle loro dinamiche. A recuperarne il ruolo di custode degli *interessi nazionali* a livello delle istituzioni europee e dei rapporti di collaborazione-negoziazione tra Stati⁴³.

Una *rappresentazione paradossale* della realtà. Tanto dal punto di vista economico, quanto dal punto di vista costituzionale.

Paradossale, *dal punto di vista economico*, in quanto ignora che, ben prima della crisi, il rispetto degli standard di solvibilità si è tradotto in un freno alla crescita, in ristagno produttivo, in recessione: un circolo vizioso che, avendo concepito il prodotto interno delle nazioni come indipendente dalle condizioni della domanda e dallo stesso orientamento recessivo della manovra di bilancio, ha finito per generare un'ulteriore crescita del debito pubblico⁴⁴ in palese conflitto con l'interesse nazionale di paesi come l'Italia⁴⁵.

Paradossale, *dal punto di vista costituzionale*, in quanto ignora che l'*Europa del patto di stabilità* esclude ontologicamente dal suo orizzonte qualsivoglia primato della politica. È, anzi, un'Europa *della politica fiscale "robotizzata"*⁴⁶, veicolo di un'*etica della spoliticizzazione assoluta* che programmaticamente aborrisce il dibattito democratico, l'autorevolezza delle istituzioni, la sintonia dei poteri pubblici con le domande dei loro popoli.

Un *paradigma*, il "governo delle regole", che eludendo *il nodo gordiano della decisione* si muove in uno spazio vuoto di democrazia tanto nazionale quanto sovranazionale. Un "governo" che in nome della pretesa spoliticizzante di "sostituire il rapporto di forza con la massimizzazione del benessere aggregato, la dialettica con la gestione, il progetto con il processo"⁴⁷, si affida - di fatto e ormai anche di diritto - a gruppi di comando tecnocratici e ristretti capeggiati dai paesi forti ai quali gli altri accedono in misura determinata dalla rispettiva dote di solidità finanziaria.

9. Americanizzazione e occidentalizzazione

Le regole del patto di stabilità disvelano così tutta la loro falsa innocenza e neutralità. Esse non ricostituiscono alcuna sovranità della politica e della democrazia sui mercati. Ma rappresentano, semmai, la leva per rendere sempre più stringenti e cogenti quelle riforme strutturali che, con il loro programma di *liberalizzazione assoluta della società europea*, sono oggi la frontiera prescelta dalle classi dirigenti dell'Unione per *integrare l'economia europea nella globalizzazione*.

Una *integrazione passiva nei mercati sovranazionali* che, accantonate le finalità ideali e politiche della costruzione europea, procede per strappi e rotture dei fondamentali

⁴³ G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit.

⁴⁴ C. GNESUTTA, *Il contenuto "costituzionale" della politica economica europea*, in *Alternativa per il socialismo*, n. 31, 2014.

⁴⁵ L. PAGGI, *Mercato e interesse nazionale*, in L. PAGGI (a cura di), *Un'altra Italia in un'altra Europa*, Roma, Carocci, 2011.

⁴⁶ G. GUARINO, *Saggio di verità sull'Europa e sull'euro*, cit.

⁴⁷ N. VEROLA, *L'utopia del governo delle regole*, in www.aspeninsitute.it/aspensia-online/, 2010.

principi e istituti dello Stato sociale dei “trenta gloriosi” e della *secolare tradizione giuridica europea* dello Stato di diritto e dello Stato costituzionale.

Una “*americanizzazione*” e “*occidentalizzazione*” dell’integrazione che sempre più esplicitamente si propone di diluire lo spazio europeo in un più vasto spazio euro-atlantico⁴⁸. Uno spazio, in verità, sempre più atlantico e sempre meno europeo, con riferimenti sempre più labili a quella autonomia, sia pur relativa, che la Comunità e l’Unione hanno rivendicato e praticato sino all’introduzione della moneta unica. Come emblematicamente testimoniano tanto la recente “politica estera” dell’Unione (Ucraina, Medio Oriente, Iraq) quanto la tentazione di aderire passivamente e silenziosamente all’opaco Accordo di Partenariato Trans-Atlantico (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Ttip).

Siamo, insomma, ben oltre il paradigma dell’*Europa mercato*. L’orizzonte “costituzionale” dell’integrazione sembra del tutto cancellato a vantaggio del paradigma di una *Europa oceanizzata*, articolazione e appendice di uno dei blocchi geo-economici e geo-politici mondiali senza alcuna funzione e identità propria.

Mentre i grandi spazi extraeuropei (i BRIC *in primis*) si consolidano è, paradossalmente, il Vecchio Continente, il soggetto storico-politico precursore dei grandi spazi, a dubitare del “suo” spazio. A dubitare tanto dell’allargamento ad Est e nel Mediterraneo (l’integrazione geografica) quanto della bontà della scelta di una forte coesione interna (l’integrazione economico-giuridica, l’integrazione monetaria, l’integrazione sociale).

Americanizzazione e occidentalizzazione dell’Unione, sua riduzione alla dimensione transatlantica. Un’Unione - predica il *mainstream* - della sicurezza, della difesa, dell’energia. Un’Unione alla quale serve un “grande” accordo strategico fra le due sponde dell’Atlantico che razionalizzi gli approvvigionamenti strategici, che riduca le dipendenze più rischiose, che diversifichi le fonti di energia, che accresca il commercio e gli investimenti euro-americani⁴⁹.

⁴⁸ L’attuale governatore della Bce, il più consapevole e conseguente interprete e garante dell’(euro)atlantismo dei nostri giorni, lo ripete da tempo e senza infingimenti. Per uscire stabilmente dalla crisi il modello statunitense deve diventare il nostro modello sociale. Lo sviluppo economico nella c.d. “Golden Age” - nei trent’anni seguiti alla seconda guerra mondiale - ha consentito, riconosce Draghi, un forte miglioramento delle condizioni di benessere materiale di larga parte della popolazione in Europa. Ma uno Stato sociale tipicamente europeo è ormai insostenibile. Prendendo a prestito una brutale immagine dell’economista tedesco Rudi Dornbusch, Draghi ne ha sposato la fulminante diagnosi e terapia. Gli abitanti del vecchio continente non sono più così ricchi da potersi permettere di pagare tutti per non lavorare. La condanna senza appello del modello economico e sociale europeo è prodromica e funzionale all’enfaticizzazione di quelle *riforme strutturali* dei mercati del lavoro, del capitale e dei servizi che costituiscono l’asse attorno a cui è sin qui ruotata l’agenda pubblica di quei paesi dell’area euro accusati di essere attardati nell’anacronistica difesa di un regime di regolazione pubblica giudicato ormai incompatibile con gli imperativi dell’economia globale. Le riforme strutturali sono per il governatore della Bce assolutamente necessarie per aumentare l’occupazione, i consumi, la spesa. E lo sono ancor più nella crisi, in quanto il consolidamento fiscale è destinato a creare nel “breve termine” recessione. Per cui all’Europa (e segnatamente a quella Mediterranea) non resta che affidarsi alle virtù taumaturgiche delle riforme strutturali, le uniche in grado “nel lungo termine” di superare la recessione e di trasformarla in crescita sostenibile.

⁴⁹ L’obiettivo dichiarato del Ttip è quello di pervenire ad una *totale liberalizzazione* del commercio transatlantico. Un *mercato comune Europa Usa* che dovrebbe procurare vantaggi all’industria automobilistica delle due sponde dell’Atlantico e a quella chimica e farmaceutica del Regno Unito, ma che quasi certamente penalizzerebbe l’agricoltura dei paesi mediterranei. I fautori dell’accordo provano, in verità, a mettere tutti d’accordo, enfatizzandone i potenziali benefici “sistemici”. I vantaggi, si dice, saranno, diffusi. Rimuovere la duplicità di regolamentazione farà diminuire - si sottolinea - i costi di produzione.

Tutto apparentemente ragionevole, frutto di una valutazione non priva di realismo in ordine alle sfide del mondo globalizzato. All'aspra competizione geo-economica e geo-politica che in esso si svolge. Ma è altrettanto realistico ipotizzare che la cooptazione degli europei in un sistema guidato da Washington (di cui resterebbero i *junior partners*, costretti a far propria la debole *regulation* statunitense) finirebbe per colpire al cuore il significato che ha storicamente avuto il processo di integrazione sovranazionale.

Un'area a tassi di regolamentazione differenti, il mercato comune Europa-Usa, danneggerebbe il sistema produttivo europeo nel suo complesso. E questo per "sopravvivere" inevitabilmente si appellerà, in nome del superiore interesse a non deindustrializzare il Vecchio Continente, all'inderogabile esigenza di ulteriori tagli alla spesa pubblica e al welfare. In definitiva, al benessere dei popoli europei.

10. Fine dell'eccezionalismo?

Che Europa è, un'Europa che rinuncia all'autonomia del suo spazio? È ancora Europa? O è destinata ad essere la "provincia" di *una civiltà occidentale ormai del tutto de-europeizzata*?

Sono questi, in definitiva, gli interrogativi di fondo che abbiamo inteso sollevare. La domanda che tutti li riassume - *Quo vadis Europa?* - non allude a risposte precostituite, né prefigura intenti polemici. Non è una domanda retorica, ma un interrogativo realmente aperto nel senso in cui lo ha recentemente sollevato lo storico inglese Donald Sassoon⁵⁰.

Noi non crediamo che l'Unione sia finita, destinata a dividersi, se non a disintegrarsi. Ma neppure che i Paesi dell'Unione siano avviati lungo un percorso che li conduce alla fine del tunnel della crisi.

Non siamo alla ricerca di immagini ad effetto. "Incubi" da contrapporre a quel "sogno europeo" di cui ancora pochi anni fa discettavano autorevoli protagonisti e brillanti osservatori della costruzione europea⁵¹.

Siamo, tuttavia, persuasi che la storia stia cambiando direzione. La crisi finanziaria, monetaria, ed economica apertasi nel 2008 ha sgretolato le residue certezze sulle "magnifiche virtù progressive" degli avanzamenti dell'integrazione. E ha fatto venire

Una famiglia media dell'Ue, grazie ai prezzi più bassi, dovrebbe vedere crescere entro il 2027 il proprio reddito di 545 euro all'anno. Con un beneficio annuo di 120 miliardi per l'Ue e di 95 per gli Usa. Con quali costi sociali? Qui gli interessati sponsor delle "magnifiche sorti e progressive" del Ttip sorvolano (A. ALGOSTINO, *Transatlantic Trade and Investment Partnership: quando l'impero colpisce ancora?*, in www.costituzionalismo.it, 27 febbraio 2014). Sorvolano sul fatto che l'Accordo riguarda praticamente tutti i settori. Controlli, etichettature, certificazioni potrebbero essere considerate "barriere indirette" al libero scambio. Non meno grave. Il Ttip rende possibile citare in giudizio l'Unione europea e gli Stati nazionali, rendendo problematica la prerogativa pubblica di esercitare il potere giudiziario sul proprio territorio. Le controversie commerciali verrebbero affidate non a tribunali ordinari, ma a speciali corti extraterritoriali. Le multinazionali sarebbero autorizzate a trascinare in giudizio governi, aziende, servizi pubblici ritenuti non competitivi, a esigere compensazioni per i mancati guadagni dovuti a regimi del lavoro troppo vincolanti, a leggi ambientali troppo severe (B. SPINELLI, *I re dormienti d'Europa*, in *la Repubblica*, 23 aprile 2014).

⁵⁰ D. SASSOON, *Quo vadis Europa?*, Roma, Castelvecchi, 2014.

⁵¹ T. PADOA SCHIOPPA, *Europa, forza gentile*, Bologna, il Mulino, 2001; J. RIFKIN, *Il sogno europeo*, Milano, Mondadori, 2004.

plasticamente allo scoperto quella *crisi esistenziale dell'Unione* che il Trattato di Lisbona aveva vanamente provato a rimuovere⁵².

Nessun *De profundis*. Ma nemmeno il volontarismo, leggero e disinvolto, dei tanti che hanno in questi anni continuato a preconizzare per l'Europa un futuro luminoso⁵³. Un euro-ottimismo insensato. Una “narrazione”, direbbe lo scrittore greco Petros Markaris, senza nessuna storia reale alle spalle⁵⁴.

La crisi che attanaglia da oltre un quinquennio l'Unione sta mettendo a dura prova l'*eccezionalismo europeo*. Quell'eccezionalismo che i padri fondatori della Comunità avevano certamente declinato in forme inedite rispetto alla secolare storia del Continente, ma della cui esistenza e necessità non avevano mai dubitato⁵⁵.

⁵² F. BALAGUER CALLEJÓN, *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell'Unione europea*, in A. LUCARELLI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona: nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009.

⁵³ G. AMATO e E. GALLI DELLA LOGGIA, *Europa Perduta?*, Bologna, il Mulino, 2014.

⁵⁴ P. MARKARIS, *Tempi Bui*, Milano, Bompiani, 2013.

⁵⁵ A. CANTARO, *Il secolo lungo. Lavoro e diritti sociali nella storia europea*, Roma, Ediesse, 2006; A. CANTARO, F. LOSURDO, *Il “nuovo” modello sociale europeo: fine dell'eccezionalismo*, in “*la Rivista delle Politiche Sociali*”, n. 3/4 2013, pp.



I nuovi spazi di integrazione politica nell'Europa post-Lisbona

Massimo Rubechi*

Questo intervento tenta di offrire tre spunti di riflessione sul complesso tema della democraticità delle istituzioni europee, alla luce delle innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona.

Alcuni degli ultimi sviluppi normativi e istituzionali mostrano infatti come l'integrazione politica europea non sia in una fase totalmente ed esclusivamente recessiva, nonostante il suo recente sviluppo si collochi all'interno di un contesto economico di crisi profonda: costringendo le istituzioni politiche ed economiche a delle scelte gravose e impopolari, la crisi contribuisce ad amplificare l'idea di un'Europa dei tecnocrati e finisce con l'evidenziare soprattutto gli aspetti connessi all'integrazione economica e monetaria. Nonostante oggi gli strumenti giuridici di integrazione politica siano di più, più robusti rispetto al passato, e capaci di produrre dei risultati apprezzabili anche con riferimento al potenziamento del circuito rappresentativo, le istituzioni eurounionali scontano ancora, almeno in parte, una sorta di suggestione collettiva che fa percepire i processi decisionali come più opachi e il *deficit* democratico come più profondo di quanto in realtà non siano.

Non vi è dubbio che la strada per giungere ad un livello più profondo di democraticità delle istituzioni politiche europee sia ancora lunga, a maggior ragione in un contesto di permanente, spesso determinante, forza del principio intergovernativo. Tuttavia si ritiene che esistano, oggi e non in passato, nuovi strumenti istituzionali di integrazione politica, degli embrioni le cui potenzialità espansive non sono state ancora espresse appieno ma che non possono tuttavia essere trascurati.

Gli strumenti giuridici cui si fa riferimento sono principalmente tre e investono i rapporti fra il Parlamento europeo e la Commissione, quelli intercorrenti fra i parlamenti nazionali e le principali decisioni a livello europeo, nonché quelli fra i cittadini degli Stati membri e le istituzioni. In tutti e tre gli ambiti appena richiamati, il Trattato di Lisbona¹, entrato in vigore nel dicembre 2009, e le scelte politiche poi in parte istituzionalizzate prese negli anni immediatamente precedenti, hanno apportato innovazioni che meritano di essere prese in considerazione.

* Massimo Rubechi è Ricercatore t.d. di Diritto costituzionale nell'Università di Urbino Carlo Bo. Intervento anticipato su Forum di Quaderni costituzionali Rassegna, n. 12 del 2014.

¹ Sul Trattato di Lisbona si vedano almeno in generale F. BASSANINI e G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, il Mulino, 2010 e A. CANTARO (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, Giappichelli, 2010.

1. Il ruolo del Parlamento europeo nell'elezione del Presidente della Commissione

La Commissione europea, nell'ambito del triangolo istituzionale rappresentato da Consiglio, Commissione e Parlamento, è in qualche modo quella che, accanto al Parlamento, incarna di più una vocazione sovranazionale dell'Unione, potendosi configurare, pur con i dovuti distinguo rispetto agli ordinamenti statuali classici, come l'organo esecutivo dell'Unione europea.

Se già in passato numerose erano state le modifiche relativamente al procedimento di nomina soprattutto del Presidente della Commissione², è il Trattato di Lisbona ad aver modificato significativamente il ruolo e le modalità di composizione della Commissione, soprattutto con riferimento al suo rapporto politico con il Parlamento a partire da una rinnovata modalità di elezione.

Il Presidente della Commissione, prima del Trattato di Lisbona, veniva infatti designato dal Consiglio e il Parlamento doveva successivamente approvarne la designazione tramite un voto a maggioranza semplice.

L'articolo 17, comma 7 del Trattato dell'Unione europea, così come modificato dal Trattato di Lisbona, ha invece previsto il rafforzamento del ruolo del Parlamento nella scelta del candidato alla presidenza della Commissione. Il potere di designazione del candidato continua a spettare al Consiglio, ma esso deve tener conto dell'esito delle elezioni europee. Rispetto al potere di designazione riconosciuto al Consiglio, peraltro, occorre notare come, da Nizza in poi, si sia passati dalla designazione all'unanimità a quella da adottarsi con la maggioranza qualificata degli Stati membri.

Il nuovo articolo 17, comma 7, del TUE, recita infatti che: «Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di Presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono».

Il successivo passaggio parlamentare non è dunque una sorta di ratifica, a maggioranza semplice, della scelta effettuata dal Consiglio bensì una vera e propria elezione politica del candidato sostenuto dal partito europeo maggiormente rappresentato (e rappresentativo) a maggioranza assoluta³.

Ciò è tanto più vero se si considera che la maggior parte dei partiti politici ha scelto di indicare i rispettivi candidati per la Presidenza della Commissione già durante la campagna elettorale: una svolta decisiva per connotare in senso europeo le elezioni per il rinnovo dei membri del Parlamento Ue.

In quest'ottica, andavano peraltro la comunicazione della Commissione del 13 marzo 2013 che auspicava la creazione di un legame tra l'elezione dei rappresentanti e quella del candidato alla presidenza della Commissione e la risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio dello stesso anno, in cui si invitava i partiti anche a presentare un programma politico, giungendo a specificare che il partito che avesse ottenuto la maggioranza dei seggi avrebbe avuto la prima opportunità di vedere eletto il suo candidato al vertice della Commissione.

² C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea. I primi passi della procedura*, in *federalismi.it* n. 11/2014 (28 maggio 2014), p. 2.

³ Cfr. M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2014, pp. 715-718, anche in *Forum on line di Quaderni costituzionali* (25 luglio 2014).

Per la prima volta, gli elettori europei hanno dunque percepito che la loro scelta elettorale sarebbe andata oltre la semplice “proiezione rappresentativa” in Parlamento operata tramite la scelta dei membri italiani, ma si sarebbe estesa anche all’individuazione della guida della Commissione.

La legittimazione dell’elezione del Presidente rimane ovviamente ancora duplice (intergovernativa e parlamentare) e certamente non si può parlare formalmente di elezione diretta, ma l’opzione dei principali partiti europei di indicare il candidato alla presidenza prima delle elezioni e il voto in Parlamento con la procedimentalizzazione del dibattito sul candidato⁴ hanno certamente contribuito a far conoscere i candidati all’elettorato e a creare un embrione di *continuum* fra la scelta della maggioranza parlamentare e la successiva designazione del capo dell’“esecutivo” dell’Unione europea.

La prima applicazione dei nuovi dispositivi ha certamente messo in luce delle criticità⁵, per la presenza di forze antieuropeiste che hanno impedito la formazione di una maggioranza solida espressione di uno dei due partiti e hanno condotto alla formazione di una Commissione “di larga coalizione”, per usare una espressione tipica degli ordinamenti nazionali. Vero è, tuttavia, che in una fase di prima applicazione forse la formula della grande coalizione può consentire un adattamento graduale e più armonico alle nuove regole, scongiurando il rischio – tale almeno in prima battuta – di una maggioranza monopartitica di orientamento opposto alla maggioranza del Consiglio, che avrebbe potuto ingenerare tensioni non trascurabili fra la (nuova) legittimazione democratica della Commissione e il (persistente) principio intergovernativo espresso nel Consiglio. Ma al di là degli effetti legati all’offerta politica di questo nuovo meccanismo istituzionale, le innovazioni istituzionali non si ritiene abbiano perso la loro potenzialità espansiva, quanto meno nel medio o lungo periodo.

2. Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel procedimento decisionale Ue

L’introduzione di nuovi strumenti di partecipazione – o anche il rafforzamento di strumenti già esistenti, sin dai tempi di Nizza e Laeken – dei Parlamenti nazionali al *decision making process* dell’Unione europea rappresenta uno dei principali assi lungo il quale il Trattato di Lisbona ha inteso rafforzare la democraticità delle istituzioni dell’Unione europea.

Lo sforzo è infatti quello di coinvolgere le assemblee rappresentative in un circuito decisionale ancora primariamente di tipo inter-governativo, in una logica di integrazione politica crescente e di partecipazione non solo degli esecutivi ma anche delle assemblee rappresentative degli Stati membri ai processi decisionali in quanto, queste ultime, espressione della sovranità popolare dei singoli Stati.

⁴ Sulle modifiche al regolamento interno del Parlamento europeo a seguito delle innovazioni di Lisbona v. C. FASONE e N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull’integrazione europea*, 7/2012, pp. 329-357 e V. FIORILLO, *Strasburgo si adegua: le modifiche del regolamento parlamentare europeo in risposta al Trattato di Lisbona*, in *Forum on line di Quaderni costituzionali*, (15 dicembre 2009).

⁵ Su cui v. S. CECCANTI, *Le elezioni dei quattro vincitori e le possibili conseguenze nel futuro prossimo*, in *federalismi.it*, 8 maggio 2014 e B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione “eletto” dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (10 ottobre 2014).

Per comprendere il ruolo svolto dai Parlamenti nazionali a seguito delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona occorre rifarsi all'art. 12 del TUE, al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e a quello sul ruolo dei Parlamenti nazionali. Ma tra gli strumenti assegnati ai Parlamenti degli Stati membri nella fase ascendente del diritto Ue, cioè nella fase di formazione degli atti e dunque nella fase in cui maggiore è il rilievo del coinvolgimento di soggetti democraticamente eletti, in particolare due sono quelli che assumono particolare rilievo in questa sede: la procedura di *early warning* e il c.d. "dialogo politico".

La prima è stata sancita dal Trattato di Lisbona, la seconda prende le mosse dalla comunicazione del 10 maggio 2006 della Commissione europea.

Sotto il primo versante, i Parlamenti nazionali sono tenuti a vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà attraverso le procedure dei cd. cartellino giallo (già presente nel Trattato costituzionale europeo) e arancione, quest'ultimo la vera novità introdotta a Lisbona (v. art. 7 commi 2 e 3 Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità).

Tali meccanismi attuano una sorta di «allarme preventivo» o anche «allerta precoce» (*early warning*) attraverso cui i Parlamenti nazionali possono, entro otto settimane dalla trasmissione degli atti, formulare dei pareri sulle proposte di atti legislativi e obbligare le istituzioni europee a un riesame (nel caso del cartellino giallo) o azionare un voto in seno al Consiglio o al Parlamento su una «pregiudiziale di sussidiarietà» (nel caso del cartellino arancione).

L'interpretazione offerta dalla letteratura scientifica sulla natura dell'*early warning* non è univoca, poiché vi è una consistente parte che si limita a riconoscergli un ruolo prevalentemente tecnico-giuridico⁶ secondo cui la procedura dovrebbe limitarsi ad una mera ricognizione della conformità delle proposte legislative europee al principio di sussidiarietà, secondo le procedure definite dalla Commissione nelle sue *guidelines*. Vi è invece un'altra parte della letteratura⁷ che, a partire dalla natura politica delle assemblee e dall'impossibilità di fatto delle Camere di limitarsi ad uno stretto e rigoroso esame del solo principio di sussidiarietà, sostiene che i pareri motivati si possano soffermare anche sul merito e sul rispetto del principio di proporzionalità (anche se poi la procedura si attiva solo in caso di violazione del principio di sussidiarietà).

L'altro strumento di cui s'è detto è la cd. procedura Barroso. Anche se priva di fondamento giuridico nei Trattati, in quanto sviluppatasi su iniziativa della stessa Commissione (COM (2006) 211 final of 10 May 2006), essa ha dato però avvio ad una prassi consolidata di dialogo tra la Commissione europea e i Parlamenti. Sia le camere politiche, sia anche le camere alte⁸, esprimono pareri di più ampio respiro e da essi non conseguono vincoli di natura giuridica consistenti in obblighi procedurali precisi, come nel caso dell'*early warning*, ma la Commissione si è in più occasioni impegnata a tenerne conto.

⁶ V. almeno P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Routledge, London and New York, 2012; S. FABBRINI e K. GRANAT, *Yellow Card, But no Foul: The Role of the National Parliaments Under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU regulation on the right to strike*, in *Common Market Law Review*, Vol. 50, 2013, pp. 115-144.

⁷ In Italia v. N. LUPO, *National and Regional Parliaments in the EU decision-making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-crisis*, in *Perspective on Federalism*, Vol. 5, No. 2/2013.

⁸ Sul ruolo delle seconde camere v. M. ROMANIELLO, *Beyond the Constitutional 'Bicameral Blueprint': Europeanization and National Identities in Belgium*, in M. CARTABIA, N. LUPO e A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National Parliaments, Regions and Civil Society in the Decision-Making Process*, Series 'Percorsi- Nova Universitas', Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 285-318.

Con l'entrata in vigore del Trattato, la Commissione avrebbe potuto ragionevolmente considerare superata la procedura del "dialogo politico" in seguito all'introduzione delle procedure dell'*early warning*. Al contrario, nel suo *report* annuale (COM(2010) 291 final del 2 giugno 2010) la Commissione ne ha ribadito l'importanza perché, a differenza della procedura dell'allerta precoce, consente di avere un più ampio scambio di visioni politiche, che non si limitano all'analisi delle proposte legislative e che vanno al di là dell'esame della conformità al principio di sussidiarietà.

A tal proposito, la Commissione ha infatti dichiarato che le due procedure possono essere descritte come due lati della stessa medaglia e che la procedura Barroso permette l'affermarsi di un più ampio rapporto politico tra la Commissione e i Parlamenti nazionali.

3. L'iniziativa popolare europea

L'inserimento nel TUE di riferimenti alla democrazia partecipativa per i cittadini dell'Unione è anch'esso un residuo di un'idea già presente nel Trattato costituzionale europeo. Tra di essi, viene in rilievo quanto introdotto all'art. 11 TUE: l'iniziativa popolare europea o iniziativa dei cittadini europei (*European Citizens' Initiative* cd. ECI)⁹.

La disposizione prevede che «I cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati».

Il diritto di iniziativa popolare è esercitabile dinanzi la Commissione, istituzione predominante nell'iniziativa legislativa e dunque si tratta di uno strumento nuovo e importante di interlocuzione dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee, che si affianca al diritto di petizione¹⁰, esercitabile dagli stessi nei confronti, invece, del Parlamento.

Si è dato attuazione a tale disposizione con il *Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011*, riguardante l'iniziativa dei cittadini. Il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini sostenitori dell'iniziativa devono provenire insieme al numero minimo di firme per ciascuno Stato sono stati i temi principalmente dibattuti nell'ambito tanto della procedura di consultazione sul primo Libro verde della Commissione (COM (2009)622) quanto di quella relativa alla vera e propria bozza di regolamento. Questo non per un mero esercizio procedurale o formale ma per garantire che l'iniziativa dei cittadini fosse effettivamente rappresentativa di interessi dell'intera Unione.

⁹ In generale si vedano sul tema: G. ALLEGRI, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell'Unione europea: prime riflessioni*, in *federalismi.it*, n. 23/2010; C. BOVA, *Il diritto d'iniziativa dei cittadini europei ed i confermati limiti dell'iniziativa legislativa popolare in Italia*, in *Forum on line di Quaderni costituzionali*, 2010, pp.1-13; F. DAU, *La democrazia partecipativa alla prova dell'ordinamento comunitario. L'iniziativa legislativa dei cittadini europei*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo online* n. 2014-1, pp. 1-15; G. DE TOGNI, *L'iniziativa dei cittadini europei (Ice). Tra democrazia rappresentativa e prove di democrazia partecipativa*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, settembre 2014.

¹⁰ M. MEZZANOTTE, *Il diritto di petizione nell'Unione europea: strumento davvero mineur?*, in *federalismi.it*, n. 21/2012.

È stato infine stabilito che ciascuna ECI debba essere sottoscritta da cittadini provenienti da almeno un quarto degli Stati membri (attualmente, con l'Europa a 28, la quota è pari a 7), come peraltro suggerito all'epoca anche dalla I Commissione affari costituzionali del Senato italiano, che giudicò eccessivamente onerosa la proposta iniziale di un terzo degli Stati membri¹¹.

Il regolamento n. 211/2011 prevede, inoltre, una soglia fissa di firme per ciascuno Stato membro, in proporzione decrescente rispetto alla popolazione rispettiva, per non svantaggiare comparativamente gli Stati più popolosi, vincolando tale parametro al numero di europarlamentari eletti in ciascuno di essi¹². Avendo legato il numero minimo di firme da raccogliere in ciascuno Stato membro al numero di parlamentari da eleggere, una volta modificata la composizione del Parlamento europeo nel 2011 è stato peraltro necessario rivedere subito anche il numero di firmatari necessario¹³.

La Commissione non è tenuta a trasformare l'ECI in una propria proposta di atto legislativo ma ha un obbligo di risposta al comitato proponente, a cui è tenuta a motivare, entro tre mesi dalla ricezione dell'iniziativa, la scelta di proseguire o meno l'*iter* legislativo. Così come entro lo stesso termine il comitato promotore ha il diritto di presentare l'iniziativa in un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo (artt. 10 e 11 del regolamento).

Queste disposizioni, accanto alla possibilità di raccolta firme anche in modalità elettronica e alla pubblicità dell'intera procedura – assicurata da un portale ufficiale ove si trovano documentate tutte le varie fasi e l'interlocuzione con la Commissione – contribuiscono a dare ampia rilevanza a questo istituto di democrazia partecipativa. Senza sottovalutare il fatto che una siffatta iniziativa politica su così ampia scala, coinvolgendo un numero di cittadini sufficientemente consistente per ogni Stato e decisamente diffuso in tutto il territorio dell'Unione, non può che avere un'eco sulle decisioni che la Commissione europea è chiamata a prendere. Anche se la presentazione di un'iniziativa legislativa popolare europea non determina l'attivazione di procedure legislative rinforzate né un obbligo di esame, si tratta dunque di un istituto che, seppur nel suo essere ancora ad uno stadio embrionale, può contribuire a riavvicinare le istituzioni ai cittadini, tramite una interlocuzione diretta e mirata di questi ultimi¹⁴.

¹¹ Si veda la Risoluzione Doc. XVIII n. 27 del 28 aprile 2010, adottata dalla I Commissione nella cd. fase ascendente su preparazione di atti comunitari.

¹² Più precisamente il numero minimo di firmatari richiesti in ciascuno Stato membro dovrebbe essere pari al numero di membri del Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro moltiplicato per settecentocinquanta (art. 7 par. 2 del Regolamento). È interessante notare come con quest'ultimo calcolo numerico si sia creato un ulteriore collegamento, ancorché di carattere concettuale, tra un istituto di democrazia partecipativa e il Parlamento, organo che incarna quella democrazia rappresentativa su cui dichiaratamente l'Unione si fonda (art. 10 TUE).

¹³ L'allegato 1 del Regolamento, recante la tabella con il numero minimo di firmatari per Stato membro è stato infatti successivamente modificato con il Regolamento delegato (UE) n. 268/2012. L'ordinamento italiano a sua volta ha individuato le modalità attuative del Regolamento n. 211/2011 con il D.P.R. 18 ottobre 2012, n. 193, nel quale è stato stabilito che il Ministero dell'interno è autorità competente per la verifica e la certificazione delle dichiarazioni di sostegno delle iniziative dei cittadini, mentre l'Agenzia per l'Italia Digitale è competente per la certificazione dei sistemi di raccolta elettronica.

¹⁴ Ad oggi sono state finora presentate 49 iniziative, a circa una ventina delle quali è stata negata la registrazione per carenza dei requisiti regolamentari, mentre tra le rimanenti, solo 7 hanno finora raggiunto il numero di firme necessarie e sono state presentate alla Commissione o sono in procinto di esserlo Cfr. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

4. Considerazioni di (prima) sintesi

L'introduzione di questi strumenti risponde ad un triplice tentativo di allargamento delle basi democratiche e di offrire nuovi spazi di integrazione politica nelle istituzioni dell'Unione europea, da sempre considerate lontane dai cittadini e viziate da un deficit di democraticità complessivo.

Il primo tentativo è stato operato tramite una più marcata connotazione politica delle elezioni europee, attraverso una indicazione popolare del *leader* della Commissione da parte di ciascun partito che certamente contribuisce a rendere il momento elettorale non solo un momento di confronto fra forze politiche nazionali, ma anche un vero e proprio voto (anche) per il governo unico europeo.

Ovviamente il principio interstatale rimane decisivo e particolarmente marcato nella definizione dell'indirizzo politico all'interno di una ipotetica «forma di governo» dell'Unione europea, ma è indubbio che viene rafforzata la politicità sia dei partiti europei sia del vertice della Commissione. Parimenti viene potenziato il ruolo del Parlamento europeo, che non diviene più il mero esecutore delle scelte del Consiglio in tema di individuazione del Presidente della Commissione, ma diventa soggetto politico di primo piano.

Il secondo profilo è quello della partecipazione delle assemblee rappresentative nazionali alla fase di predisposizione (ascendente) degli atti legislativi europei, tramite la procedura dell'*early warning* e quella del dialogo politico. Questo senza peraltro dimenticare, come portato più o meno diretto e certamente come prodromo di un loro rafforzamento, il dialogo interparlamentare¹⁵ già esistente (tramite, in particolare ma non in via esclusiva, la Cosac¹⁶). Anche questi profili contribuiscono all'allargamento delle basi della democrazia europea e gli spazi di confronto politici, poiché permette una interlocuzione politica (pareri) e giuridico-politica (pareri motivati/*early warning*) fra le istituzioni europee e le assemblee rappresentative nazionali e non solo fra le prime e gli organi di governo dei singoli Stati membri.

Il terzo ed ultimo profilo mira invece a rafforzare un legame diretto fra i cittadini e le istituzioni, nel contesto degli istituti di democrazia diretta anziché solo di quella classicamente rappresentativa. La scelta di introdurre l'iniziativa legislativa popolare potrebbe costituire – a livello europeo più che a livello nazionale – un modo decisivo attraverso cui avvicinare i cittadini degli Stati membri al livello centrale, considerato il numero significativo di firme richieste, il numero dei paesi coinvolti e il consenso da ottenere necessariamente in ciascuno Stato, che certamente rende complessi i potenziali tentativi di arginare la portata di tale strumento.

Insomma, se è vero che la crisi economica e le conseguenti misure tecniche restituiscono l'immagine di un'Europa distante e burocratica in cui la politica viene sostituita dalla tecnica e dal rigore, gli sviluppi degli istituti giuridici riscontrati negli ultimi anni sembrano portare ad un rafforzamento della democraticità delle istituzioni: a partire dalle modalità di scelta del Presidente della Commissione, passando per il coinvolgimento delle assemblee legislative nazionali, sino all'intervento diretto dei cittadini. Le ultime riforme istituzionali europee tentano, in altre parole, di mettere,

¹⁵ In generale sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea si veda M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino, Utet, 2012, p. 565 ss.

¹⁶ L'acronimo sta per Conferenza degli organi specializzati in affari comunitari, cui partecipano rappresentanti delle Commissioni parlamentari competenti in materia di ogni Stato membro.

seppur timidamente, i cittadini e la politica al centro delle decisioni prese a livello europeo.

Si tratta, ovviamente, di tentativi – di embrioni, per riprendere la metafora usata in avvio –, i quali devono dimostrare alla prova dei fatti se le loro (significative) potenzialità si trasformeranno in reali allargamenti degli spazi di integrazione politica nell'Europa post-Lisbona. Ma i segnali, senza dubbio, ci sono.



Il Dio invisibile dell'Europa

Paolo Ercolani*

Per comprendere la crisi sistemica e di identità che concerne l'Europa, entità tanto celebrata quanto incompiuta (eufemisticamente parlando), occorre concentrare l'analisi e la ricerca delle cause su un fenomeno originario e fondamentale al tempo stesso.

Questo fenomeno può essere individuato attraverso l'espressione di «metamorfosi del potere».

O meglio, per essere più precisi e aderire alla terminologia politologica, dobbiamo parlare di una metamorfosi della sovranità, tenendo ben presente che quando utilizziamo questo termine stiamo concentrando la nostra attenzione su un fenomeno centrale del consesso umano.

Almeno a partire dalla nascita dello Stato inteso in senso moderno, con sovranità intendiamo «il potere supremo della dominazione dello Stato sulle persone che entrano nella sfera della sua giurisdizione» (Beaud 1994: 53).

In buona sostanza si tratta di quella forma di potere che, legittima o meno (stando ai parametri delle odierne democrazie occidentali), è comunque visibile e riconoscibile da parte degli individui che si sono associati all'interno di un territorio delimitato e, in virtù di ciò, si trovano sotto la sua giurisdizione (cittadini, popolo).

1. Il potere invisibile

Il governo di una nazione, in questo ambito concettuale che abbiamo sintetizzato in maniera estrema, che fosse esercitato da un monarca assoluto, da un dittatore o da un leader eletto dal popolo (tutto o una parte di esso), ha sempre presentato la caratteristica fondante di essere visibile e quindi definibile.

Tale paradigma del «potere visibile», rimasto formalmente e convenzionalmente in vigore fino al 1989, con la comparsa della cosiddetta mondializzazione (o globalizzazione) e di tutti i suoi portati, fra cui il forte indebolimento dello Stato-nazione a fronte del potenziamento delle agenzie di potere legate all'economia e specificamente alla finanza internazionale, deve essere ripensato in maniera radicale.

Volendo sintetizzare al massimo la questione, possiamo dire che il vecchio paradigma si fondava su una dialettica visibile tra l'«homo politicus» (il o i governanti) e l'«homo rationale» (i governati, che avevano appunto modo di interloquire con il potere

* Paolo Ercolani è docente di Filosofia dell'educazione e Teoria e tecnica dei nuovi media nell'Università di Urbino Carlo Bo.

attraverso forme razionali di scelta, consenso o anche subordinazione, ma comunque rispetto a degli interlocutori in tutto e per tutto o in buona parte palesi).

Con il 1989, invece, data che in realtà si rivela simbolica di un processo iniziato a partire almeno dagli anni Settanta del secolo scorso, ci siamo trovati a fare i conti con un nuovo paradigma.

Questo nuovo paradigma, figlio del processo di globalizzazione e in generale di un ritorno preponderante di teorie e prassi ispirate al liberismo sfrenato, è incentrato sulla declinazione di un potere le cui dinamiche si sono fatte per molti versi invisibili (Ercolani 2011; Estulin 2012).

Al suo interno il processo di interlocuzione dialettica avviene tra l'«homo oeconomicus» (che ha sostituito l'«homo politicus»), ossia quei soggetti governanti che spesso non sono più riconducibili all'interno della dimensione «politica», poiché afferiscono direttamente o indirettamente ai poteri finanziari, e l'«homo religiosus», ossia quei governati a cui viene richiesto di sottomettersi in maniera fideistica alle logiche dei poteri mercatistici e finanziari, che non sono quelli democraticamente eletti ma risiedono nascosti in un «iperuranio» invisibile e misterioso per i più.

Questo cambio di paradigma epocale è stato reso possibile dalla straordinaria evoluzione delle tecnologie mediatiche (altro portato fondamentale della globalizzazione), che hanno sostanzialmente conferito a chi detiene il potere effettivo, e quindi *de facto* la sovranità, di conoscere le intenzioni altrui senza far conoscere le proprie, alla stregua di un dio «che è onnipotente proprio perché è l'onniveggente invisibile (N. Bobbio ed E. Canetti cit. in Ercolani 2012: 18).

In tal senso Manuel Castells può scrivere chiaramente che la nostra è l'epoca in cui «i network della comunicazione sono essenziali alla costruzione tanto del potere politico quanto del contropotere», e dove «i media politici» rappresentano il «meccanismo fondamentale» attraverso cui accedere al potere politico e alle operazioni di produzione politica (Castells 2009: 422-3).

Allo stato dei fatti, occorre prendere atto di quella che appare come una regressione, o comunque una metamorfosi della sovranità da forma di potere più o meno legittima (ma comunque definita e visibile), a una invisibile, misteriosa, che emana da agenzie che non sono quelle democraticamente deputate dai cittadini alla gestione e alla leadership delle società politiche (Rosanvallon 2006: IV,3).

2. Teologia economica

Si tratta a tutti gli effetti di una mutazione che si fonda su una ritrovata capacità delle leggi economiche e finanziarie di esercitare un dominio sulle procedure della politica.

Detto in altri termini abbiamo assistito, e in parte stiamo ancora assistendo a un mondo che è cambiato in maniera sostanziale: poiché al suo interno non si opera più tenendo presente la centralità dell'essere umano e dei suoi bisogni (e interessi); ma si dà per scontato che questi saranno armoniosamente realizzati e soddisfatti soltanto a patto di sottomettere gli uomini stessi a logiche impersonali e valori numerici e meccanici che sono quelli dettati dalle leggi dell'economia e della finanza (Graeber 2011: cap. 12).

In questo senso, si dimostra ormai tutta l'obsolescenza della definizione che Popper forniva di «democrazia» (e che Bobbio fece sua), come quel sistema in cui i governanti possono essere liberamente messi in discussione e quindi sostituiti attraverso libere e generali elezioni: «Vi sono soltanto due tipi di istituzioni governative, quelle che

prevedono un cambiamento di governo senza spargimento di sangue e quelle che non lo fanno [...] Non abbiamo bisogno di litigare sulle parole e su pseudo problemi quali quelli intorno al vero o essenziale significato della parola “democrazia” [...] Personalmente preferisco chiamare il tipo di governo che può essere rimosso senza violenza “democrazia” e l’altro “tirannia”» (Popper 1945, v. 2: 151; Bobbio 1984: 29).

Nel nostro tempo, infatti, ci troviamo piuttosto di fronte a un terzo sistema di governo, in cui a fronte dello sciogliersi delle vecchie narrazioni ideologiche all’interno di un regno del virtuale e dell’indistinto, il cambiamento dei governi o dei partiti che si alternano alla guida dei governi stessi non muta una realtà sostanziale e imm modificabile: quella per cui tali governi e partiti devono comunque realizzare un programma e delle misure economiche e sociali che sono sempre le stesse, ispirate a logiche e dinamiche imposte dalle istituzioni della finanza internazionale e da potenti lobby legate al mondo delle banche.

Di fatto, per usare le parole di Ulrich Bech (2002: 151-2), ci troviamo di fronte a un «meta-potere economico che il Capitale esercita nei confronti degli Stati», ovvero a una forma di «potere di nessuno» esercitata in maniera tale per cui a beneficiarne non sia la maggioranza di coloro che dovrebbero essere i destinatari naturali delle misure di governo: i cittadini.

Possiamo descrivere la nuova dinamica dialettica attraverso una ulteriore coppia concettuale, che non si concentri tanto sugli attori della scena politica e sociale quanto piuttosto sulle mutate modalità attraverso cui la suddetta dinamica dialettica si declina nel nostro tempo.

In questo modo possiamo allora configurare e comprendere il passaggio epocale che stiamo tentando di descrivere attraverso una ulteriore metamorfosi. Quella per cui il mondo occidentale moderno era caratterizzato dall’interlocuzione dialettica (più o meno conflittuale) fra la «mano invisibile» (*invisible hand*) o «ordine spontaneo» (*spontaneous order*), tipici della dimensione economica, che si rapportavano con il potere visibile (*visible power*) rappresentato dalla dimensione genericamente ascrivibile alla dimensione politica.

Le due sfere, economica e politica, erano comunque distinte e con un potere differente di influenza sulla realtà sociale, che si declinava attraverso delle modalità il più delle volte conflittuali ma rispetto alle quali, soprattutto a partire dagli albori del XX secolo, la politica finiva col ritagliarsi l’ultima parola, o comunque quella decisiva.

3. La galassia post-democratica

Oggi, invece, la nuova dinamica dialettica vede come attori principali un «potere invisibile», vagamente ma chiaramente ascrivibile alle agenzie e istituzioni economico-finanziarie, e una «mano visibile» che è sì quella dei governi, che però sono perlopiù costretti a realizzare in maniera appunto visibile quei diktat che gli vengono imposti dai poteri invisibili. Da questo punto di vista, come da altri tipici di questa epoca, si può parlare eufemisticamente di un «arretramento della democrazia» (Basu 2011: cap. IX).

In realtà, crediamo che possano sussistere ben pochi dubbi sul fatto che è perfettamente legittimo parlare di una nuova galassia «post-democratica», poiché a realizzare determinate misure politiche e sociali non sono dei parlamenti e dei governi che cercano per quanto possibile di attenersi al mandato popolare, bensì dei governi che, quando anche eletti su mandato popolare (perché la cosa non è più così scontata), e con i parlamenti chiamati soltanto a ratificare dei decreti legge, sono vincolati ad

attenersi al mandato e alle imposizioni delle grandi istituzioni sovranazionali di stampo finanziario.

Occorre prendere atto, insomma, che di fatto la *governance* è di matrice economica (e quindi non è un governo), che per esempio in Europa è fondata su un marasma di trattati tecnicamente assai complicati (ruotanti attorno al *Fiscal compact*) e praticamente sottratti a ogni minima forma di consenso democratico e popolare, ma anche solo di interazione con l'opinione pubblica.

Mandati e imposizioni che i centri e le agenzie economiche fanno calare a mo' di manna sulle teste dei governi nazionali, ma che ovviamente non rispondono all'imperativo dell'interesse e del benessere sociale dei cittadini, bensì alla soddisfazione di criteri, parametri e obiettivi che sono quelli rigorosamente ed esclusivamente dei mercati finanziari, nonché di logiche che, la cosa è sotto gli occhi di tutti, finiscono col produrre una disuguaglianza sempre più vergognosa e intollerabile nonché un malessere sociale che non lascia presagire nulla di buono (Wolin 2008: 157; Piketty 2013: III partie).

Né può sorprendere più di tanto il fatto che questa epoca «post-democratica» risulti essere il prodotto del ritorno prepotente dell'ideologia (e della prassi) liberista, i cui massimi esponenti, pensiamo per esempio al premio Nobel per l'economia Friedrich A. von Hayek, si sono decisamente scagliati contro le moderne democrazie occidentali. Democrazie che, fondate sul principio del suffragio universale e quindi del massimo potere possibile da parte del popolo di scegliersi i propri governanti, hanno avuto soprattutto a partire dalla fine della seconda guerra mondiale la «giustizia sociale» e la riduzione delle disuguaglianze sociali come stelle comete della propria azione politica.

Obiettivi che il dogma liberista *à la* Hayek riteneva prodotti funesti di un «abuso della ragione», ovvero di un «costruttivismo» che non vuole tener conto del fatto che tanto la «legge» quanto la «società libera» sono il prodotto di un'evoluzione spontanea o di un ordine spontaneo che l'uomo non conosce e non può illudersi di governare. Ma di cui può soltanto facilitare i meccanismi di funzionamento, eliminando al massimo l'intrusione dei governi e della ragione politica in faccende che non li riguardano e di cui non devono occuparsi, se non al prezzo di una caduta nella democrazia totalitaria e nella schiavitù (Hayek 1944, 1982, 2010; Ercolani 2006 e 2008).

Questo ritorno prepotente dell'ideologia liberista, e di governi che ad essa si sono ispirati, smantellando lo stato sociale di stampo keynesiano e riportando le logiche e le leggi dell'economia al centro del proprio agire, è iniziato a partire dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso (Hayek fu insignito del Premio Nobel nel 1974), ed è evidente che l'unificazione (incompleta, per molti versi mancata, politicamente inesistente: quindi incompiuta!) dell'Europa ha fortemente risentito del nuovo clima politico e culturale che si era venuto creando.

4. Europa: un progetto incompiuto

Non c'è dubbio, in tal senso, sul fatto che l'attuale Europa, con le modalità e le dinamiche della sua stessa genesi, ossia un'entità tenuta insieme praticamente soltanto da una moneta e da trattati di stampo esclusivamente economico-finanziario, rispecchia in maniera pressoché perfetta la denuncia che Stiglitz fece a suo tempo e che gli valse il Nobel per l'economia.

L'economista già vicepresidente della Banca mondiale, infatti, riusciva a descrivere mirabilmente i tratti di una nuova era, quella chiamata globalizzazione, in cui viene a mancare un «governo politico mondiale» (o sovranazionale) in grado di porre dei freni a quel «fondamentalismo del mercato» che impone i valori e gli scopi dell'economia alla stregua di divinità cui sottomettere ogni porzione del mondo umano (Stiglitz 2002).

Si è concretizzata compiutamente in questi anni, insomma, quella «società dello spettacolo» profeticamente intuiva nei suoi albori da Debord nel 1967, caratterizzata da un dominio totale della tecnica e dell'economia, ossia del pensiero calcolante (di «oggettivazione calcolante» parlava già Heidegger), in ogni dimensione propria dell'uomo (Debord 1967; Heidegger 1957: 16).

Se la politica in senso moderno è stato lo «strumento» con cui gli uomini si sono dati un'organizzazione rispetto al proprio vivere associati, insomma, oggi assistiamo a un'economia che si rivela l'«agente strumentalizzatore» più efficace attraverso cui esercitare su quegli stessi uomini associati un governo i cui scopi e valori vanno ad esclusivo beneficio del mercato.

Tanto la «teologia politica» aveva messo in mostra il lato deteriore della politica nei primi decenni del XX secolo, quanto la «teologia economica», esattamente un secolo dopo, ci sta mostrando i risultati infausti di un consesso umano abbandonato alle logiche meccaniche e impersonali del mercato.

Il progetto incompiuto dell'Europa unita, di fatto tentato in contemporanea col prepotente ritorno del fondamentalismo del mercato e della teologia liberista, rispecchia in maniera eloquente i tratti di un'epoca in cui le sovranità nazionali (statali, democratiche, politiche) sono state rimpiazzate da forme di sovranità sovranazionali (ridimensionamento dello stato, post-democrazia, dominio dell'economia) in cui la *polis* è stata ridotta ad ancella del mercato.

Nessun'altra istituzione del mondo occidentale, probabilmente, rispecchia con chiarezza tanto esemplare questo nuovo paradigma filosofico-politico quanto l'Europa di cui siamo chiamati a discutere.

Un'Europa che, se non si recupera la centralità della ragione, della politica, e infine del diritto, lasciando che sia plasmata e regolamentata dalla «visione teologica delle cose» tipica dell'ideologia liberista, sarà destinata inevitabilmente a rappresentare il laboratorio meglio riuscito per la creazione di un mondo dominato dalla finanza economica. Sulla pelle di milioni di uomini e donne ridotti a strumenti di un sistema di valori e di scopi che vede al proprio centro tutto tranne che il benessere e lo sviluppo dell'uomo stesso.

Riferimenti bibliografici

- BASU K. (2011), *Beyond the Invisible Hand. Groundwork for a New Economics*, Princeton University Press, Princeton and Oxford
- BEAUD O. (1994), *La puissance de l'État*, PUF, Paris
- BECK U. (2002), *Potere e contropotere nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari 2010
- BOBBIO N. (1984), *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1995
- CASTELLS M. (2009), *Communication Power*, Oxford Univ. Press, Oxford
- DEBORD G. (1967), *La société du spectacle*, Gallimard, Paris
- ERCOLANI P. (2006), *Il Novecento negato. Hayek filosofo politico*, Morlacchi, Perugia
- ID. (2008), *Perché Hayek è un conservatore. I due liberalismi e la negazione del Novecento*, in «Filosofia Politica» (Il Mulino), 2
- ID. (2011), *La storia infinita. Marx, il liberalismo e la maledizione di Nietzsche*, nota introduttiva di Luciano Canfora, La Scuola di Pitagora, Napoli
- ID. (2012), *L'ultimo Dio. Internet, il mercato e la religione stanno costruendo una società post-umana*, prefazione di Umberto Galimberti, Dedalo, Bari
- ESTULIN D. (2011), *El imperio invisible*, Bronce, Barcelona
- GRAEBER D. (2011), *Debt. The First 5000 Years*, Melville House, New York
- HAYEK F. (1944), *The Road to Serfdom*, Routledge & K. Paul, London
- ID. (1982), *Law, Legislation and Liberty*, Routledge & K. Paul, London
- ID. (2010), *Studies on the Abuse & Decline of Reason. Text and Documents*, in *The collected Works of F.A. Hayek*, v. 13, The University of Chicago Press, Chicago
- HEIDEGGER M. (1957), *La questione della tecnica*, in *Saggi e discorsi*, Mursia, Milano 1976
- PIKETTY T. (2013), *Le capital au XXI siècle*, Seuil, Paris
- POPPER K. (1945), *The Open Society and Its Enemies*, 2 voll. Routledge & K. Paul, London 1973
- ROSANVALLON P. (2006), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Paris
- STIGLITZ J. (2002), *Globalization and Its Discontents*, Norton & C., London and New York
- WOLIN S.S. (2008), *Democracy Incorporated. Managed Democracy and the Specter of Inverted Totalitarianism*, Princeton University Press, Princeton and Oxford

Parte Seconda

La costituzione economica e fiscale

Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma

Paolo De Ioanna*

1. Democrazia e mercato: un “nuovo” paradigma

La crisi della democrazia rappresentativa può essere analizzata da molti punti di vista. Il più convincente è quello che si incentra sul capovolgimento di paradigma nei rapporti tra poteri democratici e mercato: il nodo può essere analizzato, in maniera convergente, in una ottica giuridica ed in una ottica economica e le due linee di indagine sono sinergiche.

Sulla base dei flussi informativi che innervano l'economia della globalizzazione, le esigenze “regolative-deregolative” dei mercati hanno largamente preso il sopravvento sui poteri e sui fini generali degli Stati nazionali, a prescindere dagli obiettivi collettivi inseriti nei “programmi” delle Costituzioni scritte (quelle di matrice storica europea).

Le enunciazioni critiche svolte dalle società di rating, espressione del capitalismo finanziario anglosassone, verso le costituzioni scritte delle democrazie dell'Europa meridionale nascono chiaramente dall'idea di una irreversibilità (quasi “naturalità”) e prevalenza del mercato sulle forze che sostengono il primato della democrazia rappresentativa. Del resto, da qualsiasi punto di vista si analizzi il tema della globalizzazione economica e della egemonia della forma dell'economia capitalistica, è convergente l'assunto del carattere storico e giuridico convenzionale (quindi istituzionale) di questa forma storica: il mercato è tutt'altro che una espressione inevitabile dello sviluppo della “natura”.

Nella presente riflessione si pone lo sguardo su un profilo specifico di questo cambio di paradigma: quello del rapporto tra scelta democratica, elaborazione, proposta tecnica e decisione (tra politica e tecnica). In particolare, lo sguardo si sofferma sulla vicenda italiana della recente costituzionalizzazione del criterio del cd pareggio strutturale dei conti pubblici, secondo le prescrizioni recate, da ultimo, nel Trattato internazionale che prende il nome di Fiscal compact e che perfeziona dispositivi cogenti già inseriti in regolamenti comunitari (cd Six pack e Two pack). Il punto che si cerca di approfondire è quello delle modalità e, quindi, delle ragioni per le quali la cognizione e la deliberazione degli organi espressivi della volontà democratica (le Camere) hanno in sostanza ratificato un medium normativo etero-prodotto (con un rinvio recettizio in bianco ad una istanza tecnica comunitaria) per la composizione, qualitativa e quantitativa, della politica fiscale (prelievo fiscale - spesa - indebitamento).

Si tratta della emersione più clamorosa e nitida, nei suoi presupposti analitici e negli esiti pratici, che è dato registrare nell'area delle democrazie rappresentative, di un *cambio di paradigma*: emersione preceduta e, in un certo senso, preparata dalla modifica

* Paolo De Ioanna è Consigliere di Stato.

costituzionale, di analogo tenore e impianto, introdotta nella legge fondamentale della repubblica federale di Germania e poi ripresa, con accenti diversi, nei regolamenti comunitari richiamati e poi nel Fiscal compact.

2. “Spensieratezza costituzionale”

La modifica dell’art. 81 Cost. (legge cost. n. 1 del 2012 e la legge “rinforzata” n. 243 del 2012) offre all’interprete una sequenza di piani normativi-fonti studiata e messa in opera in modo consapevole per blindare le scelte della politica. Una “manipolazione profonda” della Carta Costituzionale che aveva fin qui resistito a tentativi analoghi.

Si tratta di analizzare lo stato reale dei rapporti economici e culturali che hanno prodotto questo esito.

Le domande essenziali ci sembrano: dove si è situato il fuoco del processo costituente? Dentro e/o fuori la dinamica nazionale delle forze politiche e dei gruppi dirigenti? Quali le forze che hanno agito?

Si può affermare con un certa aderenza alla realtà che la “raccomandazione” inserita nel Fiscal compact di introdurre i criteri del pareggio strutturale in fonti preferibilmente di rango costituzionale è stata adempiuta solo in Italia con assoluta diligenza e precisione, recependo nell’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 tutte le prescrizioni significative di questo Trattato internazionale.

Negli altri paesi hanno prevalso soluzioni sub costituzionali (Francia) o comunque assai meno invasive degli equilibri di sistema (Spagna). È questo un sintomo della debolezza negoziale delle nostre classi dirigenti nei confronti delle autorità europee, ma anche della debolezza analitica con cui esse hanno affrontato un tema così impegnativo, con una sorta di “spensieratezza costituzionale”.

Il labirinto delle regole comunitarie appare come costruito proprio per “manipolare” gli equilibri costituzionali in essere e in questo processo è cruciale il peso di un ceto tecnico operante a livello comunitario. Con una evidente regressione di ruolo dei chierici (nazionali), di coloro - cioè - cui era affidato il ruolo di difendere la Costituzione.

3. Costituzionalismo fiscale *versus* democrazia cognitiva

È evidente il nesso tra le reazioni e gli squilibri dei mercati finanziari e la crisi delle istituzioni europee. A partire dal patto euro plus (marzo 2011), le forze politiche europee hanno messo al centro di ogni soluzione istituzionale la credibilità della disciplina fiscale nei confronti dei mercati finanziari.

Le regole fiscali sono state rese sempre più complesse e articolate, sempre più affidate alla forza e al valore della gerarchia della fonte, comunitaria e nazionale, in cui sono inserite. Regole che vengono attratte dentro un episteme di ordine squisitamente giuridico-contabile, con una proiezione nella teoria del cd costituzionalismo fiscale.

È la stessa incertezza applicativa (in ultima analisi sempre politico procedurale) del vincolo comunitario che fa emergere, sia pure in ultima analisi ad un livello non comunitario, la preferenza per l’accoglimento interno dei vincoli attraverso fonti di valore costituzionale.

Non si tratta di un obbligo giuridico, ma verrà assolto alla lettera dai nostri politici.

Si tratta di regole che, nella letteratura economica, nascono dal desiderio di rafforzare la credibilità dei decisori. Ma questa impostazione analitica (molto discutibile anche sul piano della analisi dei fatti storici: la crisi non è, infatti, generata dagli squilibri della finanza pubblica ma dagli squilibri delle bolle private) incide, in modo profondamente negativo e destrutturante, sul cuore delle istituzioni della democrazia cognitiva, sulla sua stessa essenza funzionale, sulla formazione di un consenso critico collettivo. Poiché il pensiero collettivo non esiste come dato biologico, esso si immedesima (passa) nella procedura che inverte nella realtà un punto di condivisione tecnica di una cognizione che diviene norma di comportamento assunta dalla collettività.

È, quindi, cruciale la tecnica con cui la norma viene istruita, discussa, inserita nell'ordinamento e monitorata. È qui che si colloca la forza esplicativa della teoria di N. Luhmann sulla funzione dimostrativa del procedimento legislativo.

Cercheremo di spiegare perché i vincoli del Fiscal compact e la tecnica del MTO (*Medium term objective*, Obiettivo di medio termine) rompano questo nesso cruciale della democrazia rappresentativa. Da qui, l'intrinseca illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge Cost. n. 1 del 2012 e, a valle, della legge rinforzata n. 243/2012. Naturalmente questo assunto si fonda sulla idea che la nostra Costituzione è intimamente organizzata intorno al criterio della democrazia cognitiva. Se gli organi della decisione collettiva (il Plenum delle Assemblee legislative e le commissioni "specializzate" preposte all'esame dei documenti di bilancio) non determinano e non controllano le decisioni fiscali, la decisione che innova l'ordinamento è "altrove": risponde - cioè - a criteri e limiti che sono fuori della disponibilità e della stessa piena conoscibilità di questi organi.

4. L'ideologia delle regole numeriche

Tutta la letteratura che esalta i (presunti) vantaggi della introduzione di regole fiscali muove da una profonda diffidenza verso la democrazia rappresentativa sul piano del controllo efficiente delle risorse e non attribuisce alcun peso ai profili della equità e della partecipazione al processo decisionale (cioè al valore intrinseco della democrazia).

Essa enfatizza gli effetti positivi della maggiore credibilità che il decisore riceve dalla valutazione dei mercati finanziari, ma trascura le conseguenze che ciò produce sull'equilibrio della vita concreta dei cittadini e sul funzionamento della democrazia rappresentativa.

L'errore di questa letteratura sta nel confondere la reputazione dei mercati e quella dei cittadini nei confronti delle istituzioni democratiche. Sono due piani storico-analitici distinti. La democrazia è una macchina più complessa di quanto ritengano i sostenitori delle regole fiscali tradotte in vincoli giuridici, anche se ovviamente la prassi democratica non può non tenere conto dei mercati finanziari.

Il punto di torsione delle istituzioni democratiche sta nella trasformazione degli strumenti previsivi, di marca economico-contabile, in strumenti procedurali che attraverso un percorso dominato da convenzioni (diciamo tecniche), delimitano ed espropriano la sfera delle scelte espressione della rappresentanza democratica.

Qui si realizza una mutazione qualitativa nella natura di questi strumenti. Da previsivi, destinati a supportare il processo cognitivo del decisore democratico, divengono prescrizioni eteronome che vincolano il processo legislativo, deprivandolo

della sua sostanza e della sua qualità più intima: la formazione di una volontà collettiva proceduralizzata e cognitivamente fondata.

Ma perché le regole numeriche “rigide” sono false, ideologiche (nel senso deteriore di questo termine)? Perché sovrappongono alla incertezza della conoscenza economica (o alla relativa certezza delle sue previsioni) la certezza (non dimostrata e non dimostrabile) che i processi democratici di scelta conducono a equilibri sub ottimali o comunque negativi per lo sviluppo dell’economia.

È noto il ruolo che la teoria delle scelte pubbliche, nelle diverse declinazioni, democratiche e reazionarie, ha avuto nella formulazione teorica della sub-ottimalità delle scelte collettive espresse da parlamenti eletti con sistemi proporzionali. È nota la preferenza di queste teorie verso assetti dominati dal ruolo costituzionale del Governo. Tuttavia, tra processi di razionalizzazione della forma parlamentare (che cercano di stabilizzare e far prevalere l’agenda del Governo in Parlamento) e scelte che cercano di vincolare quantitativamente, sul piano costituzionale, la politica fiscale, intercorre lo spazio (politico e giuridico) che divide la vicenda evolutiva dell’art. 81 Cost. prima e dopo la riforma costituzionale del 2012.

La revisione dell’art. 81 Cost. appare come il frutto di una valutazione negativa (di tipo quasi morale) del comportamento delle classi dirigenti italiane, della capacità della politica di auto riformarsi. Quindi, in questo contesto, meglio affidarsi ad un *vincolo esterno*. Una cattiva sintesi del rapporto tra tecnica e politica prende il sopravvento nella realtà dei rapporti politici. Una cattiva sintesi tra politici screditati e poco “colti” e una classe di tecnici arroganti che scaccia la buona politica (che purtroppo non c’è).

5. L’attacco alla democrazia di bilancio

Sia consentito, assertivamente, di affermare che la democrazia o è cognitiva o non è.

Di recente, R. Perez, una valente studiosa, fra le più attente e rigorose della istituzioni del bilancio pubblico, affermava: “La nuova governance di finanza pubblica, quella del Six pack e Two pack, etc., si è sostituita alle scelte nazionali per effetto dell’europizzazione della materia finanziaria, con la conseguenza di attrarre a livello europeo ulteriori quote delle politiche di governo dell’economia. Ma, cessata la discrezionalità degli Stati, si conclude anche la parabola dei poteri del Parlamento in materia finanziaria, iniziata 40 anni fa, che sempre più si configura come un organo di predisposizione e ratifica di decisioni finanziarie assunte altrove”.

Direi che questa formulazione molto nitida ci riporta al tema fondamentale della democrazia di bilancio in questa fase storica. È il punto di fondo dell’intersezione tra scelta politica ed elaborazione tecnica. C’è stata, in questi ultimi anni, una sorta di reazione di tipo morale di fronte alla montagna del nostro debito pubblico, opera sembrerebbe di politici pessimi che non hanno saputo ascoltare per tempo i saggi consigli dei tecnici che spiegavano che cosa bisognasse fare. Quando si proverà a scrivere la storia, anche e soprattutto economica, degli ultimi 20 o 30 anni, si comprenderà meglio che l’economia (come sostengono peraltro i grandi economisti del secolo passato) non è una scienza dura, ma “un vivente che studia un vivente”. Una disciplina sperimentale, di natura eminentemente sociale, fondata sulla osservazione di fatti reali e non su aprioristici modelli esplicativi, resi solo apparentemente solidi dall’uso di modelli matematici.

In questo momento l'Europa è alle prese con un problema di tipo cognitivo e di tipo istituzionale. Un problema che è al centro del dibattito soprattutto in Germania e in Francia: assai meno in Italia ove prevale una sorta di rumore di fondo che impedisce di tornare a riflettere con freddezza sul ruolo strategico delle politiche pubbliche e della spesa pubblica.

Il rumore di fondo è costituito da una convergenza quasi unanime sul fatto che il tema centrale è ridurre purchessia la spesa pubblica (fatta in passato da una classe politica inadeguata) in modo da abbassare il prelievo fiscale e rilanciare così lo sviluppo. Proprio questa convergenza acritica su questa linea esplicativa crea una sorta di nebbia sul ruolo degli investimenti finanziati col debito pubblico, elemento questo che assume in sé un disvalore quasi etico. Questo atteggiamento acritico, è alla base delle scelte di revisione dell'art. 81 Cost., è la conferma che il tema di fondo è, invece, proprio quello della democrazia cognitiva, delle modalità reali con cui la rappresentanza politica conosce, analizza, media e, infine, sceglie sulla base delle analisi dei cd tecnici.

Se il ruolo tra politici e tecnici si capovolge completamente, il vulnus alla democrazia cognitiva è completo e segna una grave asimmetria nella legittimazione democratica della politica europea con conseguenze negative, economiche e politiche.

Lawrence Klein, uno dei padri dell'applicazione dei modelli matematici all'economia, ci ricorda che MTO (*Medium Term Objective*) è lo strumento che guida la politica di bilancio dei membri della Comunità e che assumendo un valore numerico di saldo strutturale specifico per ogni paese va incontro a scarti previsionali molto forti, proprio perché l'economia è un vivente che auto modifica, adattivamente, le sue traiettorie sulla base di dinamiche molto complesse, dinamiche nelle quali il ruolo dello Stato resta cruciale, soprattutto nell'individuare le filiere strategiche della innovazione tecnologica e nel definire un clima regolativo chiaro e stabile.

Questi modelli sono, dunque, un supporto importante per il decisore politico, ma non si possono sostituire alla sintesi della democrazia rappresentativa. Se non al prezzo di realizzare un mutamento qualitativo delle istituzioni democratico rappresentative.

Quando questi modelli da aiuto per il decisore diventano guide quantitative che si impongono normativamente al processo decisionale, ex ante ed ex post, quando divengono cioè il fine predeterminato della procedura democratica, essi fuoriescono dal campo delle scienze economiche e rientrano a pieno titolo nel campo delle scienze normative, giuridico-istituzionali.

Stiamo discutendo in Italia sulla flessibilità implicita in questi strumenti, se è sufficiente a sostenere una ripresa degli investimenti, sulle modalità con cui viene costruito il MTO, sulla natura della disoccupazione strutturale. Stiamo discutendo sulle stesse basi analitiche e di metodo con cui è costruito il MTO, elementi che avranno una conseguenza molto rilevante sul grado di correzione che dovremo ancora inserire sulle tendenze dei nostri conti. Ma quanto di questa discussione è nel dominio cognitivo delle Camere? Le fasi favorevoli, ad esempio, e quelle negative come si definiscono e si quantificano in termini di scostamento tra PIL effettivo e PIL reale?

È una questione cruciale! Temo che anche le commissioni parlamentari specializzate sono come immesse in un ingranaggio del quale percepiscono solo alcuni aspetti marginali; mentre le priorità di fondo implicite negli strumenti di governance che hanno accettato e le relative tecnicità restano nella sostanza fuori del loro dominio e della loro stessa comprensione.

Si tratta, infatti, di modelli previsionali del tutto convenzionali che incorporano margini massicci di valutazione dei pesi relativi che vengono attribuiti alle variabili

cruciali (investimenti, fisco, consumi, invecchiamento della popolazione, fasi favorevoli e avverse del ciclo, ecc.), dipendenti dalle valutazioni esplicative incorporate nel lavoro di tecnici che operano al servizio degli indirizzi politici dell'Ecofin e della Commissione europea.

Modelli che, per quanto resi espliciti nel loro funzionamento fondamentale, restano tuttavia opachi e autoreferenziali nella loro stessa costruzione e nelle loro dinamiche applicative. Poco aperti ai contributi del mondo scientifico e fortemente condizionati dal rapporto, politico e culturale, con la Commissione ed Ecofin, in coerenza con la linea di austerità e rigore dei conti che ha dominato a partire dal 2005, l'agenda dell'economia globale.

Se il deficit strutturale si aggiusta manipolando i saldi, sulla base degli andamenti del PIL effettivo, è del tutto legittimo chiedersi se la manipolazione serve a rendere coerente ex post l'errore commesso o se l'errore commesso induce una correzione che accentua la divergenza e la causa, in ragione dell'errore insito nella costruzione del modello. Ora se tutto questo fosse confinato nell'ambito della discussione che prepara e accompagna le scelte dei politici, nulla quaestio. Ma quando il modello costituisce il criterio al quale rinvia (in bianco) tutto il meccanismo giuridico che ha recepito il Fiscal compact e quando si intende dare una robustezza di tipo costituzionale a questo meccanismo, è del tutto legittimo chiedersi se la cognizione politica e tecnica della decisione che innova l'ordinamento non sia ormai già collocata fuori del circuito della democrazia rappresentativa.

6. Vincoli eteronomi

Conosco poco la matematica implicita in questi modelli. Con l'aiuto di un mio amico, economista giovane di grande classe ed esperienza, sto cercando di capire bene come funziona il MTO. Sto cercando di rendermi conto di quale sia la natura interna del rinvio recettizio che noi abbiamo fatto con il MTO.

Più approfondisco la questione, più mi rendo conto della misura di discrezionalità, per non dire arbitrarietà, implicita nelle valutazioni finali della disoccupazione strutturale, degli effetti dell'invecchiamento della popolazione e soprattutto, degli effetti delle misure prese dai vari governi. Ad avere un report positivo sono le riforme coerenti con il modello implicito nel MTO e nella testa di chi lo ha costruito. Mi sembra francamente una misura di privazione della sovranità di bilancio che un paese può accettare solo in cambio di robuste politiche europee, nel campo degli investimenti, del sostegno all'occupazione, della sicurezza delle transazioni bancarie, dell'equilibrio dei tassi sui debiti pubblici europei e dei relativi poteri della banca centrale. Solo in cambio di un nucleo reale di poteri federali, democraticamente deliberati e controllati dal Parlamento europeo, questo rinvio recettizio in bianco alle regole del MTO potrebbe risultare compatibile con la sostanza cognitiva della democrazia rappresentativa.

Del resto, ancora adesso è aperta una discussione, tra due gruppi di economisti, per capire se gli anni '80 in Italia sono stati quelli del risanamento mancato o del massimo sviluppo possibile, date le condizioni interne ed internazionali.

Se, dopo 30 anni, non siamo ancora in condizione di chiarire in modo univoco quali sono i fattori di scostamento tra PIL potenziale e reale di un tempo dal quale siamo lontani e per il quale possediamo tutti gli elementi conoscitivi, figuriamoci se questo scarto lo possiamo determinare in modo ragionevole l'anno dopo. Il tempo t per

il tempo $t+1$. Ma questo è quello che abbiamo scritto nell'art. 5 della legge costituzionale n.1 del 2012.

Questo significa che noi abbiamo accettato delle regole giuridiche, normative, morali (se volete, usiamo la terminologia di Habermas), le abbiamo addirittura messe in Costituzione, perché, è da supporre, che questa forma di coercizione cognitiva, di delega in bianco sulle nostre scelte di cittadinanza, sia l'opzione di fondo necessaria al nostro Paese.

È qui che c'è il problema di qual è il punto di connessione tra politica e tecnica in questa fase. Il Parlamento serve a ratificare decisioni finanziarie e vincoli presi altrove? È una discussione molto complessa, ma io penso che, se l'Europa va in questa direzione, ha gambe giuridiche forti per rimanere in piedi molti anni, ma poi cade. Non c'è nessun sistema economico che può operare a lungo in questa cornice istituzionale. Se, invece, si dota di strumenti di vera flessibilità, di interventi sulla monetizzazione del debito, sugli investimenti sulle reti transfrontaliere, l'energia in particolare, probabilmente il sogno della mia generazione riprende a delinearsi come un obiettivo credibile per il quale ha un senso spendersi ancora.

Dunque, è essenziale che il Parlamento e chi lavora in Parlamento comprenda bene quali sono i margini di una scelta vera, tecnica, quali sono i vincoli esterni e quali le convenzioni che li esprimono. La democrazia o è cognitiva, consentitemi di utilizzare ancora questo termine, o non è. Non esistono democrazie nelle quali i Parlamenti ratificano decisioni prese altrove, non esistono nell'esperienza storico/istituzionale, anche nei Parlamenti più decisionisti. E questo vale anche per il mitico modello Westminster: i Parlamenti democratici devono avere nel proprio habitat luoghi, modi e tempi per entrare nel meccanismo tecnico delle decisioni e per modificarlo, se necessario.

Si fronteggiano, dunque, due idee di integrazione politica europea profondamente diverse. La scuola di Friburgo: ognuno per sé, le economie devono muoversi in funzione della forza espansiva (tecnologica, culturale, giuridica, organizzativa, in una parola della potenza) dei singoli paesi. La visione democratica di Monet, Spinelli, Delors, Padoa-Schioppa. L'Europa come cantiere a cielo aperto per costruire una democrazia a base federale di uguali politicamente ma nel rispetto delle diversità.

Il diritto come strumento docile (nel rinunciare ai principi) e ferreo (nell'applicare le procedure); procedure per garantire un risultato predeterminato dai cd tecnici: è questo il cuore del cd federalismo "esecutivo".

Se si ammette che il metodo funzionale è al capolinea occorre saper trarre qualche conclusione da questa assunzione. Soprattutto, se si ammette che è la governance economica che non tiene più e che non tiene per motivi legati proprio al funzionamento dei mercati finanziari; c'è una contraddizione interna tra metodo funzionale in Europa e funzionamento dei mercati finanziari internazionali.

7. Il cosiddetto pilota automatico

La tecnica del rinvio (recettizio) al labirinto delle regole, comunitarie e dei trattati (Fiscal compact) come via per depotenziare la funzione cognitiva della democrazia parlamentare (Habermas). Un diritto docile e ripetitivo al servizio di un disegno eteronomo. Nell'art. 13 del Fiscal compact il cd dialogo parlamentare appare come il

tentativo di mantenere aperto un minimo di ruolo dei Parlamenti in una materia dominata da una tecnica opaca.

La questione del cd “pilota automatico” (evocato da Draghi e ripreso da Padoan, nella intervista a Repubblica del 24 settembre 2014) chiama in gioco il cuore della questione della democrazia cognitiva.

Cerco di spiegarmi con specifico riferimento al nostro tema. Gli economisti che fanno l’elogio del pilota automatico ci avvertono che: a) lo sforzo di aggiustamento del bilancio pubblico è stato poderoso in Italia, ne fa fede il volume dell’avanzo primario realizzato cumulativamente negli ultimi quindici anni, sia pure con andamenti non lineari; b) il sistema bancario ha dimostrato una tenuta importante; c) tuttavia la crescita reale resta bassa o negativa mentre l’inflazione è piatta (ciò crea il mix di una crescita nominale bassa) d) tutto questo crea un problema sostanziale per la gestione della dinamica del debito: infatti, se la crescita nominale fosse sul filo del 2% o poco oltre, secondo lo statuto della BCE, il pilota automatico, secondo questa impostazione, consentirebbe una lenta discesa del debito (ad alcune ulteriori condizioni: che gli interessi restino bassi, inferiori alla inflazione nominale, l’avanzo primario resti ai livelli attuali e la crescita nominale resti comunque superiore o pari al 2%).

Quindi, in questo contesto, se si sommasse un poco di inflazione e un poco di crescita reale il debito calerebbe in modo progressivo ed automatico. Questi sono, dunque, gli ingredienti del pilota automatico. Ma gli elementi di incertezza e di condizionalità appaiono *ictu oculi* talmente corposi e profondi che forse è improprio parlare di pilota automatico, di automatico c’è veramente poco.

O meglio è ragionevole affermare che se il vincolo incorpora necessariamente (e la statistica dimostra questa situazione) degli errori, l’automatismo del meccanismo cumula l’errore, prima che esso venga corretto; e anche la correzione segue una procedura complessa e lenta. È l’idea stessa del pilota automatico (le previsioni trasformate in vincoli giuridici, addirittura di livello costituzionale) che è cognitivamente sbagliata. Oltre che infondata sul terreno della teoria economica (si veda la famosa lettera di un gruppo di economisti premi nobel al Presidente degli USA Obama).

8. L’opinabile funzione reputazionale dei vincoli

Tutto questo chiama in causa tre profili cruciali ai fini del discorso sulla democrazia cognitiva: a) la possibilità di comprensione e di dominio da parte del decisore democratico di questi elementi; b) il valore in sé di un meccanismo previsivo, di natura squisitamente economica, che viene trasformato in un vincolo giuridico; c) la funzione reputazionale di un vincolo, così oscuro e fluido (reputazione rispetto a quale parametro?).

La stessa funzione reputazionale del vincolo si converte nel suo contrario. Se rispetto il vincolo e gli effetti sono recessivi all’evidenza, la sanzione politica è legata proprio agli effetti negativi frutto del rispetto del vincolo. La funzione reputazionale gioca al contrario. Le recenti elezioni europee sono un chiaro avvertimento in questo senso. Sono elementi cruciali ai fini della qualificazione della natura reale del meccanismo che si è inteso costruire.

Queste considerazioni non mettono in questione un profilo del dibattito teorico che ha accompagnato l’idea della costruzione più nitida di indicatori e metodi di previsione per la finanza pubblica: il problema informativo.

Sta qui la centralità del tema della trasparenza e della rottura del monopolio informativo del Governo. In questi termini l'idea della creazione di organismi neutrali di valutazione delle previsioni ha una sua ragionevolezza e plausibilità, ma solo dentro un discorso che intende preservare i cardini della democrazia cognitiva.

Sono, quindi, utili organismi terzi che entrano, sullo stesso piano tecnico, a produrre informazione. È qui che si situa in Italia (ma anche in altre esperienze democratiche) la istituzione dei servizi del bilancio in Parlamento (1989).

La rottura del monopolio informativo del Governo rende certamente più trasparente il confronto democratico e dissuade dall'utilizzare trucchi contabili che nascondono la realtà delle cose. Ma quale realtà? Quella di una analisi complessiva dello stato dell'economia o quella del rispetto di una regola etero imposta, non trasparente e ragionevole essa stessa?

È questo il punto dove gli economisti che sostengono la bontà di regole fiscali giuridicizzate entrano in pieno nel terreno delle analisi politico-istituzionali. Ma come abbiamo osservato, se la regola è oscura, troppo complessa, contro deduttiva, discrezionale, e comunque dipendente da una determinata visione del funzionamento dell'economia, smentito dai fatti, è la stessa funzione reputazionale, su cui insistono i sostenitori delle regole fiscali, che viene meno. Il cittadino elettore non può imprimere un valore positivo al rispetto di una regola sbagliata o quanto meno troppo fluida e dipendente da una molteplicità di variabili, fuori dal controllo di chi decide. Ma la convenienza politica esiste solo se tutto il meccanismo delle regole europee reca in se elementi di controllo e auto correzione dei processi che equilibrano le asimmetrie di crescita e competitività e danno il senso della stessa credibilità e trasparenza dell'operazione, che resta essenzialmente politico istituzionale.

9. Oscurità dei vincoli e tradimento dei chierici

Ora non c'è dubbio che a livello comunitario l'idea delle regole fiscali è quella della restrizione dell'ambito di scelta della politica. Il primo indicatore è la proposta di regolamento comunitario COM(2011)821, (pubblicato il 23 novembre 2011), il quale richiede che gli Stati membri istituiscono (e fanno funzionare) un *fiscal council* indipendente per controllare l'applicazione delle regole fiscali a livello nazionale.

L'idea di istituire presso le Camere, nell'ambito della loro autonomia costituzionale, un organismo al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica è degli anni '80 e si realizza, sia pure attraverso crescenti timidezze, a partire dal 1989. Il cambio voluto dalla Commissione sta nell'agganciare l'operatività di questi organismi alla valutazione e all'osservanza delle regole di bilancio via via più labirintiche stabilite in sede europea.

In realtà, dietro il velo di ipocrisia che continua ad esaltare la funzione decisoria delle Assemblée legislative nel dominio della politica fiscale, i regolamenti comunitari sono figli di quella visione funzionalista ed esecutiva del processo di integrazione che tende a restringere drasticamente il ruolo delle Assemblée rappresentative, affidando tutte le scelte agli esecutivi.

Nella concezione del Consiglio gli organismi devono esser serventi di una macchina istituzionale che ha espulso dal suo funzionamento la mediazione e la sintesi delle rappresentanze politiche, centrando tutto il processo sui Governi e sullo stesso Consiglio europeo. Ma per guidare questo processo ci vogliono regole eteronome e

sportelli nazionali che vigilino sul loro rispetto. Organismi al servizio “neutrale” di questa concezione che incorpora un *federalizing process* diretto dagli esecutivi.

Dunque, il nodo problematico, ai fini della tenuta di un contesto democratico, non sta nella implementazione metodologica di previsioni attendibili, trasparenti e monitorabili di finanza pubblica, sottratte al monopolio dell’Esecutivo, profilo questo del tutto positivo ai fini dello sviluppo democratico.

Sta, invece, nella trasformazione di questo quadro previsionale in vincoli giuridici e numerici, immessi negli ordinamenti dei singoli paesi sulla base di processi etero diretti, non validati da nessuna discussione democratica e resi rigidi proprio per evitare una riflessione sulla stessa ragionevolezza delle loro basi metodologiche.

Se regole, strumenti e procedure devono far parte di uno stesso insieme è cruciale che questo insieme abbia in se stesso gli elementi di legittimazione democratica, di flessibilità cognitiva e di revisione rapida della regola in caso di errore, sotto il controllo dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo. Il Fiscal compact è il punto di maggiore emersione della crisi di legittimazione democratica del processo di integrazione europea.

Se il vincolo è oscuro, opaco e contro deduttivo non c’entra il processo che vuole rendere trasparente il processo di costruzione delle previsioni. C’entra la prevalenza di una visione tecnocratica e ideologica che ha già purtroppo invaso il tessuto costituzionale.

Per questo ho parlato di tradimento dei chierici. Perché non hanno saputo difendere le ragioni di una deliberazione democratica cognitivamente fondata.

10. Investire ancora sulla democrazia cognitiva

Quale idea dello sviluppo della collettività europea c’è sotto questa visione tecnocratica? A che serve il diritto secondo questa visione? Se fosse un cambio epocale (come sostengono gli ordo liberisti) l’Europa appare senza futuro. Se adotta quella ricetta fondata sul *no bail out* appare destinata a disintegrarsi o a ad accettare un’egemonia tedesca.

Ma perché dovrebbe farlo? Se invece assume un focus nuovo (politica di bilancio anti ciclica; debito in parte monetizzato e banca centrale con poteri di intervento; sistema bancario vigilato e garantito in sede europea) si apre una via di uscita. Ma perché funzioni occorre un nuovo focus democratico: un parlamento con poteri fiscali; una determinazione del quantum di debito coerente col ciclo, un prelievo fiscale coordinato, un welfare europeo, degli investimenti europei.

Il focus democratico deve lavorare più intensamente sul principio della democrazia cognitiva. Dare gambe più nitide a questo principio. Non è la fiducia astratta nella ragione, ma la fiducia limitata nella possibilità di costruire un consenso ragionevole, fondato sullo stato delle conoscenze e sulla partecipazione effettiva dei cittadini al processo delle decisioni.

Servono grandi partiti democratici di massa, a scala europea che orientano e danno gambe alla formazione di una opinione pubblica. La cittadinanza deve riempirsi di contenuti attivi, legati alle funzioni essenziali politiche e civili e ai diritti a prestazioni basiche di ordine sociale (istruzione, sanità, trasporti, previdenza), legati a precise politiche pubbliche europee finanziate con risorse europee.

Questa prospettiva evolutiva esiste nelle corde dell'ordinamento comunitario o è costitutivamente esclusa? Probabilmente non è esclusa, ma può darsi solo sulla base di una vera lotta politica democratica che non intenda delegare ad alcuna istanza tecnica la possibilità di costruire questo scenario.

Riferimenti bibliografici

- Andor L., 16 dicembre 2013, sul sito Vox, Can we move beyond the Maastricht orthodoxy?
- Artoni R., 2014, L'arbitrio sotto le regole: il DEF e il prodotto potenziale, in Menabò di Etica ed Economia
- Baratta R. 2014, in Federalismi.it, n.17 del 17 settembre 2014, “ I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali”
- Basu K., 2013, Oltre la mano invisibile, Laterza, Bari
- Beck U., 2013, Europa tedesca, Laterza, Bari
- Bergonzini C., 2014, Parlamento e decisioni di bilancio, Franco Angeli, Milano
- Blanke H.-J. e Mangiameli S., 2006, Governing Europe under a Constitution, Springer
- Blanke H.-J. e Mangiameli S., 2012, The European Union after Lisbon, Springer
- Boccaccio M., 2014, L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione e la legge rinforzata n. 243/2012, Note e studi, Assonime, 1/2014.
- Boitani A. e Landi L., 2014, Regole europee: la lunga strada per uscire dalla stupidità, in La Voce info
- Boitani A. e Landi L. 2014, Le regole europee e il cosiddetto pareggio di bilancio strutturale: Regole di non facile comprensione, book on line su: La Voce info.it. Si tratta di una ricostruzione sistematica e approfondita delle criticità analitiche del MTO. Per una discussione in Italia sul livello della disoccupazione strutturale e sulla virtualità del MTO, si vedano in particolare il paper di L. Fantacone (CER, 2014) e l'intervento di R. Artoni (su Menabò di Etica ed economia, n.1, 2014)
- Caravita B., 2014, in Federalismi.it, n. 17 del 17 settembre 2014, “Il federalizing process europeo”
- Cera V., 2013, Towards the integration of the fiscal compact in the EU treaties: an institutional perspective, paper for Lisbon Seminar, Towards a European economic and political union, Moncalieri, 16-17 settembre 2013.
- Champeil-Desplats V., 2014, Methodologies du droit et des sciences du droit, Dalloz.
- Di Cesare A. et al., 2012, Recent estimates of sovereign risk premia for euro-area countries, Temi di economia e finanza, Occasional papers, Banca d'Italia
- Didier M., 1994, Methodes et instruments de la politique budgetaire, in La politique budgetaire, Revue française de finances publiques, n. 46, 1994.
- De Grauwe P., “Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea” , in Vox, ottobre 2010
- De Grauwe P. 2013, La politica economica dell'Unione monetaria europea, (ottava edizione), Il Mulino
- De Ioanna P. e Landi L. 2012, Politica e tecnica: un nodo cruciale per la democrazia, in Econpubblica, Short notes series, Bocconi, Milano, settembre, n. 3

- De Ioanna P. 2014, Regole fiscali e democrazia europea: un tornante cruciale nello sviluppo dell'Unione, in *la Rivista delle Politiche sociali*, n. 1
- De Ioanna P., 2013, Efficienza e controllo della spesa pubblica, in *Evoluzione e riforma dell'intervento pubblico* (Scritti in onore di G. Muraro), Giappichelli, Torino
- De Ioanna P., 2013, Un nouveau focus pour l'Europe. Notes pour une discussion. Paper for Lisbon Seminar, Towards a European economic and political union, Moncalieri, 16-17 settembre
- De Ioanna P. 2012, La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche, in *Il Filangieri*, numero unico su Costituzione e pareggio di bilancio, Jovene, Napoli
- De Ioanna P. e Goretti C., 2008, La decisione di bilancio in Italia, *Il Mulino*
- De Ioanna P. e Degni M., 2012, *La voragine*, Castelvevchi
- De Ioanna P., Qualche notazione su pareggio di bilancio e art. 81 Cost. in *il Manifesto*, 25 agosto 2011
- Della Cananea G., 2014, Lex fiscalis europea, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, marzo 2014
- Fantacone L., 2014, Centro Europa Ricerche - CER, "Sul carattere convenzionale del MTO"
- Ferrajoli L., 2013, Crisi economica, democrazia al collasso, in *Democrazia e diritto*, n. 1
- Fitoussi J.P., 2004, *La démocratie e le marché*, Grasset
- Gallo F., 2014, Giustizia sociale e giustizia fiscale nella prospettiva dell'unificazione europea in "Rapporto del Gruppo dei venti", a cura di L. Paganetto, *Economia Tor Vergata*, eurlink
- Gavrinsky P.G., 2014, Progetto Euro: che cosa è andato storto? In *Rivista di politica economica*, gennaio-marzo 2014
- Giovannini, E., 2014, *Scegliere il futuro*, il Mulino
- Guarino G., 2014, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Ed. Scientifica, Napoli
- Habermas J. 2014, *Nella spirale tecnocratica*, Laterza (si veda in particolare la nota finale di L. Ceppa)
- Hollard M. e Saez G., 2010 (a cura di), *Politique, science e action politique*, PUG
- Klein, L.R., 1986, *La teoria economica della offerta e della domanda*, Giuffrè, Milano
- Landi L., 2014, "Le regole europee e il cosiddetto pareggio di bilancio strutturale: regole di non facile comprensione", *Osservatorio Monetario*, Università Cattolica e ASSBB, Numero 2/2014, giugno 2014
- Landi L. 2014, "L'Ufficio parlamentare di bilancio. Un'analisi economico-giuridica e alcune valutazioni sulla legge istitutiva". *Osservatorio Monetario*, Università Cattolica e ASSBB, Numero 2/2013, luglio 2013

Luciani M., 2012, Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini, in Dalla crisi economica al pareggio di bilancio. Prospettive, percorsi e responsabilità, Atti convegno Varenna – 2012), Giuffrè

Luciani M., 2013, L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità, in Corte Costituzionale, Atti del Seminario sul principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012

Luhmann N., 1995, Procedimenti giuridici e legittimazione sociale, Milano, Giuffrè

Lupo N., LUISS (2007), University Press, Costituzione e bilancio. L'art. 81 Cost tra attuazione, interpretazione e aggiramento

Lupo N., 2012, La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti, in Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangieri, Quaderno 2011, Jovene, Napoli

Nocella G., 2014, "In attesa di condanna", paper

Offe C., 2014, L'Europa in trappola, Riuscirà l'euro a superare la crisi? Il Mulino

Pasquino G., 1999, Capire l'Europa, Collana Società dell'informazione, Scuola superiore G. Reiss Romoli, L'Aquila

Pedone A., 2011, Vecchi e nuovi problemi nell'impiego delle politiche di bilancio in Moneta e credito

Pedone A., 2013, Per una analisi critica dei saldi di finanza pubblica, paper, Astrid

Pedone A., 2013, Il governo della finanza pubblica, Scuola di democrazia europea, paper

Perez R., 2011, L'evoluzione della decisione finanziaria, in Riv. giur. mezz. n.4/2011

"Quaderni costituzionali", n. 1 del 2014, si vedano in particolare i saggi di Giacinto della Cananea e Andrea Morrone

Repassi R. 2013, The issue of legitimacy of European Parliament and National Parliament in the new istituzional context, paper (dove viene richiamata la posizione di Vivien A. Schmidt, in " Democracy and Legitimacy of the EU and the European Parliament, in Political studies, vol. 61 (marzo 2013)

Revue économique, "Economie, règles et normes: une perspective historique" vol. 65, n. 2 , marzo 2014

Rossi L.S., 2012, "Fiscal compact" e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE in Il diritto dell'unione europea, 2

Salerno G.M., 2012, Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali, in Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangieri, numero unico, Jovene, Napoli

Schick A., 2003, The role of fiscal rules in budgeting, in OECD Journal of budgeting, vol. 3, n. 3. pagg. 7-34

Seminario LUISS (maggio) sui temi posti dal pareggio strutturale in Costituzione, numero speciale (2012) del "Il Filangieri", Jovene Napoli

Tosato G.L., 2014, La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno, paper in Corte Costituzionale, Atti del Seminario sul principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012.

UPB (Ufficio parlamentare di bilancio) Audizione del Presidente dell'UPB sulla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2014. Camera dei deputati, 13 ottobre 2014

Vauchez A., 2013, *L'union par le droit*, Sciences Po.

Verde A., 2013, *Unione monetaria e nuova governance europea*, Carocci editore

Von Hagen J., 1991), A note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints, in "Journal of Public Economics", 44 (2)

Wildavsky A., 1968, Budgeting as a political process, in *The International encyclopaedia of social science*, New York, McMillan

Teoria economica e mutamento costituzionale

Claudio Gnesutta*

Desidero ringraziare il prof. Cantaro per l'invito a partecipare a questo Convegno di grande interesse per la riflessione che propone sulla questione fondamentale di come si intrecciano oggi le prospettive del diritto costituzionale con quelle dello sviluppo civile dell'Europa. Mi congratulo inoltre per un'organizzazione del dibattito, quale è emerso nella giornata iniziale, ricco di spunti che esprimono – e lo dico rivolgendomi ai giovani studenti presenti – come le questioni anche tecniche non siano avulse da una intensa e interna partecipazione politica e morale. Come economista non mi sento di entrare nel merito degli aspetti strettamente giuridici e quindi circoscrivo le mie considerazioni a quell'analisi della dinamica delle istituzioni che, come ha appena ben ricordato il collega De Ioanna, è il terreno proficuo di incontro tra economisti e giuristi. Per limiti personali e per orientamento di ricerca, le mie riflessioni, spostate sul macrosociale, risultano molto meno concrete e puntuali di quelle offerte finora dai vari relatori; ma proporre una semplificazione, anche se radicale, della multiforme realtà per individuare le coordinate entro le quali si svolge oggi il processo istituzionale mi sembra utile come necessaria base critica di discussione. La mia interpretazione del rapporto tra teoria della politica economica e trasformazione istituzionale nel concreto dell'attuale esperienza europea prende la forma di sei brevi riflessioni su altrettante questioni che ritengo rilevanti.

1. *Quo vadis mundo?*

La nota distribuita del prof. Cantaro a presentazione del Convegno si concludeva con un post-scriptum: "*Quo vadis mundo?*". Un interrogativo che, come lui stesso riteneva, dilatava la medesima domanda fatta per l'Europa con il rischio peraltro di renderla "inafferrabile". La provocazione non è rimasta nell'ultima versione – presumo per la consapevolezza di quanto ampie e complesse siano le questioni che verrebbero sollevate –, ma non mi sembra inopportuno riproporla come sollecitazione a tener presente che le dinamiche cui sono attualmente soggetti i paesi europei, e l'Unione nel suo complesso, non sono immuni dalle ampie dinamiche geo-economiche.

Per comprendere se una "eccezione" europea può sopravvivere in un prevedibile contesto globale non è possibile limitarsi ai soli processi interni al nostro continente, ma è necessario considerarli in rapporto a quanto avviene nel resto del mondo e, in primo luogo, negli e con gli Stati Uniti. Non è questa la sede per approfondire il tema, ma un'indicazione significativa la fornisce il prof. Cantaro nella sua relazione dedicando una speciale attenzione – in controtendenza con il sostanziale silenzio che circonda questo

* Claudio Gnesutta è Professore ordinario di Politica economica nell'Università di Roma "La Sapienza".

tema nel dibattito politico europeo – al Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) quale strumento per accelerare l’“oceanizzazione” (sempre nelle sue parole) dell’Europa. Un ulteriore tassello della liberalizzazione dei mercati del tutto coerente con l’orientamento delle politiche economiche dominanti. Mentre si sostiene che l’integrazione dei mercati statunitense ed europeo, contrabbandata come strumento per uscire dalla crisi, stimolerebbe la crescita economica e il reddito medio di uno 0,5% del Pil, non si precisa che, come prospettano alcune recenti ricerche, i miglioramenti per le imprese transnazionali USA sarebbero accompagnati da ricadute negative per l’Unione europea in termini di occupazione (con la scomparsa di oltre 600 mila posti di lavoro) e di distribuzione, personale e territoriale, del reddito (con perdite pro-capite dei redditi da lavoro oscillanti tra 165 e 5.500 euro a seconda del paese).

La capacità lobbistica delle maggiori imprese transnazionali per arrivare a una tale soluzione evitando di sottoporre all’opinione pubblica i costi e i benefici dell’operazione è un indizio significativo del loro predominio nell’attuale ristrutturazione istituzionale internazionale. Appare pertanto fondata l’ipotesi che, al fondo della crisi “costituzionale” dell’Unione europea, vi sia la convinzione che un’idea di società europea fondata sul welfare, per quanto non pienamente realizzata, sia incompatibile con le esigenze di efficienza economica richieste dal potere produttivo dominante. È una tesi che considero fondata e la vorrei brevemente argomentare per fornire qualche spunto per rispondere all’avvincente questione posta ieri “se e come l’Europa possa decidere del proprio futuro”.

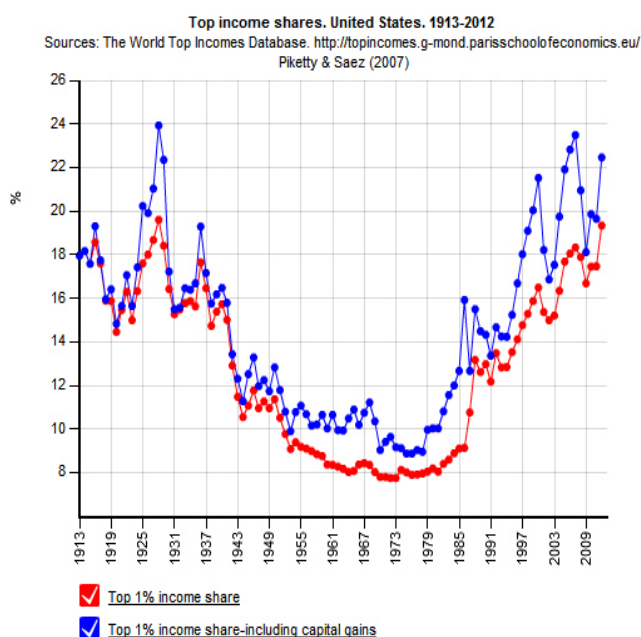
2. Un ciclo istituzionale di lungo periodo?

I processi cui sono soggette le società europee possono essere interpretati come l’effetto della pressione per la crescita della competitività, soprattutto internazionale. La necessità indotta dall’estendersi delle relazioni di mercato ha prodotto profonde trasformazioni istituzionali dei due mercati che hanno una preminenza strategica in questi sviluppi, quello del lavoro e quello finanziario, anche se gli effetti finora raggiunti non siano risultati soddisfacenti: la crescita dell’occupazione è stata modesta, la remunerazione del lavoro ha perso peso, la disuguaglianza tra paesi e all’interno dei paesi è aumentata. La ristrutturazione delle regole sociali a sostegno della competitività delle imprese si è finora tradotta in una minore crescita del benessere.

Per interpretare il processo in atto può essere opportuno riprendere il pensiero di Kalecki. Alla fiducia di Keynes che una politica economica “intelligente” avrebbe permesso di superare i limiti del capitalismo nel garantire la piena occupazione, Kalecki ha sostenuto che un tale esito “intelligente” non può dirsi scontato, dato che bisogna fare i conti con l’avversione del grande capitale al mantenimento del pieno impiego attraverso l’utilizzo della spesa pubblica in deficit. Le resistenze del potere economico sono di carattere generale sia per il rifiuto di qualsiasi ingerenza dello Stato nella regolazione del mercato del lavoro per evitare che si alterino i rapporti di forza a favore dei lavoratori, sia per l’opposizione alla crescita dei consumi e degli investimenti pubblici intesi come mera sottrazione di risorse alle scelte produttive. A questa avversione motivata in termini economici, si associa, secondo l’economista polacco, un’ostilità non meno dura nei confronti delle politiche a favore dell’occupazione per le trasformazioni istituzionali nelle quali si sedimenterebbe il maggior potere sociale e politico dei lavoratori.

Se si guarda alla storia del rapporto capitale-lavoro del ventesimo secolo, non è difficile rilevare un'evoluzione della dinamica economico-sociale ben definita. Pur in una realtà di grandi conflitti, si registra in questo periodo una crescita delle conquiste del mondo del lavoro che trovano, nell'età dell'oro del capitalismo (i "gloriosi trenta anni"), la loro maggiore estensione in termini di occupazione, di diffusione di benessere e, non casualmente, di partecipazione democratica. Alla metà degli anni ottanta tale crescita sociale e politica si inverte segnalando prima il contenimento dei redditi da lavoro e poi la compressione delle condizioni di sicurezza dei lavoratori (previdenza, sanità) in un ciclo ancora in atto e presumibilmente non concluso.

Un grafico di Piketty e Saez sulla quota di reddito assorbita dall'1% più ricco degli Stati Uniti illustra bene questo movimento se lo si collega con i cambiamenti istituzionali (in particolare con i processi di regolamentazione-deregolamentazione anche finanziaria) registrati nel tempo dal capitalismo occidentale. L'evidente "curva ad U" che da valori elevati della disuguaglianza (così misurata) si contrae nettamente nel dopoguerra per ritornare negli ultimi decenni ai valori elevati iniziali sembra confermare una lettura à la Kalecki della dinamica degli



assetti istituzionali che hanno regolato il rapporto capitale-lavoro. Nel suo sviluppo secolare, essa sarebbe, in termini qualitativi, l'espressione delle trasformazioni che si sono registrate nelle regole sociali e nelle forme giuridiche come risposta al conflitto latente tra mondo del lavoro e mondo delle imprese circa il modo di organizzare la società. Per comprendere i meccanismi attraverso i quali un assetto favorevole al mondo del lavoro si sia prima incrinato e poi rovesciato in modo da ridimensionare le conquiste della società di welfare è necessario ricondurre l'analisi all'evolversi dei rapporti di forza (di lungo periodo) nel rapporto simbiotico tra lavoro e capitale in quanto fattore determinante delle tensioni che sono alla base delle trasformazioni "costituzionali".

3. Come lo spiegano gli economisti?

Non credo che gli economisti siano gli attori che promuovono e guidano i processi sociali; sono ben altre le forze materiali che indirizzano l'evoluzione della società. Ma se gli economisti non fanno la storia, ciò non significa che, tra di essi, non ci siano quelli bravi a raccontarla, quelli capaci di interpretare ciò che è avvenuto e, con capacità retorica, di convincere che quanto succede, che quanto è stato fatto, sia pienamente razionale. Penso non sia poca cosa, anche perché dalla loro argomentazione astratta

emergono con evidenza i modelli e i fattori che sono, o si vuole convincere, che siano determinanti per i processi in atto e per gli esiti che si perseguono.

L'aspetto fondamentale della spiegazione offerta dalla teoria economica dominante risiede, come ampiamente noto, nell'affermazione che i mercati sono l'istituzione che, attraverso liberi movimenti dei prezzi, realizzano lo scambio sociale nella maniera più efficiente; che la loro capacità di autoregolarsi garantisce che il processo economico sia stabile e converga alla situazione ottimale di pieno sfruttamento delle risorse esistenti. Se questo è un *mantra* ben conosciuto, quello che va qui sottolineato è il valore speciale che esso ha per i due mercati strategici nella spiegazione dell'equilibrio macroeconomico: il mercato del lavoro e il mercato finanziario.

Per il mercato del lavoro, le relazioni di domanda e di offerta determinerebbero l'equilibrio del salario e dell'occupazione "massima possibile" (non "piena"), dove l'attributo "possibile" va interpretata come compatibile con le date condizioni istituzionali che lo caratterizzano (legislazione sul lavoro, norme di comportamento dei lavoratori e dei datori di lavoro e delle loro associazioni sindacali, sistema di tutele pubbliche e contrattuali e quant'altro). Date le attrezzature materiali e la tecnologia disponibile, il livello di occupazione si associa a un livello di produzione anch'esso "massimo possibile", nonché la distribuzione del reddito tra redditi da capitale e redditi da lavoro e tra soggetti al loro interno con ovvie implicazioni per il livello e la struttura dei consumi e del risparmio.

Sul mercato finanziario il risparmio, trasformato in un'offerta di fondi, è trasferito alle imprese e alle famiglie disposte a indebitarsi per sostenere i loro investimenti. Il mercato finanziario definisce le condizioni (livello dei tassi d'interesse, ammontare del credito, quantità di moneta e così via) che garantiscono la trasformazione del risparmio nel volume ("massimo possibile") di investimento. Tutto il reddito non speso per consumi è speso per investimenti: l'intera produzione è assorbita dalla domanda, l'equilibrio macroeconomico tra domanda e offerta aggregata è automaticamente garantito dalle istituzioni finanziarie.

In un mondo di soggetti razionali e previdenti e di mercati funzionanti, il mercato del lavoro determina la profittabilità del capitale che il mercato finanziario trasforma in nuova accumulazione; ovviamente, essendo l'equilibrio quello ottimale, è massima anche la crescita "possibile" (rispetto al contesto istituzionale esistente). Non meraviglia che una tale interpretazione consideri la situazione che si realizza di fatto come un equilibrio "naturale" o "potenziale", il massimo possibile in quel dato contesto istituzionale.

In una tale visione del processo macroeconomico – che ha un lungo pedigree ed è dominante nei circoli che contano nella gestione della politica economica, anche europea –, la combinazione di politica monetaria e politica fiscale è chiaramente definita; esse devono essere guidate da regole fisse in modo da non disturbare i mercati. La politica fiscale va finalizzata a migliorare le condizioni dell'offerta e a favorire il risparmio privato che è il fondamento dell'investimento privato e della crescita; ne segue l'indicazione di comprimere da un lato la spesa pubblica ritenuta improduttiva e di definire dall'altro lato una struttura fiscale che ridimensioni il peso sui redditi più elevati, in quanto generatori di risparmio. La politica monetaria va invece finalizzata sia per contenere le pressioni salariali e impedire oscillazioni innaturali dei prezzi monetari sia per assecondare le necessità di liquidità delle istituzioni finanziarie in modo da facilitarle nella loro azione allocativa degli investimenti (privati). Non sorprende che, anche in una fase di crisi così prolungata, la strategia di politica macroeconomica sia un mix di politica fiscale restrittiva, come dimostra il patto fiscale gestito con severità dalla Commissione,

e di politica monetaria accomodante, come evidenza il livello minimo dei tassi d'interesse ufficiali e i consistenti flussi di fondi liquidi alle banche per rendere più fluido il loro operare.

È una visione macroeconomica in cui la politica economica non è in grado di modificare né il tasso di disoccupazione “naturale” sul mercato del lavoro, né il tasso di interesse “naturale” sul mercato finanziario; un intervento non limitato a contrastare le oscillazioni di breve periodo intorno al trend naturale, ha il solo effetto indesiderato di accentuare le fluttuazioni economiche aumentando l'incertezza nel sistema. Per migliorare i risultati macroeconomici ritenuti insoddisfacenti, l'unica strada disponibile è quella di modificare le condizioni strutturali e istituzionali dei diversi mercati. È la logica delle riforme strutturali (neoliberiste) centrate - come ricordato dal prof. Mangiameli - sulle riforme dell'amministrazione pubblica (corruzione, evasione, sprechi), del mercato del lavoro, degli ostacoli alla concorrenza, dello sviluppo della ricerca e della formazione. Tutte riforme finalizzate al funzionamento più efficiente dei mercati anche se questo significa favorire, sul mercato del lavoro, l'occupazione contro il salario e, sul mercato finanziario, il risparmio privato (attraverso il consolidamento dei debiti pubblici).

4. Una ristrutturazione costituzionale?

È un'interpretazione forse troppo astratta, da macroeconomista; una retorica sulla retorica senza alcuna presa sulla realtà. Non lo escludo anche se ritengo che, nonostante le drastiche semplificazioni, essa permette di riordinare le idee e, così facendo, di cogliere il “senso” della politica economica europea. In effetti, questa volgarizzazione spiega il ruolo che svolge, nel determinare i vincoli sui bilanci pubblici dei diversi paesi, la stima del tasso di disoccupazione di non accelerazione del saggio di salario (Nawru) con riferimento al quale si determina il livello di “massima” occupazione compatibile con la stabilità macroeconomica; questo tasso di disoccupazione è alla base della stima dell'output gap (dell'eccesso o difetto del prodotto rispetto a quello potenziale) che vincola strettamente la politica di spesa pubblica. È una spiegazione che chiarisce anche come, data l'inadeguatezza della politica monetaria nel sostenere la domanda aggregata vi sia la necessità, come sembra chiedere il Governatore della BCE (a Jackson Hole), di una politica fiscale più flessibile se si intende realizzare quell'elevato livello di occupazione necessario alla coesione europea a lungo termine. Anche se, subito dopo, è lo stesso Draghi a precisare che nessun aggiustamento fiscale o monetario può sostituire le necessarie riforme strutturali.

A ben vedere, e si ritorna ai temi del Convegno, è possibile affermare che, per la trasformazione della governance politica europea, è stata sufficiente l'adesione alla liberalizzazione internazionale dei movimenti capitali. Da questa è conseguita la perdita di autonomia monetaria per i singoli paesi e l'inevitabile scelta della moneta unica; dal risultante contesto istituzionale discendono poi tutti gli altri interventi di politica economica, incluso il Fiscal compact. È possibile azzardare, non tanto paradossalmente, che l'integrazione *politica* dell'Unione si è già di fatto realizzata in un contesto di sovranità più ristretta, al cui interno i paesi sono costretti a ricercare e a sostenere i relativi costi, la composizione delle differenti preferenze politiche nazionali – espressione delle differenze socio-economiche che le caratterizzano – affrontando quel

“conflitto diagonale” che, nell’efficace analisi del prof. Joerges, investe in maniera contraddittoria i diversi livelli della governance europea.

Due implicazioni di questo slittamento della politica economica vanno sottolineate. La prima riguarda gli obiettivi della politica economica; l’accento posto sulla produzione piuttosto che sull’occupazione non è privo di conseguenze. È noto che produzione e occupazione sono tra loro strettamente legate dalle condizioni tecnologiche, ma è anche noto che l’ordine di causalità tra le due grandezze non è prefissato (nella politica economica). Porre l’accento sulla produzione (sul Pil) quale obiettivo della società significa subordinare le condizioni del lavoro al funzionamento “oggettivo” del sistema produttivo, di cui non possono che essere l’inevitabile ricaduta; porre l’obiettivo in termini di occupazione significa invece ricercare, in maniera non esente da valutazioni etiche, un adattamento “soggettivo” dei comportamenti produttivi e distributivi capaci di favorire la massima possibile realizzazione personale e collettiva. Che le categorie produzione e occupazione siano in economia dei costrutti teorici dalla dimensione socio-culturale multiforme non sorprende, ma scegliere l’una o l’altra come obiettivo dalla politica economica incide in maniera determinante nella costruzione della società futura: se si privilegia la produzione, sono le scelte e gli interessi delle imprese a decidere l’evoluzione sociale; se si privilegia l’occupazione sono le esigenze quali-quantitative del mondo del lavoro a qualificarne lo sviluppo.

Questa contrapposizione ne produce un’altra riguardante i soggetti che gestiscono, e come gestiscono, la politica economica. Nella misura in cui i risultati produttivi sono il mero risultato dell’operare di mercati che funzionano, o devono essere fatti funzionare, in maniera oggettivamente efficiente, non sorge alcun bisogno di controllo politico, di controllo democratico. I *Re dormienti* citati dal prof. Cantaro possono tranquillamente dormicchiare, tanto sono i boiardi a gestire la cosa pubblica. Non meraviglia allora che la governance economica, anche quella europea, ricada sempre più nelle mani di tecnocrati che, di fronte all’evidente fallimento del loro operare, non hanno altra opzione che la riproposizione testarda del “bisogna perseverare” del mettere ordine nella società per far funzionare l’economia. È ovvia l’erosione della responsabilità democratica e dello Stato di diritto che, sebbene allarmante, non è altro che il sottoprodotto della forma assunta dall’europeizzazione dei nostri stati costituzionali; da essa deriva, come rileva ancora il prof. Joerges, quell’“abisso sempre più forte tra i decisori e coloro che sono influenzati dal momento decisionale” e che è il maggiore ostacolo all’inclusione e alla partecipazione democratica.

5. Le politiche europee sono un errore?

L’assetto istituzionale europeo e il relativo mix di politica economica ha inevitabili, e ben definiti, effetti sulle economie dell’Unione costrette a operare in un sistema di scambi commerciali e finanziari internazionali e con istituzioni finanziarie in grado di redistribuire rapidamente i capitali disponibili verso le più appetibili opportunità di investimento globale. La ricerca di ciascun paese di espandere le proprie esportazioni e di contenere la fuoriuscita di capitale produttivo accentua la già esistente asimmetria economica tra paesi, e tra aree al loro interno, i cui risultati macroeconomici sono diversi da una “produttività” del sistema-paese, che dipende, oltre che dalla tecnologia e dalle risorse umane e materiali disponibili, dalla qualità delle sue istituzioni. Le forme di regolazione del mercato del lavoro, il funzionamento dell’apparato amministrativo, i

comportamenti fiscali, l'imprenditorialità industriale e finanziaria, la qualità delle risorse umane, sociali e ambientali sono tutti fattori che, in un sistema di mercati autoregolantesi, incidono sui costi e sui prezzi dei prodotti determinando la maggiore o minore competitività del sistema produttivo. In presenza di una eterogeneità di tali condizioni, la conseguenza della pressione competitiva non è la convergenza verso un'area economica omogenea, ma è il formarsi di una struttura gerarchica di aree forti e di aree deboli, dove ciascuna di esse si colloca "naturalmente" a un diverso livello di dipendenza economica a seconda dell'efficienza economica che, per retaggio storico e scelte politiche, riesce a realizzare.

La produttività di sistema non è tuttavia un dato immutabile; esso si trasforma, in tempi non brevi, per l'intervento di una classe dirigente che, modificando le istituzioni, mira a ridefinire la posizione dell'economia nella competizione internazionale. Nulla garantisce che un tale impegno si traduca, per il singolo paese, in una maggiore efficienza relativa in grado di garantire la convergenza tra aree; anzi, lasciato al mercato, il processo avvantaggia presumibilmente le aree con condizioni di partenza più solide il che accentua la pressione per una deflazione salariale nelle aree più svantaggiate, accentua la loro fragilità produttiva e, allargando le differenze nazionali, rende l'Unione più incline all'instabilità. Se la convergenza economica non è garantita, ancor meno lo è quella sociale; la crescita della disuguaglianza, tra paesi e al loro interno, indotta da politiche dal crescente carattere repressivo rendono più aspri i contrasti sociali interni. D'altra parte, la compressione dei salari e della spesa pubblica non favorisce il formarsi di prospettive di profitto in grado di sostenere gli investimenti adeguati a creare occupazione, con il rischio che, per forzare l'accumulazione, il sistema finanziario solleci, con la crescita dei valori azionari, situazioni di instabilità analoghe a quelle recentemente sperimentate. Non va sottovalutata un'ulteriore implicazione. Mentre le riforme dei mercati del lavoro accentuano le differenze di reddito fra i lavoratori dei diversi paesi e quindi deprimono le prospettive delle fasce sociali a più basso reddito, l'omogeneità delle condizioni finanziarie a livello sovranazionale rende più uniformi le condizioni dei percettori di redditi più elevati. Gli interessi e la capacità di perseguirli delle classi redditizie tendono a unificarsi a livello transnazionale, mentre gli interessi e la capacità di perseguirli dei lavoratori sono portati a diversificarsi e a contrapporsi nazionalmente; sono ovvie le conseguenze sulla disuguale capacità di aggregazione delle diverse fasce sociali nella difesa dei propri interessi. Le disuguaglianze di reddito e di ricchezza, frutto dell'attuale combinazione di politica economica, si traducono in disuguaglianza politica.

Poiché nulla di tutto questo è sconosciuto a chi gestisce la politica economica europea, si può allora ritenere che la strategia che la informa si fondi sul principio che "ciascuno deve contare su se stesso" per rafforzare la propria competitività. La mancata cooperazione solidale delle politiche di austerità nell'affrontare l'attuale difficile situazione può essere giustificata dalla necessità di premere sulle classi politiche dei paesi in difficoltà per rimediare alle politiche inadeguate del passato, non vengono considerate altre alternative che non sia la trasformazione istituzionale del paese attraverso riforme strutturali (neoliberiste) delle relazioni di lavoro e dell'intervento pubblico, viste come questioni specifiche del singolo paese (area) e non come tasselli di una trama europea.

Ne derivano due implicazioni di non poco conto. La deflazione salariale e sociale che discende da questo riaggiustamento istituzionale è considerata come un "costo necessario" affinché la società raggiunga una maggiore efficienza (di mercato). D'altra parte, il circolo vizioso recessivo delle politiche di austerità non solleva alcuna

preoccupazione per il deterioramento degli equilibri sociali e delle prospettive di progresso civile che pur sono le aspirazioni che hanno motivato la partecipazione dei paesi alla comunità europea. In effetti, nelle posizioni ufficiali gli obiettivi delle proposte di Europa2020 sono considerate raggiungibili non appena le riforme strutturali saranno compiute, senza però porsi la questione se mai potranno realizzarsi.

Le trasformazioni, quelle auspiccate e quelle previste, perseguite dalla politica economica europea non sono solo economiche, sono essenzialmente sociali; non si tratta di una politica anticrisi, ma di una gestione consapevole per far transitare la società verso un modello di società europea di mercato, sulla cui desiderabilità non si registra alcun dibattito esplicito, e tanto meno democratico.

6. L'eccezionalismo europeo è definitivamente tramontato?

Si ritorna così, in conclusione, alla questione posta al Convegno: quale stabilità e quale crescita dell'ordinamento europeo?

Per quanto riguarda la crescita, gli sviluppi della “rivoluzione neo-liberale” in atto indicano che la direzione è ben determinata nella sua proposta e nella sua attuazione. È un progetto dall'evidente carattere “costituzionale” per la scelta di subordinare, nel processo di riproduzione materiale e morale della società, i diritti sociali ai diritti economici, le scelte pubbliche ai rapporti di mercato. La radicalità del processo di transizione verso un assetto sociale significativamente diverso da quello del passato trova peraltro una sua legittimazione nell'egemonia che il pensiero neoliberista si è conquistato non solo con la coercizione delle sue politiche economiche, ma anche con il sedimentarsi di un senso comune che si è finora tradotto in un ampio consenso, sociale e politico.

Per quanto riguarda invece la stabilità, non si deve sottovalutare che un tale progetto genera delle contraddizioni interne che ne possono mettere in discussione la sostenibilità. Non solo le tensioni economiche e sociali cui abbiamo fatto cenno, ma le stesse norme e procedure in cui la contrattualità privata fa premio sulle decisioni pubbliche, in cui il potere sanzionatorio viene trasferito dallo Stato nazionale a sedi ad esso sovraordinate, prefigurano una tensione tra realtà sociale e aspettative diffuse per la sistematica subordinazione dei diritti sociali (dei deboli) a quelli economici (dei forti).

Contraddizioni più sotterranee possono inoltre risultare dai dissidi a livello di politica macroeconomica derivanti dalla messa in discussione del *mix* “tedesco” di politica macroeconomica (fiscale restrittiva e monetaria accomodante) per un *mix* “anglosassone” (più flessibilmente espansiva sul terreno fiscale). Un'alternativa che non può esser letta solo in termini tecnici. Se la si considera alla luce dell'economia sociale di mercato – aspetto ben presente nella relazione del prof. Joerges – si può formulare la congettura, tutta da discutere, se non stia emergendo, a livello di classe dirigente europea, una contrapposizione tra una prospettiva neo-liberista e una ordo-liberista. Se, per entrambe l'obiettivo è quello della subordinazione della società all'economia (com'è evidente dal ruolo che esse prevedono per le istituzioni del lavoro), esse si differenziano nella gestione dei conflitti politici e sociali che tale obiettivo genera; la loro soluzione è mediata dal potere invisibile del mercato nel caso del neoliberismo, dallo Stato con l'appoggio dei corpi intermedi nell'ordoliberalismo. Questi ultimi, presenti in maniera sostanziale in quest'ultima impostazione di controllo politico della società, sono tendenzialmente assenti, o comunque molto attenuati, in quella neo-liberista di controllo

economico della società. Due prospettive costituzionali antitetiche come ben emerge se si considerano le diverse implicazioni che derivano per il diritto del lavoro e per il ruolo amministrativo pubblico.

Una ristrutturazione “costituzionale” della società in senso puramente efficientista introduce un’ulteriore contraddizione. Il ruolo essenziale che la classe politica sta svolgendo, assieme ai mezzi di informazione, nella costruzione di un consenso (passivo) attorno a un “realtà” promossa a “razionalità”, può essere messo in discussione nel caso si affievolisca il consenso circa la necessità di accettare i costi del deterioramento degli equilibri sociali e delle prospettive di progresso civile; se, in altre parole, dovesse risultare sempre più inaccettabile la liquidazione del welfare state e della piena cittadinanza politica. La riduzione del politico a puro trasmettitore di progetti altrui dai contenuti indefiniti lo appiattisce e l’avvilisce nell’incapacità di leggere il conflitto sociale e di svolgere l’importante funzione di individuare i possibili compromessi, accettabili socialmente, in grado di affrontare gli ineludibili contrasti tra le necessità di un’economia dominante e i bisogni di una società che mira (ancora) al benessere diffuso e alla dignità della persona. In questa dimissione di responsabilità risiede il pericolo che, con il restringersi degli spazi di una democrazia sostanziale, si allenti il collante sociale necessario come antidoto a una gestione autoritaria della società.

Non sono conclusioni troppo confortanti. Le forze che operano in questa fase discendente del lungo ciclo kaleckiano indicano, a mio avviso, che la trasformazione delle istituzioni economiche è tutt’altro che casuale e che la loro affermazione sta introducendo una vischiosità nella nostra storia futura difficile da contrastare. Tuttavia – ed è lo stesso riferimento a Kalecki a suggerirlo – la dinamica dei rapporti sociali non è un processo “naturale”, ma il frutto di un conflitto tra obiettivi, necessità ed esigenze diverse non facilmente componibili. L’esaurirsi dell’“eccezionalismo europeo”, questione posta giustamente dal prof. Cantaro nella sua relazione introduttiva, non esprime un’incompatibilità “naturale” tra economia e società, ma va vista come l’inadeguato e pericoloso compromesso che l’attuale classe politica è capace di offrire nell’attuale fase storica ma che, tutto sbilanciato a far prevalere le ragioni dell’economia sulle esigenze della società, non può che essere rifiutato come base della revisione “costituzionale” dell’attuale società del welfare. Un rifiuto consapevole di questa prospettiva richiede però di ripristinare nel popolo (europeo) la sovranità politica, di restituirgli concretamente la capacità di scegliere la forma di società del suo futuro. Il riproporsi oggi in termini crudi della contraddizione di fondo che segna, al di là del loro comune riconoscimento dei diritti individuali, il rapporto tra democrazia liberale e capitalismo, tra potere economico e esigenze sociali, impone di riportare in primo piano il confronto aperto ed esplicito su come conciliare l’efficienza produttiva (i valori dell’economia) con le esigenze di solidarietà e giustizia sociale (i valori della società).

Quando, con quale intensità e con quali soluzioni tale questione si presenterà come questione democratica indifferibile non sarà certamente l’esito di un corso naturale.

Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact

Federico Losurdo*

1. Democrazia e fiducia dei mercati

Nella rappresentazione funzionalista l'adozione della moneta unica costituiva una conseguenza naturale del mercato unico, della inevitabile necessità di disporre, in un mercato ormai completamente unificato, di un solo mezzo di pagamento (Rapporto Delors 1989). La scelta dell'Euro rappresentava, inoltre, dopo la caduta del muro di Berlino e la riunificazione tedesca, il tentativo dell'Europa di emanciparsi dall'egemonia finanziaria del dollaro e di individuare un proprio autonomo ruolo nel contesto della globalizzazione. Senza dimenticare la valenza propriamente simbolica della moneta, in quanto tale: un oggetto che avrebbe dovuto rendere l'Unione più tangibile e visibile ai propri cittadini (Pagliarecci 2007).

L'idea che la moneta in quanto tale avrebbe unificato le culture europee e generato per partenogenesi la politica si è rivelata, tuttavia, un'illusione (Paggi 2011), nella misura in cui l'assenza della solidarietà di bilancio (formalmente vietata dall'art. 125 del TFUE) e di adeguati meccanismi istituzionali di correzione degli squilibri macroeconomici ha progressivamente ampliato le divergenze tra gli Stati membri (Fitoussi 2013).

E non meno illusoria si è dimostrata la convinzione che, essendo ormai arrivati “alla fine della storia”, l'Eurozona fosse ontologicamente immune dalle crisi finanziarie, al punto che il disegno istituzionale originario dell'euro non ne prendeva nemmeno in considerazione la possibilità¹. Nell'errata convinzione che l'Europa, grazie al “governo delle regole”, avrebbe vissuto eternamente in un piccolo paradiso postmoderno (Cantaro 2012).

Il tempo della globalizzazione è, invece, il tempo di guerre valutarie e finanziarie (combattute dai terminali delle borse) per fronteggiare le quali i governi degli Stati non devono solo mantenere la *fiducia dei propri parlamenti nazionali*, ma devono anche conquistare e preservare la *fiducia delle grandi istituzioni finanziarie sovranazionali*.

Lo Stato ‘debitore’ deve, infatti, godere di una “doppia fiducia”: la lealtà dei propri cittadini (del “popolo dello Stato”) e la fiducia dei mercati finanziari (del “popolo del mercato”) (Streek 2013, 100 ss.). Il potere pubblico, per un verso, deve soddisfare i diritti e le aspettative di benessere dei propri cittadini che tramite elezioni decidono i propri rappresentanti istituzionali. Dall'altro lato, per continuare a rifinanziare il debito sovrano, deve soddisfare le aspettative contrattuali dei propri creditori, i quali, essendo

* Federico Losurdo è Professore a contratto di Istituzioni di diritto pubblico e assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università di Urbino Carlo Bo (DAAD Alumnus).

¹ Fatta salva la previsione dell'art. 122 TFUE. Disposizione che, peraltro, concerne anzitutto le catastrofi naturali e che solo al prezzo di interpretazioni creative è stata applicata alla crisi finanziaria dell'Eurozona.

prevalentemente interessati alla solvibilità dello Stato, pretendono, nel caso in cui i conti non siano in ordine, politiche di severa austerità.

Si tratta di due istanze contraddittorie (e spesso inconciliabili) che sottopongono a tensioni formidabili l'assetto della forma di Stato democratica (Mangiameli 2013; Cassese 2012). Forma che si incentra sul fondamentale principio secondo il quale coloro che prendono *decisioni vincolanti* (i governanti) sono *politicamente responsabili* di fronte alla comunità (dei governati) che subisce gli effetti di tali decisioni.

La crisi economica dell'Unione ha accelerato questo fenomeno di *de-territorializzazione del potere*, di scissione tra potere e responsabilità. E lo ha fatto, talora, in nome dell'emergenza, di un *diritto costituzionale della crisi* (Grasso 2012; Cantaro 2012), elevato a principio di legittimazione di procedure legislative, amministrative e prassi distanti dalle ordinarie procedure democratiche (di questo modello è esemplare la lettera inviata dalla BCE al Governo italiano del 5 agosto 2011)².

2. Il “compromesso costituzionale” di Maastricht

Squarciato il “velo d'ignoranza” circa le finalità ultime del processo di integrazione che aveva consentito agli Stati membri di condividere per lungo tempo le stesse decisioni, dandone interpretazioni differenti (Cantaro, Losurdo 2009), a Maastricht si è dato vita ad un'Unione economica e monetaria (UEM), concepita come un percorso graduale di convergenza (segnato da tre distinte fasi)³ con l'obiettivo di proteggere l'area comunitaria dagli attacchi della speculazione finanziaria internazionale, divenuti sempre più insidiosi dopo il declino del sistema internazionale dei cambi fissi eretto a Bretton Woods (Bagnai 2012, 11 ss.).

L'architettura originaria dell'Unione economica e monetaria, frutto di un *“compromesso costituzionale”* tra le ragioni della stabilità e le ragioni della crescita può essere, per certi versi, raffigurata come un “contratto incompleto” (Heipertz, Verdun 2004). Alcuni rilevanti profili inerenti alla governance economica dell'Unione non erano stati definiti in tutti i dettagli, in quanto si confrontavano diverse idee di politica economica (da quelle di tenore neokeynesiano alle diverse varianti dell'ordoliberalismo).

Il governo centralizzato della moneta era affidato ad un'istituzione totalmente indipendente dai decisori politici, la Banca Centrale Europea, la cui missione, in omaggio alla “cultura della stabilità tedesca” (Somma 2014), era il controllo dell'inflazione; e, solo subordinatamente a questo obiettivo, il sostegno delle politiche economiche generali dell'Unione (artt. 119 e 127 TFUE).

Le politiche economiche e sociali (quelle della crescita), invece, rimanevano prevalentemente nelle mani dei singoli Stati membri, seppure coordinate all'interno delle

² In alcuni casi pervenuti all'attenzione della Corte costituzionale il Governo italiano ha invocato il principio “*salus rei publicae suprema lex esto*” (sentenza nn. 148 e 151 del 2012). L'evocazione di una sorta di “stato di necessità”, tale da giustificare l'intervento dello Stato in ogni materia legislativa è stata respinta dalla Corte: “Il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale” (sent. n. 151, cit.).

³ Prevedendo per quanto concerne la terza fase (l'adozione della moneta) appositi protocolli opting out per Regno Unito e Danimarca.

istituzioni intergovernative⁴. Il principio del coordinamento era in fondo l'escamotage per aggirare le resistenze nazionali alla cessione della sovranità fiscale (resistenze che hanno il loro fondamento giuridico nel principio di attribuzione). Il Regno Unito (e i Paesi dell'Europa dell'est) non sono mai stati disposti ad accettare un governo economico *tout court*, nel timore che ciò possa limitare il buon funzionamento del mercato unico, impedendo il pieno dispiegarsi delle libertà economiche fondamentali.

Per rimediare a questa *legittimazione asimmetrica* della politica economica, incardinata sugli Stati membri, rispetto alla politica monetaria, incardinata sulle istituzioni sovranazionali, il Trattato di Maastricht ha codificato dei vincoli finanziari destinati ad *orientare il processo di bilancio* degli Stati membri che intendevano far parte dell'Eurozona (De Ioanna 2014; Cantaro 2014): si tratta dei criteri di convergenza in base ai quali il debito pubblico di ciascun Paese non può superare il 60% del PIL e il deficit annuale il 3%.

Tuttavia, il principio delle finanze sane non veniva applicato in termini assoluti, ma flessibili, in modo tale da tenere conto di tutti i fattori economici e sociali rilevanti. L'art. 126 TFUE ammette, infatti, che il deficit del 3% possa essere superato, se il rapporto resta "vicino al valore di riferimento", oppure il superamento è dovuto a cause eccezionali e temporanee⁵.

Inoltre, la valutazione sul "disavanzo eccessivo" non si riduceva ad un semplice esercizio contabile, in quanto le decisioni circa le infrazioni spettavano prioritariamente ad un'istanza politica (il Consiglio) e non giurisdizionale (la Corte di Giustizia)⁶. La realizzazione dei criteri fissati dal Trattato di Maastricht non era, insomma, del tutto sottratta alle determinazioni degli Stati nazionali, sul presupposto che fossero ancora le uniche istituzioni europee autenticamente legittimate a portare avanti le istanze della crescita.

L'intelaiatura istituzionale dell'UEM era completata da alcune norme volte a garantire che le politiche nazionali della crescita non mettessero in discussione la *Grundnorm* della stabilità monetaria: norme riconducibili alla ratio di impedire l'azzardo morale ("*moral hazard*") degli Stati membri: cioè, il perseguimento di politiche fiscali eccessivamente espansive nella speranza di un intervento di ripianamento del bilancio da parte del livello di governo sovranazionale⁷.

⁴ Il metodo del coordinamento rinvia ad un procedimento circolare tra istituzioni comunitarie e Stati membri che dovrebbe, per effetto di atti di *soft law*, portare ad una progressiva convergenza delle politiche economiche nazionali (art. 121 TFUE). La funzione di indirizzo politico è in capo alle istituzioni comunitarie, le quali fissano gli "indirizzi di massima" con delle raccomandazioni non vincolanti. Agli Stati membri spetta dare attuazione a questi indirizzi generali e comunicare le principali misure adottate che, in un processo d'apprendimento reciproco, possono imporsi come *best practices* a livello comunitario.

⁵ La stessa flessibilità si applica al parametro del debito pubblico il quale può scostarsi dal valore di riferimento del 60% del PIL, qualora "detto rapporto si stia riducendo in maniera sufficiente e si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato".

⁶ La procedura per i disavanzi eccessivi si articolava su più livelli politici in base all'art. 126 TFUE, mentre il *Fiscal compact* (Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria", 2 marzo 2012) prevede, per la prima volta, il coinvolgimento nella procedura della Corte di Giustizia.

⁷ In questo senso valgono, da un lato, la clausola del "divieto di salvataggio" ("*no bail out clause*") che vieta all'Unione e agli Stati membri di "farsi carico" del debito pubblico di un altro Stato membro (art. 125 TFUE). Dall'altro il divieto per la BCE e alle altre banche centrali dell'Eurosistema di concedere qualsiasi "facilitazione creditizia" agli Stati membri, nonché di "acquistare direttamente" (sul mercato primario) titoli del debito pubblico (art. 123 TFUE).

3. Il governo asimmetrico delle regole nel Patto di stabilità e crescita

Il Trattato di Maastricht scommetteva, insomma, sulla possibilità di perseguire, tramite l'imposizione di criteri di convergenza flessibile, un graduale superamento degli squilibri macroeconomici tra gli Stati membri. Con il Patto di stabilità e crescita del 1997 (PSC) si impongono, invece, regole fiscali più rigide (il pareggio di bilancio a medio termine), anche oltre le stipulazioni di Maastricht, con l'intento di 'proteggere' la politica economica da possibili derive keynesiane (Maestro Buelga 2011).

L'adozione del PSC si inserisce nel contesto politico-costituzionale che ha proceduto la decisione sul passaggio alla terza fase dell'UEM. In tale sede i Paesi con finanze pubbliche sane (Germania in testa) paventavano che un'area monetaria allargata alla maggioranza dei Paesi membri potesse condurre, col tempo, ad interpretazioni edulcorate della normativa sui disavanzi eccessivi, così da mettere a repentaglio la stabilità e credibilità della moneta unica dinnanzi ai mercati⁸. Ispirato dal Ministro delle finanze tedesco Theo Waigel, il PSC si prefigge due fondamentali obiettivi: per un verso, il rafforzamento della "sorveglianza multilaterale" (ponendo le basi giuridiche di quello che diventerà il "Semestre europeo") (il c.d. *braccio preventivo*); per altro verso, il rafforzamento dell'apparato sanzionatorio, rendendo più celere l'irrogazione delle sanzioni, riducendo contestualmente gli ambiti affidati alla discrezionalità politica (il c.d. *braccio correttivo*)⁹.

L'elemento cardine del PSC è, senza dubbio, la previsione dell'obbligo di raggiungere "a medio termine" l'obiettivo "di un saldo del bilancio vicino al pareggio o positivo"; una previsione normativa che, in maniera un po' surrettizia, ha anticipato i più recenti sviluppi volti alla 'costituzionalizzazione' del principio del pareggio di bilancio negli ordinamenti nazionali¹⁰.

La letteratura costituzionalistica più avvertita ha rilevato che, a Trattati invariati, si è introdotto un nuovo impegno finanziario per gli Stati membri; un impegno ulteriore giustificato da asserite ragioni prudenziali. In questa maniera si è mantenuta ferma la soglia del 3% del PIL nel breve termine, ma, al contempo, si è fissata una nuova regola: pareggio di bilancio a medio termine, modificando nei fatti l'art. 126 TFUE e il relativo protocollo (Guarino 2011).

La pretesa di gestire la politica fiscale attraverso una regola aurea assoluta – pretesa coerente con la tendenza da sempre insita al processo d'integrazione a "mettere tra parentesi" la politica, per privilegiare "soluzioni tecniche ottimizzanti" – si è dimostrata irrealizzabile e inficiata da profonde contraddizioni. Il "governo delle regole", soprattutto se "stupide", è infatti geneticamente incapace di affrontare le

⁸ Si riscontra un'interessante analogia tra il PSC e il *Fiscal compact*. Anche nel 1995 la proposta tedesca si sarebbe dovuta attuare, in un primo momento, attraverso un Trattato internazionale multilaterale, in considerazione della forte opposizione del Regno Unito. Solo quando maturò un certo consenso politico sull'opportunità di rafforzare la procedura sui disavanzi eccessivi si diede forma al PSC attraverso una risoluzione del Consiglio europeo (Amsterdam, 17 giugno 1997) che fu poi tradotta normativamente con i regolamenti nn. 1466/97 e 1467/97, prevedendosi le opportune esenzioni per il Regno Unito.

⁹ Secondo Basso 2009: "con il PSC considerato nel suo insieme la valutazione sull'eccessività del deficit è divenuta quasi un esercizio contabile".

¹⁰ Il principio del pareggio di bilancio viene codificato nel regolamento n. 1466/97/CE: "Ciascuno Stato membro ha un obiettivo a medio termine differenziato per la sua posizione di bilancio. Questi obiettivi di bilancio a medio termine specifici per Paese possono divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo. Essi offrono un *margin di sicurezza* rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3%" (art. 1).

situazioni di crisi che dipendono da eventi straordinari ed imprevedibili (Verola 2010). E quando tali regole si dimostrano irrealistiche, l'unica alternativa è quella di disattenderle (Joerges, Giubboni 2013).

Cosa che è puntualmente avvenuta, allorché, a causa della congiuntura sfavorevole, Germania e Francia hanno sfiorato i parametri macroeconomici del Patto e, di fatto, imposto un alleggerimento dei vincoli di bilancio, fino a scatenare un conflitto istituzionale innanzi alla Corte di Giustizia¹¹ (Degni 2007); salvo poi imporne una nuova radicalizzazione per far fronte alla crisi dei debiti sovrani.

L'evoluzione normativa del Patto è, insomma, l'espressione paradossale di un'Europa in cui *qualche Stato membro 'è più eguale' degli altri*.

4. Stato d'eccezione e diritto europeo della crisi

La crisi economica, nata come crisi della *finanza privata* negli Stati Uniti, ha preso in alcuni Paesi dell'Unione la forma di una crisi della *finanza pubblica*, rendendo evidenti i difetti strutturali dell'edificio eretto a Maastricht.

Il vincolo esterno della moneta ha finito per 'imprigionare' economie profondamente diverse quanto a produttività, competitività e tassi d'inflazione. L'assenza di politiche perequative intra-europee, cioè di meccanismi istituzionali idonei al trasferimento di risorse dalle zone in espansione a quelle in recessione (meccanismi di regola presenti negli Stati federali) ha incrementato le differenziazioni economico e sociali esistenti (Fitoussi 2013).

L'asimmetria è stata ulteriormente favorita dalla mancata sincronia tra integrazione orizzontale (*allargamento*) e integrazione verticale (*approfondimento*). A fronte di un'accelerazione dell'allargamento ai Paesi dell'Est nel periodo 2004-2007 non è corrisposta un'uniformazione delle politiche sociali. Queste politiche nel loro nucleo essenziale sono, anzi, rimaste nella sovranità degli Stati membri, alimentando la concorrenza al ribasso tra regimi normativi applicabili (Losurdo 2011).

Neppure il Trattato di Lisbona del 2009 ha garantito il necessario salto di qualità. Anche in quella sede hanno prevalso gli interessi nazionali dei "Signori dei Trattati": la tendenza a limitare le competenze dell'Unione e a complicare oltre misura il procedimento legislativo europeo e il sistema delle fonti (Mangiameli 2013). L'istituzionalizzazione dell'eurozona come spazio giuridico separato dall'Unione¹² è sembrata, inoltre, consolidare l'idea di un'Europa destinata a proseguire indefinitamente il suo cammino "a due velocità".

La "crisi dei debiti sovrani" ha, pertanto, colto del tutto impreparata l'Unione: si è improvvisamente scoperto di aver costruito un euro senza rete di protezione, senza *air bag*. All'ombra della costituzione economica formale disegnata nei Trattati, si è fatto avanti un diritto dell'emergenza, un *diritto costituzionale della crisi* (Cantaro 2012, Grasso 2012). Un diritto (spesso di incerta qualificazione tra diritto pubblico e diritto privato) incentrato sulla 'coppia magica' austerità e riforme strutturali (vero e proprio imperativo

¹¹ Corte giust. sentenza 13 luglio 2004, C-27/2004, *Commissione c. Consiglio*. Il ricorso trae origine dalla scelta del Consiglio di adottare un atto atipico di sospensione della procedura d'infrazione a carico di Germania e Francia.

¹² Il Trattato di Lisbona ha aggiunto il capo IV al titolo VIII espressamente dedicato alle "disposizioni specifiche per i paesi membri la cui moneta è l'euro" e ha istituzionalizzato l'Eurogruppo (la riunione dei ministri finanziari dei paesi euro) attraverso il protocollo aggiunto n. 14.

costituzionale della globalizzazione), ed affidato ad una gestione di tipo manageriale e tecnocratica, che ha ulteriormente ‘legato’ le mani agli Stati, oltre ad aver violato la stessa rule of law comunitaria (Joerges, Giubboni 2013).

Di ciò costituiscono una testimonianza esemplare il “*Six Pack*”¹³ e il “*Two pack*”¹⁴ che, nel loro complesso, hanno incrementato numero e forza cogente delle regole fiscali¹⁵, previsto un “coordinamento rafforzato” delle politiche macroeconomiche nella forma del “Semestre europeo” ed introdotto un meccanismo di monitoraggio progressivo degli Stati dell’Eurozona che diventa progressivamente più invasivo, all’aggravarsi della situazione finanziaria dello Stato interessato¹⁶. Nel quadro della nuova governance economica ne esce, in particolare, molto rafforzato il ruolo della Commissione, in considerazione del sostanziale automatismo delle procedure di deficit eccessivo, in ragione del principio della “maggioranza qualificata inversa”¹⁷.

L’obbiettivo dichiarato di questi pacchetti riformatori è quello di ‘proteggere’ l’Eurozona dagli assalti della speculazione finanziaria. I mercati si sentirebbero più ‘rassicurati’, se le decisioni fondamentali di politica economica vengono affidate ad istituzioni tecniche sovranazionali, al riparo dalle ‘irresponsabili’ pressioni delle classi politiche nazionali (Morrone 2014).

Non è un caso che cardine di questa strategia è la progressiva evoluzione del pareggio di bilancio da *vincolo ‘esterno’* agli ordinamenti degli Stati membri a *vincolo ‘interno’* agli stessi, in virtù della sua espressa ‘codificazione’ nelle Costituzioni dei principali Stati dell’Eurozona (Losurdo 2012): da vincolo prevalentemente politico e discrezionale a vincolo sovranazionale e costituzionalmente indisponibile¹⁸.

L’altro fondamentale asse attorno al quale ruota il diritto europeo della crisi è il *principio di condizionalità*: un principio che ricalca la prassi da lungo tempo invalsa presso il Fondo monetario internazionale (Ronchetti 2007, 17 ss.) e che è diventato la ‘stella polare’ per regolamentare il rapporto fra le nuove istituzioni intergovernative ed i Paesi più fragili della UE.

La gestione emergenziale della “crisi dei debiti sovrani” di Grecia, Portogallo, Spagna, Irlanda e Cipro è stata, difatti, improntata alla creazione di meccanismi

¹³ Un complesso di atti normativi (Reg. n. 1173/2011; Reg. n. 1174/2011; Reg. n. 1175/2011; Reg. n. 1176/2011; Reg. n. 1177/2011; dir. 2011/85/UE) che hanno riformato il PSC sia nel suo braccio preventivo che in quello correttivo.

¹⁴ Reg. n. 472/2013 e Reg. n. 473/2013.

¹⁵ La gran parte delle quali sono oggi parte integrante del Fiscal compact.

¹⁶ Un monitoraggio che può proseguire anche cessata l'emergenza: “Uno Stato membro può essere soggetto a sorveglianza post-programma finché non avrà rimborsato almeno il 75% dell’assistenza finanziaria che ha ricevuto da uno o più altri Stati membri, dal MESF, dal MES o dal FESF” (art. 14 del Reg. n. 472 cit.). In tal caso “il Consiglio, su proposta della Commissione, può raccomandare a uno Stato membro soggetto alla sorveglianza post-programma di adottare misure correttive”. Il Parlamento dello Stato interessato può solo “invitare rappresentanti della Commissione a partecipare a uno scambio di opinioni”.

¹⁷ Principio in base al quale una raccomandazione della Commissione si intende adottata a meno che il Consiglio decida, deliberando a maggioranza qualificata, di respingerla. Tale principio è stato ulteriormente consolidato dal Fiscal compact che prevede l’obbligo per gli Stati dell’Eurozona di sostenere le raccomandazioni della Commissione (art. 7).

¹⁸ La prima tappa in questa direzione si è compiuta con il Patto Euro-Plus del 24-25 marzo 2011: un accordo – negoziato al di fuori del quadro istituzionale dei Trattati – con il quale gli Stati aderenti si sono impegnati a recepire nella legislazione nazionale le regole in materia di bilancio pubblico contenute nel PSC con un atto giuridico interno “di natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (Costituzione o normativa quadro)”.

istituzionali, dapprima transitori¹⁹ e successivamente permanenti, il Meccanismo europeo di Stabilità (MES), che condizionano la concessione del sostegno finanziario all'attuazione da parte degli Stati assistiti di dettagliati programmi di austerità e riforme strutturali, sotto l'attenta vigilanza della *Troika* (Giovannelli 2013)²⁰.

Di questo modello di governance la lettera della BCE (inviata al Governo italiano il 5 agosto 2011) costituisce il prototipo ideale. Nella lettera si annunciava l'intenzione di procedere all'acquisto dei titoli del debito pubblico italiano – che in quella fase era a rischio default – condizionando tale intervento all'implementazione (indicando persino tempistica e strumentazione giuridica) di un programma economico a tutto campo nel settore delle liberalizzazioni, del diritto del lavoro, dei sistemi previdenziali, del fisco e così via.

Un simile *modus procedendi* 'extra ordinem', introduceva una forma di condizionalità informale, parallela a quella prevista e regolata nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria, che seppure giuridicamente non cogente, influenzava in maniera determinante le scelte di politica economica e sociale di uno Stato membro (Giubboni 2013).

5. Custode della stabilità monetaria vs. custode dell'integrazione europea

Le modalità di intervento della BCE sono state successivamente codificate nel programma "operazioni monetarie definitive" (OMD), varato dal Consiglio direttivo della Banca il 6 settembre 2012. Per "salvaguardare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria nell'area Euro", la BCE (e le altre banche centrali dell'Eurosistema) si riservano di effettuare acquisti illimitati di titoli del debito pubblico sui mercati secondari. Le OMD presuppongono, a loro volta, l'esistenza di un programma di assistenza finanziaria e sono soggette alle stesse rigide condizioni sospensive²¹.

Sull'intreccio tra politica monetaria e politica economica (di cui le OMD sono oggettivamente espressione) si è aperto un aspro confronto tra il 'custode' della stabilità dell'Eurozona, la BCE la quale agisce alla frontiera tra le due sfere e il 'custode' dell'integrazione europea, il Tribunale costituzionale federale (*BVerfG*), il quale, a partire dal "*Lissabon Urteil*", si è attribuito il ruolo di garante ultimo del processo d'integrazione europea, con decisioni che hanno costantemente orientato le scelte istituzionali dell'Unione²².

¹⁹ Come il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) sui quali Megliani 2013.

²⁰ Nel Trattato MES è previsto che la concessione degli aiuti finanziari agli Stati soccorsi è condizionato alla previa ratifica del Fiscal compact.

²¹ Le OMD verranno infatti interrotte, qualora il Paese interessato non rispetti termini e condizioni del programma di aggiustamento e rimarranno sospese temporaneamente durante la verifica del loro corretto adempimento.

²² Per quanto concerne l'istituzione del MES, ad esempio, si è scelto di procedere con la "revisione semplificata" dell'art. 136 TFUE (Decisione del Consiglio europeo del 25 marzo 2011), anziché ricorrere alla "clausola di flessibilità" (art. 352 TFUE) e di creare il meccanismo nella cornice esistente dei Trattati. Questa diversa ipotesi avrebbe richiesto, infatti, un percorso politicamente più accidentato, alla luce del "*Lissabon Urteil*". Per la Corte costituzionale tedesca tanto la revisione dei Trattati (ordinaria o semplificata che sia) quanto l'uso della clausola di flessibilità richiedono l'approvazione di una legge costituzionale. Tuttavia, mentre nel caso della ratifica questa legge deve essere approvata dopo che l'atto (la revisione del

Ricorrendo per la prima volta al rinvio pregiudiziale, il *BVerfG* ha chiamato la Corte di Giustizia a giudicare la conformità ai Trattati della delibera OMD, ponendo, tuttavia, sulla stretta strada del “dialogo giurisdizionale” numerosi paletti interpretativi, nonché un espresso monito finale²³.

La pronuncia – che si inserisce nel filone giurisprudenziale iniziato con il *Maastricht Urteil* – è, nella sua essenza, una difesa della Costituzione tedesca rispetto ai processi di tendenziale federalizzazione delle politiche monetarie e fiscali sottesi al diritto europeo della crisi (De Ioanna 2014)²⁴. Per poter proseguire, questo processo deve essere democratico, deve, cioè, nella perdurante situazione di deficit di legittimità dell’Unione, salvaguardare il potere-responsabilità del *Bundestag*, il suo diritto di dire l’ultima parola rispetto a tutte le decisioni sovranazionali (quali quelle concernenti la concessione di aiuti finanziari ai partner europei) che incidono, anche solo potenzialmente, sul bilancio federale (artt. 20, 38 e 79, comma 3, *Grundgesetz*)²⁵.

È per questo motivo che, nel caso il cui la sentenza della Corte di Giustizia non dovesse ritenere le OMD *ultra vires*²⁶, il *BVerfG* si riserva di scrutinarne la legittimità sulla base del ben più pregnante controllo di identità costituzionale (“*Identitätskontrolle*”), senza necessità, in questo caso, di ricorrere al rinvio pregiudiziale, trattandosi di questione meramente ‘interna’ all’ordinamento tedesco (Donati 2014).

La difesa da parte della Corte di Karlsruhe del principio della democrazia parlamentare assume, tuttavia, tratti paradossali (Mayer 2014). Essa non sembra rivolta ad elevarlo a “*tradizione costituzionale comune*” (art. 4, comma 2 TUE), bensì si connota in chiave *marcatamente unilaterale*, dal momento che sembra trascurare le analoghe esigenze di salvaguardia dei processi democratico-parlamentari degli altri Stati membri dell’Unione (e, in particolare, di quelli colpiti dalla crisi finanziaria)²⁷.

Svalutando nei fatti il rilievo dei diritti democratici degli altri, il *BVerfG* ha, a sua volta, dato il proprio “avallo costituzionale al principio di stretta condizionalità su cui è

Trattato) è stato sottoscritto dai rappresentanti dei governi, nel caso, invece, della clausola di flessibilità questa autorizzazione parlamentare (con legge costituzionale) deve precedere la manifestazione stessa della volontà del rappresentante del Governo tedesco nel Consiglio (paragrafo 328). Cfr. Gianniti 2011.

²³ Ordinanza del 14 gennaio 2014. La delibera della BCE sarebbe “*ultra vires*” (in ragione della violazione del principio d’attribuzione), per un verso, perché si porrebbe fuori dal mandato della BCE (artt. 119 e 127 TFUE) e, per altro verso, perché tale programma violerebbe il divieto di finanziamento monetario del debito degli Stati (art. 123 TFUE). Il presupposto dal quale parte la Corte di Karlsruhe è che l’intrinseca razionalità dell’andamento del mercato dei titoli di Stato dell’Eurozona non potrebbe tollerare alcun intervento regolatorio esterno, in quanto l’andamento degli spread rifletterebbe fisiologicamente le aspettative dei mercati circa la solvibilità dei singoli Stati membri (Rivosecchi 2014).

²⁴ Cfr. in particolare i paragrafi 67 e ss. dell’ordinanza citata.

²⁵ In questo senso si esprimono anche le sentenze: 7 settembre 2011, *BVerfGE* 129, 124; *Griechenland-Hilfe*; 28 febbraio 2012, *BVerfGE* 130, 318, *Stabilisierungsmechanismengesetz*; 12 settembre 2012, *BVerfGE* 132, 195, *Europäischer Stabilitätsmechanismus*.

²⁶ È stato da più parti rilevato che per rispettare i paletti interpretativi del *BVerfG*, la Corte di Giustizia dovrebbe in sostanza colpire quelle caratteristiche delle OMD che ne hanno sancito il successo al loro semplice annuncio.

²⁷ Questa tendenza alla “democratizzazione in un solo Paese” (Pinelli 2014) è abbastanza evidente nella legge tedesca di ratifica del MES, adottata sulla base delle prescrizioni del *BVerfG* che nella sentenza 12 settembre 2012, cit., aveva statuito che non sono opponibili al Parlamento tedesco le disposizioni del MES relative all’inviolabilità dei documenti interni e al segreto professionale che vincola i componenti dei suoi organi (artt. 32, 34, 35 MES). La legge tedesca di ratifica del MES prevede che i rappresentanti tedeschi negli organi del MES siano vincolati dalle deliberazioni del *Bundestag* e debbano rendere conto a quest’ultimo del proprio operato. Ciò sembra determinare una discriminazione nel controllo sul rispetto della condizionalità, dal momento che assai difficilmente il Parlamento di uno Stato assistito potrebbe influire sulle decisioni del MES.

basata l'architettura istituzionale degli aiuti finanziari concessi dal MES" (Joerges, Giubboni 2013, 356)²⁸.

6. Il circolo vizioso tra austerità e riforme strutturali

La riorganizzazione della governance economica europea è avvenuta, insomma, al prezzo di una lacerazione profonda, giacché è agli Stati più forti che viene conferito il potere di controllo e sanzionatorio nei confronti dei bilanci degli Stati finanziariamente più deboli e soltanto ai primi è data la possibilità di tutelare efficacemente le proprie prerogative costituzionali (Fontana 2013)²⁹.

Queste profonde *asimmetrie politico-costituzionali*, che vanno progressivamente istituzionalizzandosi, alimentano altrettanto radicali *asimmetrie economico-sociali*. I provvedimenti anti-crisi stanno, infatti, scavando un solco fra i Paesi del Nord Europa che, pur avendo introdotto misure di contenimento della spesa pubblica, non hanno, tuttavia, intaccato il cuore delle proprie istituzioni di welfare e i Paesi del Sud Europa che sembrano, invece, assistere impotenti ad una progressiva erosione delle conquiste sociali del passato, una strisciante deindustrializzazione e un generale impoverimento (Natali 2013).

Il quadro di un'Europa composta di Stati di serie *a* e di serie *b* è ulteriormente rafforzata dalle inflessibili regole di bilancio contenute nel Fiscal compact. Un patto le cui norme si limitano a 'fotografare' i punti di partenza degli Stati virtuosi e non, con l'evidente rischio di perpetuare nel tempo le loro disparità.

Secondo la lettera del Trattato i Paesi con finanze pubbliche più deboli debbono inderogabilmente mettere in pratica più vigorose manovre di austerità, accompagnate da conseguenti riforme strutturali. E nel momento in cui uno Stato rivede al ribasso le previsioni di crescita è tenuto ad un corrispondente aumento di austerità³⁰.

Un vero e proprio *circolo vizioso tra politiche di austerità e riforme strutturali*, specie per i Paesi dell'Europa periferica. A fronte, infatti, degli effetti recessivi determinati dalle politiche di austerità, tali Paesi sono costretti, nel tentativo di aumentare la competitività internazionale del proprio sistema produttivo, ad adottare sempre più drastiche riforme strutturali³¹. Nella speranza che il calo della domanda interna venga compensato da un aumento della domanda esterna.

²⁸ Non a caso il *BVerfG* nell'ordinanza ha sancito che la delibera ODM "non sarebbe passibile di rilievi critici se fosse interpretata restrittivamente, ossia in modo tale che essa *non pregiudichi la condizionalità* dei programmi di assistenza del Fondo europeo di stabilità finanziaria e il Meccanismo europeo di stabilità e sia solo di supporto alle politiche economiche europee" (par. 100).

²⁹ L'art. 8 del Fiscal compact attribuisce, infatti, a una parte contraente il diritto di adire la Corte di Giustizia, nel caso in cui un'altra parte contraente non abbia ottemperato ai gravosi obblighi finanziari. E, in caso di ulteriore inottemperanza, il diritto di chiedere l'irrogazione di sanzioni economiche commisurate al PIL. In questa maniera si pongono gli Stati virtuosi a custodi dei bilanci degli Stati 'reprobi'.

³⁰ Secondo le disposizioni del Fiscal compact, i Paesi con un debito pubblico superiore al 60% dovranno mantenere il loro deficit allo 0,5% del PIL. I Paesi virtuosi, quelli il cui debito sia inferiore al 60%, potranno avere un deficit superiore a quello standard (pari al 1% del PIL). In aggiunta gli Stati 'reprobi' saranno tenuti a ridurre il debito pubblico eccedente nella misura di un ventesimo all'anno (art. 3).

³¹ Disinflazione, deflazione salariale, concorrenza fiscale e sociale sono le ricette che le autorità europee prescrivono ai Paesi periferici, perché riducano contemporaneamente il loro handicap di competitività e il loro debito pubblico. Cfr. ad esempio, la *Raccomandazione* della Commissione europea sul *Programma*

L'assenza di adeguati meccanismi di redistribuzione delle risorse e di correzione degli squilibri macroeconomici³², rischia, in realtà, di produrre effetti contrari a quelli auspicati. “All'interno di una zona monetaria unica avere politiche concorrenziali non coordinate - si è osservato - è come avere un elefante in un negozio di porcellane” (Fitoussi 2013, 135). Il dumping sociale è, nella migliore delle ipotesi, un gioco a somma zero (Bagnai 2012).

L'insostenibilità di un tale disegno politico-istituzionale (Majone 2014), che finisce quasi per sancire una vera e propria *disparità strutturale nel 'diritto alla crescita economica'* dei popoli europei e condizionare il grado di sovranità democratica di un paese al grado di solvibilità è, peraltro, avvalorata da vere e proprie forme di 'resistenza costituzionale'.

È la resistenza di alcuni tribunali costituzionali nazionali, i quali tentano di difendere il nucleo sociale profondo dei propri ordinamenti giuridici rispetto alle 'draconiane' ricette di Bruxelles (Salazar 2013; Fontana 2013)³³. È la Resistenza di alcune minoranze nazionali, le cui aspirazioni secessionistiche devono essere interpretate, anche, quale espressione di un rifiuto delle politiche macroeconomiche europee, all'insegna dell'austerità, che mettono in discussione i livelli di benessere conseguiti nell'epoca d'oro dello Stato sociale.

nazionale di riforma 2014 dell'Italia, pubblicata nell'ambito della procedura del “Semestre europeo” (2 giugno 2014).

³² In tempi recenti le istituzioni comunitarie sembrano prendere coscienza degli effetti negativi dei prolungati squilibri macroeconomici. Con i due regolamenti nn. 1174/2011 e 1176/2011, cit. si è predisposta una apposita procedura per la vigilanza preventiva e la correzione degli squilibri.

³³ Ce ne offre un primo, ma già significativo, indizio la recente sentenza della Corte costituzionale portoghese (L' *Acórdão* n. 187/2013) sulla legge di bilancio per il 2013, la quale, a fronte dell'impugnazione delle misure anti-crisi imposte dalla *Troika* (nell'ambito del Programma di aiuti concordato con il Governo portoghese), ne ha dichiarato l'incostituzionalità, invocando come “contro limite” il principio europeo di proporzionalità. La rilevanza di questa pronuncia è indubbia, dal momento che offre un quadro di riferimento per valutare fino a che punto i tagli alla spesa pubblica, imposti da una politica europea improntata all'austerità e alle riforme strutturali possano dirsi compatibili con la salvaguardia dei diritti sociali costituzionali e il modello della forma di Stato democratico-sociale. Analoghi contenziosi sono all'attenzione delle corti costituzionali di altri Stati europei e la pronuncia portoghese segna innegabilmente un punto fermo (Butturini 2013).

Riferimenti bibliografici

- Bagnai A. (2012), *Il Tramonto dell'Euro*, Imprimatur, Reggio Emilia.
- Basso R. (2009), *La politica economica e monetaria*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo – Vol. 3, Le politiche dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 333 ss.
- Butturini D. (2013), *Le norme nazionali imposte dall'austerità europea di fronte al giudizio di costituzionalità*, in www.forumcostituzionale.it.
- Cantaro A. (2014), *Quo vadis Europa? ascesa e declino dell'eccezionalismo*, in “*Rivista di Politica*”, n. 4.
- Cantaro A. (2012), *Crisi costituzionale europea e diritto della crisi*, in www.dirittifondamentali.it
- Cantaro A., Losurdo F. (2009), *L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in A. Lucarelli, A.P. Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, ESI, Napoli, 53 ss.
- Cassese S. (2012), *The global polity. Global dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Global Press, Sevilla.
- Rapporto Delors (1989), *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*.
- Degni M., *Costituzione europea, BCE e patto di stabilità*, in M. Pagliarecci (a cura di), *Diritto, politica ed economia dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2007, 63 ss.
- De Ioanna P. (2014), *Regole fiscali e democrazia europea: un tornante cruciale nello sviluppo dell'Unione*, in “*La Rivista delle Politiche Sociali?*”, n. 1, 2014, 123 ss.
- Donati F. (2014), *La crisi dell'euro tra Corti costituzionali e Corte di Giustizia*, in federalismi.it, n. 17.
- Fitoussi J.P. (2013), *Il teorema del lampione. O come mettere fine alla sofferenza sociale*, Torino, Einaudi.
- Fontana G. (2013), *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in www.forumcostituzionale.it
- Gianniti L. (2011), *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo d'integrazione?*, Documenti IAI, febbraio.
- Giovannelli A. (2013), *Vincoli europei e decisioni di bilancio*, in “*Quaderni costituzionali*”, n. 3, 933 ss
- Giubboni S. (2013), *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” INT – 100/2013.
- Grasso G. (2012), *Il costituzionalismo della crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Guarino G., (2011), *L'Europa imperfetta. UE: problemi, analisi, prospettive*, in www.costituzionalismo.it, 21 novembre 2011.
- Heipertz M., Verdun A. (2004), *The dog that would never bite? What we can learn from the origins of the Stability and Growth Pact*, in “*Journal of European Public Policy*”, 765 ss.

- Joerges C., Giubboni S. (2013), *Diritto e politica nella crisi europea*, in “*Rivista critica di diritto privato*”, n. 3, 343 ss
- Losurdo F. (2014), *Democrazia e crisi economica in Europa*, in “*Rassegna di diritto sindacale*”, n. 2, 89 ss.
- Losurdo F. (2012), *L'irresistibile ascesa del principio del pareggio di bilancio*, in F. Vecchio, B. Andò (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizioni giuridiche europee*, Padova, Cedam, 484 ss.
- Losurdo F. (2011), *Il divieto dell'abuso del diritto nell'ordinamento europeo. Storia e giurisprudenza*, Giappichelli, Torino.
- Maestro Buelga G. (2011), *Diritti e giustizia sociale nell'ordinamento europeo*, in A. Cantaro (a cura di), *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, Giappichelli, Torino, 173 ss.
- Mangiameli S. (2013), *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere*, Relazione al XVIII Convegno nazionale dell'AIC, in www.rivistaaic.it.
- Majone G. (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone too far?*, Cambridge University Press.
- Mayer F.C., *Rebels Without a Cause? A Critical Analysis of the German Constitutional Court's OMT Reference*, “*German Law Journal*”, n. 2, 2014, 111 ss.
- Megliani M. (2013), *Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*, in “*Dir. comm. Internaz.*”, n.1, 67 ss.
- Morrone A. (2014), *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in www.rivistaaic.it, n. 3.
- Natali D. (2013), *Il modello sociale europeo è morto? Politiche sociali e relazioni industriali tra austerità e integrazione europea*, in “*Rassegna italiana di sociologia*”, n. 2, 227 ss.
- Paggi L. (2011), *Introduzione. Mercato e interesse nazionale*, in Id. (a cura di), *Un'altra Italia in un'altra Europa*, Carocci, Roma.
- Pagliari M. (2007), *L'euro tra retorica e simbolo*, in Id. (a cura di), *Diritto, politica ed economia dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2007, 95 ss.
- Pinelli C., (2014), *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in www.costituzionalismo.it.
- Ronchetti L. (2007), *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni*, Jovene, Napoli, 2007.
- Rivosecchi G. (2014), *Il meccanismo europeo di stabilità e il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, “*Quaderni costituzionali*”, n. 2, 425 ss.
- Salazar C. (2013), *Crisi economica e diritti fondamentali*, Relazione al XVIII Convegno nazionale dell'AIC, in www.rivistaaic.it.
- Somma A. (2014), *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, DeriveApprodi, Roma.
- Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Roma, Feltrinelli.
- Verola N. (2010), *L'utopia del governo delle regole*, in *Aspenia*, n. 50, 210 ss.

Il “partito unico” del capitalismo finanziario

Vincenzo Comito*

1. La “partita” Europa-USA

La visione di Antonio Cantaro mi persuade. Sono, in particolare, d'accordo con quanto sostiene in ordine al diffusissimo crollo della fiducia nei confronti del progetto di costruzione europea (progetto che è molto diverso da come era stato delineato in origine). Concordo anche sulla constatazione che l'Europa è sempre più subordinata agli Stati Uniti, politicamente, ideologicamente, economicamente.

Aggiungerei un dettaglio che va nella stessa direzione. Io sono un avido lettore della carta stampata e vedere quello che è successo negli ultimi anni ad alcuni grandi media europei aggiunge pena alla pena. Sono 52-53 anni che leggo *Le Monde* (ho ormai una certa età), non tutti i giorni, ma tutte le volte che mi è possibile. *Le Monde* era una delle colonne portanti della specificità informativa e culturale europea. La sua pubblicazione indicava l'esistenza di un respiro differente rispetto a quello della politica americana, mostrava la possibilità di una posizione autonoma, pur nell'ambito di una comune visione del mondo su alcuni temi di fondo. Ma oggi certi editoriali e certi articoli specializzati che appaiono di frequente sul quotidiano transalpino appaiono francamente illeggibili.

Aggiungo alla lista *Der Spiegel*. Io non parlo il tedesco, so appena un po' di parole, però chi lo legge con attenzione mi suggerisce che al settimanale, altra colonna portante della specificità europea, è successa la stessa cosa che al quotidiano francese. Nel nostro piccolo, anche in Italia registriamo da un po' di tempo fenomeni simili. Così abbiamo avuto la controriforma, ancora per alcuni aspetti in via di svolgimento, di RaiTre e di RaiNews, per non dire di certi editoriali di Repubblica sui temi della politica estera che appaiono veramente irritanti.

Confermo quindi di concordare con l'analisi di Cantaro e dei tre relatori di questa mattina. Peraltro, devo dire che, anche di fronte a tanta unanimità di pensiero, ho cominciato a cercare di vedere se è possibile individuare delle piste differenti.

Mi sono imbattuto qualche giorno fa in un numero recente di Limes (n. 8, agosto 2014, dal titolo *Cina Russia Germania unite da Obama*), dedicato ai rapporti tra la Germania, la Russia e la Cina. Ho poi letto, sempre da poco, alcuni interventi sulla questione del TTIP da parte del Vice Presidente del Consiglio tedesco, Sigmar Gabriel.

Allora mi sono venute in mente alcune cose che forse si possono dire in alternativa a quanto ipotizzava Cantaro. Si è, in particolare, fatta strada in me l'ipotesi che la subordinazione totale dell'Europa rispetto agli Stati Uniti possa non continuare ancora a lungo.

Cosa dovrebbe succedere perché la scena attuale possa cambiare? La storia, lo sappiamo, ha delle giravolte anche improvvise ed impreviste e sono arrivato alla

* Vincenzo Comito è consulente aziendale. Collabora con *Il Manifesto* e con il sito *Sbilanciamoci.info*.

conclusione che c'è una possibilità che la Germania - se non cambia tale paese appare difficile che cambi qualcosa nel nostro continente - muti indirizzo.

Questo non certo nel senso che essa compia lo sforzo di venire in un prossimo futuro incontro alle esigenze di Italia, Spagna, Grecia e Portogallo. Invece, si tratterebbe, come si ipotizza su Limes, che il paese acquisti una crescente autonomia dagli Stati Uniti, e magari, almeno in parte, anche dalla stessa Unione europea e stringa rapporti sempre più stretti con la Cina e, almeno per necessità geografiche, con la Russia.

Questo avverrebbe, da una parte, per lo sviluppo economico sempre più avvolgente della stessa Cina e più in generale dei paesi emergenti; e dall'altra, per la crescente insofferenza verso la troppo elevata ingerenza statunitense.

2. Il convitato di pietra. Una nuova "via della seta"?

A proposito del primo fenomeno, devo dire che nel nostro dibattito, sono sostanzialmente assenti i nuovi protagonisti della storia del mondo, in particolare un nuovo convitato di pietra.

Ricordo solo alcuni dati pubblicati recentemente dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale.

I paesi emergenti, nel loro insieme, rappresentano nel 2014 (almeno seguendo il criterio della parità del potere di acquisto) il 57% del Pil mondiale. I primi sette paesi occidentali (quelli del cosiddetto G7) registrano complessivamente un Pil inferiore a quello dei primi sette paesi emergenti. La Cina nel 2014 ha un Pil di 17.600 miliardi di dollari, gli Stati Uniti di 17.200. Nel 2019 (proiezione del Fondo Monetario Internazionale) l'economia cinese sarà più grande di quella statunitense del 20%. Il totale dei risparmi cinesi era pari alla fine del 2013 a 5 trilioni di dollari contro i 3 trilioni degli Stati Uniti. Inoltre i cinesi hanno degli altri risparmi, mandati clandestinamente all'estero, per 2,8 trilioni di dollari. Molti studiosi, d'altra parte, prevedono che al massimo entro dieci anni, non quindi in un lontano futuro, la moneta cinese sostituirà il dollaro come principale valuta di riserva mondiale.

Noi dobbiamo tenere sempre più come riferimento di base il fatto che l'Occidente, l'Atlantico, non è più al centro del mondo e che lo sarà sempre meno. Solo che gli Stati Uniti non vogliono prendere atto di questa grande trasformazione, con conseguenze che potrebbero essere molto negative per tutti.

Si può pensare che i tedeschi, avendo un'economia così aperta verso l'esterno, si rendano ben conto dei mutamenti che, se non adeguatamente governati, rischiano di mettere in grande difficoltà l'economia del paese. Questo mutamento coinciderebbe peraltro con i piani elaborati di recente da Pechino e che puntano alla creazione di una nuova "via della seta" che colleghi l'Asia all'Europa mediante straordinari investimenti nelle infrastrutture di trasporto e di logistica, terrestri e marittime.

3. I dubbi tedeschi

La Germania, avendo almeno capito che nei paesi emergenti risiede oramai il grosso della crescita, è da tempo tentata di collegarsi alla Cina e alla Russia e di inserirsi nel progetto sopra citato. Gli Stati Uniti, avendo compreso la tentazione tedesca di inserirsi in questo nuovo scenario, cercano in molti modi di ostacolarlo. La crisi ucraina, in sostanza, tra le

sue motivazioni principali, ha quella relativa al fatto che gli USA vogliono bloccare ogni tentativo della Germania di avvicinarsi all'Est.

Di fronte all'invasione statunitense, alcuni settori delle classi dirigenti tedesche cominciano a considerare la misura colma. Lo scandalo dell'NSA, con la correlata scoperta che anche la Merkel veniva spiata in ogni modo, il venire alla luce della presenza di una rete di spie americane nel paese, i rimbrotti continui da parte degli Stati Uniti sulla linea di politica economica della Germania, la recente crisi ucraina, infine il TTIP, sono tutte questioni che possono spingere ad un certo punto la Merkel ad esclamare, come Cicerone a suo tempo in Senato, "Quo usque tandem abutere, Catilina, patientia nostra". Con quel che segue.

Questo distacco potrebbe verificarsi. Gli esperti di Limes, per esempio, pensano che è abbastanza probabile che accada. Io ho parlato con qualche rappresentante tedesco ed essi ritengono comunque improbabile che la Germania allenti nel breve periodo i suoi legami con gli Stati Uniti. Il quadro appare, quindi, molto incerto, ma questa è la sola via che intravedo di un qualche possibile mutamento futuro della scena europea.

Nello specifico, per quanto riguarda il TTIP, abbiamo da una parte il nostro competentissimo Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, che, parlando di recente con Obama, ha ribadito la necessità di accelerare il suo processo di approvazione. Per fortuna, il vice presidente del consiglio tedesco, Sigmar Gabriel, ha assunto una posizione molto diversa. Egli ha detto che del TTIP va bene la parte degli accordi più commerciali, mentre invece la parte relativa agli arbitrati internazionali, che tante critiche e preoccupazioni ha suscitato anche in questo convegno, quella non va bene.

Quindi speriamo da una parte nella Germania, nell'altra nello stesso Congresso americano - che sembra non abbia in larga parte nessuna voglia, sia fra i politici democratici che tra quelli repubblicani, di approvare questo famigerato trattato -, perché esso cada nell'oblio o, almeno, si trascini per le lunghe.

4. Sulla civiltà europea

Come ho già affermato, io mi trovo sostanzialmente d'accordo con le tesi di fondo delle tre relazioni che hanno aperto il dibattito di stamattina e quindi mi limiterò per necessità a discutere di alcuni aspetti particolari che emergono da esse.

In tutte le relazioni citate appare la speranza di un mutamento di politiche a livello europeo ed anzi vengono indicati specificamente, con una certa analiticità, anche quali dovrebbero essere questi possibili cambiamenti.

Anche io, in un libro che ho scritto qualche tempo fa con il Prof. Travaglini e con la Prof.ssa Paci, elencavo alcune di queste possibili politiche alternative, ma devo confessare che, con il passare del tempo, sta crescendo in me la sfiducia nella possibilità che esse vengano portate in qualche modo avanti nell'attuale contesto. Non vedo le condizioni di un cambio di passo in presenza di una dinamica dell'economia e della politica mondiale che corre molto fortemente per conto suo e non aspetta le mosse degli europei.

A questo proposito vorrei ricollegarmi alla relazione di Gnesutta nella parte in cui confidava sulla possibilità di una civiltà europea "distintiva", in grado di dare ancora molto al mondo. Certo la civiltà del nostro continente presenta delle caratteristiche per alcuni versi specifiche ma specifica non significa necessariamente migliore o portatrice

di valori più elevati o universali. Come diceva già molto tempo fa Claude Lévi-Strauss non esistono civiltà superiori. Quella europea non è migliore di quella indiana o di quella cinese, è soltanto differente.

Per altro verso, nella storia europea, accanto a indubbe e grandi conquiste, ci sono dei fatti che le cancellano completamente. Noi ricordiamo, e giustamente, i 5-6 milioni di vittime dei campi di concentramento nazisti, ma nell'800 il Belgio sterminò in pochi mesi 15 milioni di africani, e di questo nessuno si ricorda. E se volessimo risalire più indietro, magari alla civiltà romana, ricordiamo che in poco tempo Cesare uccise, per la gran parte senza che ce ne fosse alcuna necessità, un milione di Galli, in un periodo storico in cui la popolazione umana era numericamente molto più ridotta di quella dell'Ottocento e del Novecento.

Io spero che gli africani, i cinesi, gli indiani e gli arabi mettano in qualche modo in sordina questi episodi e che siano piuttosto clementi nei nostri confronti quando il loro Pil non sarà più il 57% del totale, come oggi, ma crescerà al 75-80%.

E vengo ad un'analisi degli altri contributi. Per ciò che concerne il contributo di Paolo De Ioanna non ho trovato nulla, neanche di secondario, da criticare. Lo condivido pienamente. Mi limiterò quindi a qualche rilievo critico su alcuni aspetti tutto sommato di secondo livello delle relazioni di Federico Losurdo e di Claudio Gnesutta.

Nel testo di Losurdo, c'è scritto ad un certo punto, "...la crisi economica si connota come una crisi della finanza privata e poi diventa in Europa crisi della finanza pubblica...". A questo proposito vorrei ricordare che, in realtà, la crisi che subiamo si manifesta apparentemente come crisi finanziaria, ma non è prioritariamente una crisi finanziaria. Qui non abbiamo tempo e modo di discutere dettagliatamente su quale sia la sua natura vera. Intanto, si tratta di una crisi "atlantica", come ricordano in Asia; poi ci sono di mezzo la finanziarizzazione dell'economia, i salari in declino, le carenze della domanda aggregata, la sovraccumulazione di capitale come direbbe Karl Marx, in un intreccio molto complesso.

Quello che si può ribadire è che non si tratta di una crisi prioritariamente della finanza. Ma semmai di un crack dell'economia reale, della sua incapacità ormai di alimentare la macchina di accumulazione del capitale.

5. Le "colpe" tedesche e quelle degli altri

Secondo punto che va chiarito nella relazione di Losurdo, riguarda la sua affermazione che in Europa qualche Stato membro è più uguale degli altri, che ci sono alcuni stati di serie A ed altri di serie B; e Losurdo deprecava tale situazione.

A me andrebbe anche bene essere un abitante di uno stato di serie B rispetto ad una Germania, paese di serie A. Io sarei, cioè, favorevole che in Europa qualcuno prenda sul serio le redini del comando e guidi il continente verso orizzonti di pace e di prosperità. Il problema, a mio parere, è che la Germania non fa quello che servirebbe all'Europa, non fa una politica che serva anche agli altri. Essa fa purtroppo una politica che serve prioritariamente a se stessa, o almeno che pensa andare in tale direzione. D'altro canto, bisogna anche dire che la classe dirigente di tale paese non appare all'altezza del compito e sostanzialmente incapace di pensare l'Europa.

Io non ho nulla contro gli imperi, se chi comanda tratta i membri del suo dominio con dignità e rispetto, come succedeva ad esempio nell'impero austro-ungarico o, ancora meglio, nella Cina imperiale. La Cina, pur essendo e di gran lunga il paese più

potente dell'Asia, non invadeva pressoché mai gli altri. Il rapporto che la legava ai paesi vicini, sino almeno all'arrivo in forza degli occidentali, era semplicemente del tipo che è stato chiamato dello "stato tributario". Essa firmava dei trattati, per i quali, in cambio del pagamento di un modesto tributo annuale da parte dei paesi interessati, assicurava la pace e prometteva di venire in soccorso dei paesi tributari in caso di problemi. Quello che si può dire è che oggi la Germania riscuote per molte vie il tributo annuale da parte degli stati deboli dell'eurozona, ma poi non si comporta come la Cina imperiale.

Per altro verso, non tutte le colpe della situazione dell'eurozona sono della Germania, così come non fu tutta da imputare alla Germania la responsabilità dello scoppio della guerra nel 1914. Quello che è certo è che, adesso accanto alla Germania, bisogna criticare perlomeno la Francia, che, quando c'è stata l'occasione di andare avanti sul processo di unificazione politica dell'Europa, ha detto decisamente no. Inoltre, i tedeschi giustificano tutti i giorni le loro politiche di austerità con il fatto che esistono degli stati che si sono comportati come stati canaglia, espressione a suo tempo inventata non ricordo se da Reagan o da Bush jr., e questi stati canaglia sono in particolare l'Italia e la Grecia, che in passato hanno sperperato il denaro pubblico in modo vergognoso.

6. Fuori dalla recessione?

Passo allo scritto di Gnesutta. Nel suo testo ho trovato una affermazione che mi è parsa sorprendente e che mi fa esclamare con Orazio... "quandoque bonus dormitat Homerus", ovvero 'ogni tanto sonnecchia anche Omero'. In effetti, ad un certo punto, Gnesutta scrive: 'l'Europa sta uscendo lentamente e in forma contraddittoria da una situazione di sostanziale recessione'. Non posso essere d'accordo, le ultime informazioni, anche quelle del Fondo Monetario Internazionale, indicano che almeno l'eurozona è ferma e non sta affatto uscendo dalla crisi, anzi a mio parere la crisi potrebbe approfondirsi ed appare plausibile che così accadrà.

Gnesutta poi, in altra parte del suo testo, auspica l'introduzione del salario minimo a livello europeo. Nonostante siano qui presenti degli esperti di diritto del lavoro, mi azzardo ad affermare che si tratta di un auspicio non pienamente condivisibile, o, almeno, di un'affermazione che tocca in maniera troppo netta un tema molto delicato. Per esempio, in Italia la questione è stata strumentalmente sollevata dal governo Renzi come mezzo per contribuire a liquidare i contratti di settore a livello nazionale.

Un'altra osservazione di Gnesutta che condivido solo parzialmente è quella relativa al concetto che 'il rilancio del credito è fermato dalla politica delle banche'. Questo in parte è vero, ma direi che è altrettanto vero, e non si sa bene quale sia la ragione più forte, che, come diceva una volta qualcuno, il cavallo non beve, che cioè le imprese non chiedono credito perché non hanno investimenti da fare, né progetti da portare avanti.

In generale, la situazione europea mi sembra molto compromessa e con delle vie di uscita molto esili. Nel testo vengono individuati dei possibili mutamenti di rotta, ma il problema è quello di chi potrebbe realizzare queste politiche alternative, che pure sono chiare nelle loro linee di fondo. Per riprendere una tesi forse estrema di Luciano Canfora, si può affermare che, almeno nei paesi occidentali, esiste ormai un solo partito, sia pure in qualche modo articolato al suo interno, e questo partito è quello del capitalismo finanziario.

In altri termini, quali potrebbero essere le forze sociali, politiche, economiche che potrebbero portare avanti le profonde riforme necessarie per trarre il nostro continente fuori dalla palude in cui esso si trova? Le forze sono molto esili e divise tra di loro. Naturalmente questo non significa che non bisogna continuare a sperare in un cambio di scenario.

Europa tedesca o Germania europea?

Marcello Degni*

L'esortazione di Thomas Mann agli studenti di Amburgo nel 1953 a volere "non un'Europa tedesca ma una Germania europea" potrebbe forse oggi realizzarsi. È possibile sostenere un'affermazione così ottimistica in uno scenario tanto difficile, qual è quello che ci mostra l'attuale stato del processo d'integrazione? A prima vista, in effetti, può apparire bizzarro.

Europa tedesca è il titolo della traduzione italiana di un recente libro di Ulrich Beck (Beck, 2013). L'autore rileva che dichiarare esplicitamente tale evento, "significa infrangere un tabù", che segnerebbe la fine dell'integrazione. Invece sembrano esserci oggi elementi per un maggiore ottimismo, proprio perché l'ineluttabilità dell'Europa (e quindi della Germania europea), si ripresenta con tratti di maggior forza. In altre parole, o si fa l'Europa, cercando di individuare lo stretto sentiero che allarga e struttura i nuclei "federali" dell'attuale assetto comunitario, dunque superando la moneta senza stato, o questo progetto si infila in un vicolo cieco e rischia di dover ripartire su basi diverse.

I dati parlano chiaro: nel 2050 l'Europa rappresenterà solo il 7 per cento della popolazione mondiale (era al 20 per cento fino al 1950); il PIL europeo sarà il 10 per cento di quello mondiale (rispetto al 30 per cento del 1950); nessun paese di quelli attuali, neppure la Germania, farà parte del G8. Come ha affermato Habermas, "nel concerto di potenze indiscutibilmente mondiali come USA, Cina, Russia, Brasile e India, la crisi demografica sta spingendo l'Europa delle micro-nazioni ai margini della storia mondiale, privandola di ogni residua facoltà d'intervento" (Habermas, 2012, b).

Recessione e deflazione lambiscono ormai in forma evidente anche il nord virtuoso, Germania inclusa; si è rapidamente consumata la distinzione tra paesi locomotiva e paesi zavorra e reso concreto il rischio di una marginalizzazione dell'intero vecchio continente. E poiché nel mondo globale tutto si muove molto rapidamente, la rotta va invertita con sollecitudine. Per questo alla fine, tortuosamente, il disegno europeo uscirà dalle secche e riprenderà la sua strada. Il motivo è semplice. L'azione delle forze economiche del mercato più importante del mondo dovrà necessariamente emergere, per reagire al rischio di marginalizzazione e uscire dal cono d'ombra in cui sembra sia caduta.

Un motivo strutturale quindi che, uscendo dalla contrapposizione ottimismo/pessimismo, tende a superare sia l'uropeismo retorico, da qualche tempo scarsamente popolare, sia la comunità di stabilità (che sarebbe l'interpretazione miope dell'interesse tedesco). Il lavoro da fare è enorme. L'Europa dell'oggi si presenta come comunità di rischio, attanagliata da una disoccupazione crescente, teatro di

* Marcello Degni è Docente di Contabilità e finanza pubblica presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

particolarismi identitari¹ (che cominciano ad avere rappresentanza politica), poca crescita e deflazione incipiente, aumento vertiginoso della disuguaglianza. Le classi dirigenti hanno perso il bandolo dell'integrazione. Per ritrovarlo è necessario che le istituzioni riprendano in pieno il proprio ruolo. Il focus democratico deve lavorare sul principio della democrazia cognitiva; dare a questo principio gambe più nitide. Non si tratta di avere fiducia astratta nella ragione; ma fiducia limitata nella possibilità di costruire un consenso ragionevole, fondato sullo stato delle conoscenze e sulla partecipazione effettiva dei cittadini al processo decisionale. Servono grandi partiti democratici di massa, a scala europea; serve il consolidamento di un'opinione pubblica europea.

1. Le posizioni in campo

Per dipanare la matassa è necessario prestare particolare attenzione al dibattito che si svolge in Germania, per comprenderne le articolazioni e trovare le chiavi giuste per rilanciare il processo d'integrazione. È evidente, infatti, che, se è impensabile un'Europa tedesca, altrettanto inverosimile appare un'Europa senza l'economia più rilevante del continente che, anche per il proprio interesse, deve essere indotta a svolgere il ruolo di locomotiva.

Lo *Streeck-Habermas Debatte*, rimbalzato anche nella discussione italiana (Ferrara, 2012) fornisce stimoli interessanti. La tesi più convincente è quella habermassiana perché sostiene l'esigenza dell'approfondimento politico dell'UE come unica possibilità per salvare la democrazia, ma la polemica con Streeck è interessante perché consente di sottoporre a verifica la tesi secondo cui *“l'integrazione economica sta uccidendo la democrazia per difendere il capitalismo, quindi meglio ripristinare al più presto i ripari dello stato nazionale”*.

Streeck sostiene nel suo libro (Streeck, 2013) un punto di vista interessante: *“durante la crisi il capitale finanziario ha collocato i suoi gendarmi direttamente nelle stanze dei bottoni; la UE ha iniziato a ricattare apertamente i governi nazionali costringendoli a conformare le loro decisioni agli interessi della finanza globale; l'obiettivo finale di questo tardo capitalismo è quello di liberarsi direttamente della democrazia, consolidando un governo sovranazionale libero da condizionamenti, ispirato da un software hayekiano di sostegno al libero mercato”*².

Molti punti di quest'analisi sono condivisibili: l'eccesso dell'influenza del capitale finanziario e il federalismo esecutivo dell'UE, quasi completamente scollegato dai circuiti della rappresentanza, sono un dato della realtà. Con Habermas mi sento di criticare invece *“la teoria della cospirazione”* e *“l'opzione nostalgica”*³ del ritorno agli

¹ Habermas interpreta la sfiducia verso le istituzioni europee non tanto quanto *“rigetto xenofobo verso le nazioni altre, quanto piuttosto (in senso positivo) a un attaccamento verso le conquiste normative del proprio stato nazionale”* (Habermas, 2014).

² Etienne Balibar, nell'intervista sul governo dell'Europa, (Balibar, 2013), sostiene che la gestione neoliberale della crisi del capitalismo avrebbe imposto una *“dittatura commissaria”*. I fondamenti sarebbero: la ridefinizione dell'assetto istituzionale europeo secondo stati di eccezione, che impongono una gestione dall'alto della crisi tramite governi nazionali imposti dalla troika; la trasformazione delle forme della politica, completamente subordinata al ciclo economico; la divaricazione tra poteri democratici e istituzioni europee; l'incapacità della gestione liberista di rilanciare politiche espansive o un ripensamento complessivo del progetto Europa; l'assenza di nuovi spazi per costruire nuove istituzioni democratiche. Una posizione molto netta, che è stata ripresa da alcuni autori anche in Italia (come, ad esempio, Luciano Gallino - Gallino, 2014).

³ La critica di Habermas alle posizioni di Streeck si trova nel saggio *“Democrazia o capitalismo ?”* (Habermas, 2013). L'autore concorda con la descrizione della crisi effettuata da Streeck, che produce una

stati. È necessario, invece, muoversi verso una comunità di stati, che peraltro continuerebbero a giocare un ruolo importante nell'attuazione delle politiche pubbliche e nella tutela delle libertà civili. Habermas fa delle proposte interessanti: “detronizzare” il Consiglio Europeo e rivitalizzare il “metodo comunitario”; accettare un più elevato livello di redistribuzione tra stati tramite il bilancio dell'Unione (mutualizzazione del debito, *eurobond*, unione bancaria).

Si tratta di una posizione eccessivamente illuminista? È sostenibile un approccio fondato sulla mera affermazione della disciplina fiscale? O non ci sono più spazi per modificare lo stato di cose prevalente?

Le risposte non possono che essere articolate. Al primo quesito si può rispondere che alcune modificazioni molecolari per riavvicinare le istituzioni europee ai cittadini sono state messe in campo, dopo il trattato di Lisbona (2009). Nello stesso tempo va rilevato che un'innovazione come l'istituzione di Eurobond, fino ad oggi tenacemente ostacolata dalla Germania, avrebbe una valenza ben più rilevante, configurandosi come una rottura della predominanza degli stati. Infine, il percorso per un miglioramento del processo d'integrazione richiede molti interventi di pressione sulla Germania. In almeno tre direzioni: la reinterpretazione consensuale delle regole di bilancio da riformare in direzione della flessibilità, per combinare un efficiente rigore sulla spesa corrente degli stati, con una maggiore discrezionalità nelle spese certificate d'investimento; lo stimolo a ridurre il surplus eccessivo accumulato, che contrasta con le regole comuni; il finanziamento, con nuovi strumenti, delle infrastrutture europee e degli investimenti del piano Juncker. Lo “strappo” francese e la pressione dell'Italia possono essere convogliate in questa direzione (Quadro Curzio, 2014). Più in generale l'Europa deve procedere rapidamente verso un'unione fiscale, altrimenti quella monetaria non potrà funzionare, come afferma anche un economista non keynesiano (Zingales, 2014). Il rischio, se non sarà avviato rapidamente questo processo, è la deriva, per certi aspetti già in atto, verso un capitalismo autoritario spinto dalla finanziarizzazione dell'economia, (Rossi, 2014); la democrazia in questo modo langue, aumentano le disuguaglianze e si riducono i poteri dello stato, “sempre più sostituiti dall'impero del mercato”.

L'analisi delle diverse posizioni in campo è utile per focalizzare meglio i meccanismi economico-finanziari europei, e le loro criticità.

Riepiloghiamo. La posizione “pessimista” (Streck) ritiene impossibile superare la crisi attuale del processo d'integrazione e sconta una rottura della costituzione fiscale europea (eludendo forse le conseguenze molto negative per il tenore di vita dei popoli europei e dell'emarginazione degli stati del vecchio continente). La posizione conservatrice, propugnata dai circoli tedeschi, si fonda sulla sfiducia strutturale nelle classi dirigenti europee (soprattutto dei paesi del Sud) e ritiene che qualsiasi forma di allentamento dei vincoli si tradurrebbe in un rinvio delle politiche di risanamento finanziario. Infine la terza posizione (Habermas, Beck), che è quella più vicina a chi scrive, ritiene ancora possibile, attraverso profonde modificazioni dell'attuale assetto, una ripresa del processo d'integrazione.

trasformazione dello stato fiscale. “Lo stato democratico – governato dai cittadini e, come stato fiscale, da essi alimentato – diventa uno stato democratico debitore [Schuldenstaat], dal momento in cui la sua sussistenza non dipende più solo dalle contribuzioni dei suoi cittadini, ma in misura rilevante anche dalla fiducia dei suoi creditori”. Giudica invece “sorprendente” la “conseguenza concreta che egli trae dalla sua diagnosi”; Streck “non propone di portare a termine la costruzione europea, bensì di smontarla”, tornando agli stati per “difendere e riparare per quanto possibile i resti di quelle istituzioni politiche grazie alle quali – forse – si potrebbe modificare e sostituire la giustizia del mercato con la giustizia sociale”. Questa posizione è giudicata da Habermas “di nostalgica chiusura a riccio”.

La distinzione è ovviamente schematica. Per approfondire l'analisi (che rende meno netti i confini apprezzabili in prima battuta) si deve riflettere sul fatto che la decisione di creare un'integrazione monetaria, intesa come un processo graduale, subordinato al rispetto di parametri di convergenza, alla base del trattato di Maastricht, si svolge contestualmente allo storico evento dell'89 (e, in qualche modo, ne è anche una diretta conseguenza). In cambio dell'unità della Germania, che le cancellerie europee cercano di ostacolare in ogni modo, si vuole disinnescare, con l'introduzione dell'euro, il marco tedesco ("la bomba atomica economica della Germania, secondo il presidente francese Mitterand"). L'unificazione tedesca muta le coordinate dell'originaria Europa dei sei. "L'obiettivo dell'Europa non è più la pace, ma la potenza", sostiene Tony Blair, nel senso che l'Unione non ha più una funzione di barriera verso est, ma di affermazione nella competizione globale. E la globalizzazione si avvia proprio con l'unificazione tedesca, in seguito alla dissoluzione del blocco sovietico.

I criteri di convergenza sono il surrogato della mancata unione politica. La BCE nasce sul calco della Buba, anche se la spinta delle cose, per salvare comunque la moneta, ha costretto a forzare, per rispondere alla grande crisi finanziaria, l'originario impianto ordoliberal. La moneta senza stato, nata per un impulso politico, è esposta, come si è visto in questi anni, alla finanza internazionale (anche se, dopo la grande crisi, sono stati messi in campo degli strumenti, seppure imperfetti, di protezione). Era peraltro inevitabile "iniziare dai piedi" (Bolaffi, 2013), poiché è proprio la rottura dell'89 che produce il superamento dello SME (non a caso i precedenti tentativi di dare vita ad una moneta unica, di Werner e Delors, non avevano prodotto risultati).

Con la moneta unica muta radicalmente la funzione dell'Unione: da "associazione per la regolamentazione" si trasforma in una "associazione per la redistribuzione"; le politiche interne degli stati tendono quindi ad essere maggiormente condizionate.

2. Le realizzazioni della Germania

In questa competizione la Germania è stata vincente, sia per quanto realizzato (principalmente l'Agenda 2010, avviata nel 2003 e il processo di riunificazione), sia per quello che non hanno realizzato gli altri paesi (tra cui l'Italia che, dopo quello degli anni '80, ha "mancato" un altro decennio per consolidare il suo debito fuori misura).

Nel 2003 è avviata in Germania l'Agenda 2010, che ha impostato una riforma dello stato sociale e una riconversione produttiva (pensione a sessantasette anni; riforma del mercato del lavoro, fondata su sussidio, formazione e obbligo ad accettare le proposte d'impiego). Prima erano stati introdotti i contributi per la riunificazione (che costa ancora 100 miliardi di euro l'annuo e ha solo parzialmente ridotto il gap con l'Ovest, essendo il reddito a Est ancora solo il 66 per cento di quello dell'Ovest), la tassa di solidarietà per gli impiegati statali, l'abolizione della tredicesima.

Il sistema di relazioni sindacali, favorito dalla presenza di un sindacato unico, che si basa su strutture consensuali (superando la logica schmittiana amico-nemico) è riuscito finora a garantire welfare e redistribuzione (combinando un mix tra dottrina sociale della chiesa e democrazia economica, patrimonio della socialdemocrazia). Su questioni rilevanti, come l'ambiente e l'integrazione dei migranti, sono stati realizzati importanti obiettivi.

Questi traguardi recenti vanno correlati al profondo processo di trasformazione che ha interessato questo paese dal dopoguerra (Bolaffi, 2013). C'è stato un lungo

percorso di ravvedimento/pentimento (metanoia), che è stato completato. Dall'iniziale rimozione della colpa (Arendt, 1966) si è giunti, alla fine degli anni sessanta, a una completa resa dei conti con il passato. In questo modo, è stato riannodato un dialogo con l'occidente, interrotto a seguito delle guerre napoleoniche (è proprio la mancata metanoia che rende possibile la disfatta della repubblica di Weimar)⁴.

Il primo passo è stato l'ancoraggio della RFT all'occidente effettuato da Adenauer (rispetto alle originarie posizioni neutraliste della SPD, contraria anche alla riunificazione del 1989). Questo passo consente di superare la posizione "di mezzo" della Germania, custode di una *kultur* contrapposta sia al dispotismo orientale, sia alla civiltà occidentale⁵. Sul fronte culturale non c'è analogo sviluppo fino alla frattura del '68; ruolo fondamentale è svolto dai tedeschi rientrati dopo la guerra "maestri insostituibili per una generazione più giovane" (Habermas). Dall'amnesia si giunge all'anamnesi fino alla dichiarazione della Merkel per cui "l'esistenza di Israele è parte costitutiva della ragion di stato tedesca". In questa situazione svolge un ruolo importante, la scuola di Francoforte, di cui è essenziale, per lo sviluppo della sua teoria critica, il passaggio americano.

3. Due visioni dell'Europa

Fin dalla formazione della CECA, nel 1951, si tracciano due visioni dell'Europa: quella federalista e quella confederale. La distinzione ha un fondamento profondo perché la federazione confligge con il nesso tra sovranità e democrazia, che implica, per l'esercizio dell'autorità del popolo sovrano, la coscienza della propria identità. Il modello con cui si è cercato di ovviare a questa potenziale antinomia, è quello funzionale, basato su integrazioni successive (e sempre più ampie) delle azioni comuni; ma il crescendo è fallito sempre nei passaggi cruciali: con la comunità europea di difesa, nel 1954; e, più tardi, con la separazione tra unione politica ed economica, a seguito dei referendum negativi in Francia e Olanda.

Dopo la grande crisi finanziaria prendere la rincorsa diventa più difficile, poiché "la crescita di ieri da noi non tornerà" (Spinelli, 2012) e, di conseguenza, andrebbe ridefinito lo stato sociale e aumentata l'integrazione delle politiche di bilancio e finanziarie; ma, com'è stato rilevato (Bolaffi, 2013), la questione è più profonda, poiché la crisi più debole (quella dell'euro e dei debiti sovrani) ne avrebbe offuscata una più forte, relativa alla "crisi di senso del progetto europeista".

Il fattore di criticità più rilevante sta nelle ragioni dell'antikeynesismo tedesco. Se inquadrriamo la posizione della Germania sotto il profilo della "*good governance*" è infatti difficile trovare elementi di biasimo. Semmai altri paesi europei, tra cui l'Italia, dovrebbero interrogarsi sulle inefficienze e incapacità delle rispettive politiche pubbliche; ma se ci soffermiamo sul nesso tra debito e colpa, tradotti con lo stesso termine, "schulden", s'individua un limite evidente. Il debito è scommessa sul futuro, oltre a essere il rimedio per superare le fasi negative del ciclo. Nella competizione globale lo stato imprenditore, deve essere il volano dell'innovazione. È evidente il beneficio che darebbe all'Europa tutta, e alla Germania in particolare, un maggiore flusso

⁴ In tal senso si esprime anche Habermas, nel saggio su Micromega del 1990, *La sconfitta dei mandarini* (Habermas, 1990).

⁵ Si tratta di una questione fondamentale perché, se accolta, esclude la possibilità, pur rappresentata nel dibattito, che esista per la Germania una strada diversa da quella dell'integrazione europea (ad esempio un avvicinamento a Russia e Cina, che troverebbe l'ostilità degli USA).

d'investimenti tedeschi e dell'Unione, eseguiti attraverso le diverse forme d'indebitamento possibili e attivabili (*eurobond*). Non farlo è rivelatore di un limite profondo.

Per cercare di coglierne il senso, la riflessione va spostata sul bagaglio categoriale e politico elaborato dai teorici dell'economia sociale di mercato e dall'ordoliberalismo. La differenza tra ordoliberalismo e marginalismo sta nel modo in cui conseguire la concorrenza, che è, per entrambi, l'obiettivo da raggiungere. I marginalisti teorizzano una tendenza spontanea (naturale) del mercato; conseguentemente, lo stato deve limitare al massimo il suo intervento; gli ordoliberali ritengono invece che l'approccio naturalistico sia un'ingenuità. "La concorrenza è dunque un obiettivo storico dell'arte di governo, non un dato di natura da rispettare" (Foucault, 2004). È necessaria quindi per gli ordoliberali, una "governabilità attiva". Si configura in questo modo una terza via tra l'approccio neoclassico e quello degli economisti classici. "L'azione dello stato deve operare in modo conforme al mercato, ma il mercato deve essere ordinato mediante l'azione legislativa che guida l'intervento statale in modo socialmente conforme". Anche il keynesismo può essere inquadrato come una terza via tra il capitalismo liberista e un'economia pianificata; una risposta dell'occidente al tentativo, fragorosamente fallito, dell'Unione Sovietica (nell'analisi keynesiana, il settore privato dell'economia, si presenta profondamente instabile).

Tra liberismo interventista (che fa parte del patrimonio della CDU) e approccio keynesiano (che alberga nella SPD, per esempio in Schmidt, anche se il principio del pareggio in costituzione è stato indicato per la prima volta nel 2009 da Steinbrück, ministro socialdemocratico della prima grande coalizione) c'è, secondo Foucault, una contrapposizione inconciliabile. La politica sociale dovrà avere come fine non la redistribuzione, "bensì la capitalizzazione più generalizzata possibile per tutte le classi sociali". La contrapposizione con il keynesismo, appare quindi netta, anche se l'ordoliberalismo della Merkel è cosa assai diversa dal liberismo thatcheriano e reaganiano⁶. Emerge un punto teorico, sul quale approfondire la ricerca: è possibile forzare le chiusure dell'ordoliberalismo⁷ agendo sul principio di sussidiarietà, che rappresenta un elemento costitutivo della sua struttura? Esiste uno spazio per il keynesismo nella globalizzazione? Quali innovazioni devono essere introdotte per rilanciare politiche pubbliche efficaci orientate alla crescita? È questo un nuovo terreno di analisi da sviluppare.

4. Una nuova terza via

Convince l'approccio habermassiano per rilanciare il progetto europeo che, come sintetizza Leonardo Ceppa nella nota posta a conclusione del libro da lui tradotto (Habermas, 2014), si articola in cinque punti.

Primo. La dimensione cognitiva della democrazia, per cui "i voti degli elettori devono derivare da un pubblico processo di formazione dell'opinione e della volontà"

⁶ Bolaffi, per evidenziarne l'originalità, richiama il ragionamento sull'austerità dell'ultimo Berlinguer e i vincoli che la limitazione delle risorse naturali pone a uno sviluppo illimitato.

⁷ Sul tema dell'ordoliberalismo si rinvia alla relazione di Christian Joerges, "*Flaws, old and new, of Economic governance in Europe*", presentata al Convegno. Si veda anche: F. Forte, F. Felice e C. Forte (a cura di), "*L'economia sociale di mercato e i suoi critici*", 2012; e M. Bray, M. Granata (a cura di), "*L'economia sociale: una risposta alla crisi?*", 2012.

guidato “dal libero scorrere del pro e contro di opinioni, argomenti e prese di posizione”; un processo in grado di includere potenzialmente “tutti gli interessati”, attraverso un dibattito trasparente con “eguali *chances* di partecipazione”, e di produrre “risultati razionali”.

Secondo. La valenza normativa del medium giuridico, per cui “le forme del diritto servono a filtrare l’opinione e la volontà dei cittadini, dunque a produrre (fallibilisticamente) la verità”; di conseguenza “solo un esercizio comune (non intergovernativo) della sovranità può soddisfare il principio democratico secondo cui il legislatore che decide la ripartizione delle spese statali deve coincidere con il legislatore (democraticamente eletto) che impone tributi per queste spese”.

Terzo. La critica alle motivazioni antieuropee, sia di quelle che vedono “nell’integrazione del continente una minaccia per le forme di vita culturali”, sia delle posizioni reazionarie “di comunitarismo localistico”, effetto “di emarginazione sociale e crisi della sicurezza”; una critica alle posizioni di destra, ma anche a quelle di sinistra, che ritengono che “solo nei piccoli e indipendenti stati nazionali della vecchia Europa ci sono ancora strumenti di resistenza al progresso del capitalismo” (in questa tesi, afferma Habermas, c’è la sottovalutazione dell’effetto “chiavistello, non solo delle norme costituzionali giuridicamente in vigore, ma anche del complesso democratico già di fatto esistente”).

Quarto. L’importanza della solidarietà, che è intesa come “motivazione diversa delle obbligazioni morali e giuridiche”; qualcosa “d’altro dalla disponibilità morale a fare sacrifici in favore di terzi”. In un’intervista del dicembre 2012, Habermas sostiene che “le aspettative moralmente fondate che un altro ha nei nostri confronti devono essere da noi soddisfatte comunque, indipendentemente dal fatto che costui sia eventualmente pronto a ricambiarci il comportamento in situazioni analoghe”; proprio quello che si è determinato in Europa dopo l’unificazione monetaria.

Quinto. La necessità di una “transnazionalizzazione della democrazia”, capace di andare oltre “quelle forme storiche di stato” in cui si era realizzata “dalle rivoluzioni costituzionali del settecento”. Ciò al fine di non affidarsi “alla dinamica dei mercati e dei bisogni, ma sforzarsi (per quanto possibile) di trascenderla, capirla, guidarla. In Europa questo processo non è finalizzato alla formazione di uno stato unitario o federale, “bensì in una forma transazionale, eterarchica e post-statale di democrazia”.

Riferimenti bibliografici

- H. Arendt, *Ritorno in Germania*, Donzelli, 1996
- E. Balibar, *Il governo dell'Europa*, Alfabet2, luglio 2013
<http://www.alfabet2.it/2013/07/12/etienne-balibar-il-governo-delleuropa/>
- U. Beck, *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, Laterza, 2013
- A. Bolaffi, *Cuore tedesco. Il modello Germania, L'Italia e la crisi europea*, Donzelli, 2013.
- M. Bray, M. Granata (a cura di), "L'economia sociale: una risposta alla crisi?", Italiani Europei - Solaris, 2012
- M. Ferrara, *Il dilemma dell'Europa, capitalismo vs democrazia*, Corriere della sera, la lettura, 2012
<http://lettura.corriere.it/debates/il-dilemma-delleuropa-capitalismo-vs-democrazia/>
- F. Forte, F. Felice e C. Forte (a cura di), "L'economia sociale di mercato e i suoi critici", Rubettino, 2012
- M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978 – 1979)*. Feltrinelli, 2005
- L. Gallino, *Più democrazia vuol dire più welfare*, Micromega, 3, 2014
- J. Habermas, *La sconfitta dei mandarini*, Micromega, numero 2, 1990
- J. Habermas, *L'Europa dei cittadini. Più democrazia non meno*, Repubblica 12 marzo 2012
- J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Laterza 2012b
- J. Habermas, *Fatti e norme*, Laterza, 2013
- J. Habermas, *Democrazia o capitalismo?*, Repubblica, 4 settembre 2013
- J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica*, Laterza, 2014
- J. Habermas, *Per una democrazia transnazionale*, Micromega 3, 2014
- A. Quadro Curzio, *Una politica di investimenti per battere la lunga crisi*, Sole 24 ore, 5 ottobre, 2014
- G. Rossi, *La democrazia in crisi e le sirene autoritarie*, Sole 24ore, 5 ottobre, 2014
- B. Spinelli, *Il new deal dell'Europa*, Repubblica 25 aprile 2012
- W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, 2013
- L. Zingales, *Bruxelles faccia rotta sull'Unione fiscale*, Sole 24ore, 5 ottobre, 2014

Il populismo ungherese tra economia e costituzione

Fausto Vecchio*

1. *Quo vadis, Ungheria?*

Nel corso degli ultimi venticinque anni, la dottrina costituzionalistica ha dedicato grande attenzione alle trasformazioni costituzionali del sistema ungherese. In particolare, al di là dell'interesse che normalmente è suscitato dalle modifiche costituzionali dei paesi dell'Europa dell'est, un sentimento di allarme si è diffuso a partire dal momento in cui l'attuale coalizione di governo, con il dichiarato intento di concludere il ventennale processo di transizione post-comunista, ha sfruttato la maggioranza di due terzi di cui gode in Parlamento per iniziare ad approvare unilateralmente una nuova Costituzione (FERRARI: 2012; TOTH: 2012; VECCHIO: 2013) e una lunga serie di arbitrari provvedimenti normativi (tra cui cinque emendamenti alla stessa legge fondamentale del 2011 e tutta la normativa organica di attuazione del testo costituzionale).

Con ogni probabilità, questo grande clamore provocato negli ultimi quattro anni dal caso magiaro si spiega con la semplice considerazione per cui, lungi dal riguardare in maniera esclusiva l'Ungheria, le vicende in questione pongono una serie di interrogativi inquietanti sul futuro del vecchio continente. In effetti, in una situazione in cui l'Europa non ha saputo reagire ai numerosi abusi perpetrati ai danni delle minoranze e delle fasce più deboli della cittadinanza, appare con evidenza la sostanziale fragilità degli strumenti di intervento elaborati dalla teoria costituzionale europea: contrariamente alle ottimistiche previsioni di quanti difendono l'indefinito perpetuarsi degli attuali schemi dell'integrazione funzionalistica, in questo specifico caso la debolezza complessiva del potere sovranazionale non ha favorito il consolidamento delle istituzioni democratiche e ha invece portato all'assoluta negazione delle regole della convivenza civile e all'introduzione di riforme costituzionali viziate dal mancato rispetto delle regole formali e da violazioni dei valori posti a fondamento degli ordinamenti liberal-democratici (VECCHIO: 2013).

A fronte di una questione di tale gravità, la dottrina ha concentrato la sua attenzione sul mancato funzionamento delle istituzioni europee e, sulla base dell'idea per cui l'Europa ha una responsabilità essenzialmente legata alla sua incapacità di risolvere il problema, ha suggerito interventi e piani di riforma accomunati dalla volontà di porre rimedio alla situazione per mezzo di aggiustamenti dell'attuale profilo istituzionale (VON BOGDANDY, KOTTMANN, ANTPÖHLER, DICKSCHEN, HENTREL, SMRKOLJ: 2012; MÜLLER: 2012). Peraltro, nonostante il loro ingegno, non sembra che queste analisi siano riuscite a comprendere la complessità del problema e, come mostrano i risultati delle ultime elezioni nazionali (in cui, nonostante le pressioni esterne,

* Fausto Vecchio è Professore associato di Diritto costituzionale comparato nell'Università Kore di Enna.

la coalizione di governo ha confermato la maggioranza dei due terzi dei seggi parlamentari), non sembra che esse si siano dimostrate capaci di risolverlo: dall'idea di invertire le logiche di funzionamento della giurisprudenza *Solange* del Tribunale federale tedesco (VON BOGDANDY, KOTTMANN, ANTPÖHLER, DICKSCHEN, HENTREL, SMRKOLJ: 2012) all'idea di istituire una Commissione di Copenaghen per valutare il rispetto dei valori europei (MÜLLER: 2012), tutte le proposte si sono sin qui mostrate irrealizzabili o comunque incapaci di porre un freno all'apparentemente inarrestabile deterioramento della democrazia costituzionale ungherese.

Nessuna riflessione è stata invece dedicata alla responsabilità che l'Europa ha per via delle scelte che nel corso degli ultimi decenni ha effettuato come attore politico. In particolare, non sembra che nel corso di questi anni di dibattito ci si sia adeguatamente soffermati a riflettere sugli effetti che certe politiche economiche di matrice europea hanno avuto sul panorama politico magiaro. Pertanto, con l'intento di ritornare su questo specifico profilo, nei paragrafi successivi si prenderanno in considerazione le ragioni che tra il 2006 e il 2010 hanno portato alla fine della coalizione tra liberali e socialisti e alla storica affermazione della coalizione di centro-destra alle elezioni del 2010 e del 2014. Obiettivo principale di questo lavoro è dunque quello di far vedere come una certa azione europea in materia di economia abbia finito con il distruggere le possibilità di sopravvivenza della coalizione democratica e di sottolineare il nesso che lega alcune scelte europee con la configurazione apertamente antiliberalista assunta dalle attuali forze di maggioranza.

2. L'ortodossia economica e il 'suicidio politico' della coalizione social-liberale

Al momento dell'entrata nell'Unione europea, il contesto politico ungherese appare caratterizzato da un importante consenso sociale per il progetto europeo di integrazione sovranazionale e da un sistema multipartitico a tendenza bipolare i cui assi portanti sono il principale partito di centro sinistra e il principale partito di centro destra (HEGEDŰS: 2014).

In questo contesto, il primo ministro Ferenc Gyurcsány, subentrato dopo la crisi del governo guidato da Medgyessy (in cui aveva svolto la funzione di ministro dello sport), si presenta alle elezioni politiche del 2006 e, sconfiggendo la coalizione conservatrice tra i nazionalisti (FIDESZ) e i cristiano-conservatori (KDNP), guida ad un risicato successo elettorale la coalizione tra i socialisti (MSZP) e i liberali (SZDSZ): con circa il 43% dei votanti, l'alleanza social-liberale di Gyurcsány ottiene 190 seggi parlamentari, contro i 164 ottenuti dai conservatori di Viktor Orbán. È appena il caso di segnalare che il quadro che esce dalle urne è complicato dall'eterogeneità delle forze politiche che sorreggono il governo: infatti, sebbene Gyurcsány e l'*élite* che lo sostiene non siano contrari all'osservanza dell'ortodossia economica liberale apertamente auspicata da SZDSZ, la base elettorale di MSZP aspira a politiche di welfare e ad un ruolo forte dello stato in economia che non si concilia con il liberismo economico voluto dagli alleati di governo (BÍRÓ NAGY, RÓNA: 2012).

Le difficoltà politiche per la maggioranza social-liberale non tardano ad arrivare. Appena dopo un paio di mesi le elezioni, la fragilità della situazione finanziaria di uno Stato che non ha ancora superato le difficoltà connesse alla transizione costringe all'immediata adozione di un primo pacchetto di misure di austerità che ha gravi

ripercussioni sociali e che influisce in maniera molto negativa sull'immagine politica del primo ministro e della coalizione da lui guidata (BÍRÓ NAGY, RÓNA: 2012): per far fronte ad un deficit di bilancio che supera il 10% del prodotto interno lordo e ad un rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo che dal 2002 cresce ad un tasso del 3% all'anno, si vara un programma che prevede un sensibile aumento dell'IVA (che improvvisamente passa dal 15% al 20%) e dei costi del gas (che crescono del 30%) e dell'elettricità (che crescono di un tasso compreso tra l'11% e il 14%) e che, secondo i dati degli osservatori politici, ha come immediata conseguenza un calo dei consensi di cui in quel momento godono Gyurcsány (secondo i dati riportati da Medián Public Opinion and Market Research Institute, nei mesi immediatamente successivi all'adozione del pacchetto l'indice di gradimento passa dal 55% al 34%) e MSZP (che, secondo la stessa fonte, in riferimento allo stesso periodo passa dal 37% al 26%) e una crescita della popolarità dell'azione di opposizione condotta da Orbán e da FIDESZ (BÍRÓ NAGY, RÓNA: 2012).

La popolarità del governo e dei suoi rappresentanti non è certo agevolata dalla fuga di notizie che diffonde tra l'opinione pubblica il discorso con cui Gyurcsány, intervenuto ad una riunione dei parlamentari di MSZP tenutasi a porte chiuse ad Öszöd nel settembre 2006, avrebbe affermato di aver mentito per vincere le elezioni politiche e di aver occultato agli elettori la gravità della situazione economica del paese. Sebbene lo scandalo sia stato abilmente sfruttato dagli oppositori politici del governo e sebbene esso abbia dato inizio ad una serie di disordini sociali, l'analisi degli indici di gradimento mostra come la vicenda abbia avuto un'influenza modesta sulla perdita di consenso del partito socialista e del governo: nei mesi immediatamente successivi allo scandalo il partito socialista subisce una perdita assai più lieve di quella subito dopo l'introduzione delle prime misure di austerità (passando dal 34% al 28%) e, addirittura, la popolarità del primo ministro non cala e si attesta sul 34% dei mesi precedenti la rivelazione del discorso di Öszöd (BÍRÓ NAGY, RÓNA: 2012).

Contrariamente a quanto si è soliti ritenere sopravvalutando l'impatto dei fatti di Öszöd, quindi, più che gli scandali politici, ad incidere negativamente sull'immagine della coalizione di governo sono le scelte di politica economica da questa effettuate (BÍRÓ NAGY, RÓNA: 2012). Questa considerazione appare confermata dal nuovo crollo di consensi che viene registrato in seguito al prolungato dibattito che tra l'autunno del 2006 e la primavera del 2008 accompagna le riforme con cui, all'interno di un piano di liberalizzazioni della pubblica amministrazione, si cerca di liberalizzare il servizio sanitario nazionale: già nel momento in cui le prime misure concrete vengono adottate (tra febbraio e marzo del 2007) sia la popolarità del primo ministro che quella del suo partito perdono altri cinque punti percentuali assestandosi rispettivamente al 27% e al 21% (BÍRÓ NAGY, RÓNA: 2012). Peraltro, durante l'autunno 2007, la situazione politica della alleanza social-liberale è ulteriormente aggravata dalle notizie di tensioni tra i due partiti della maggioranza ed è abilmente sfruttata da Orbán che, per mettere in difficoltà gli avversari, avvia le procedure per la convocazione di un referendum sulle misure più impopolari delle nuove riforme e apertamente accusa i socialisti di non avere altre idee rispetto al mercato e ai piani di austerità: sotto questa pressione l'emorragia di consensi prosegue e tra settembre e novembre 2007 il gradimento di MSZP passa dal 25% al 20% degli elettori (BÍRÓ NAGY, RÓNA: 2012). Anche i risultati delle due consultazioni referendarie sulle riforme dell'educazione e della sanità tenutesi a marzo 2008 confermano la ferma opposizione della cittadinanza ai progetti di liberalizzazione: il fatto che soltanto il 18% e il 16% dei votanti supporta i piani del governo comprova il

fallimento politico dei social-liberali e segna la definitiva rottura dell'alleanza tra socialisti e liberali (BÍRÓ NAGY, RÓNA: 2012).

L'idea che la scomparsa politica di MSZP e SZDSZ sia legata alle scelte economiche trova una nuova conferma anche nei dati dei mesi successivi. Nell'autunno 2008, l'esplosione della crisi finanziaria impone al governo la richiesta di un prestito al Fondo monetario internazionale e all'Unione europea. Condizione imposta dalle istituzioni economiche internazionali per concedere il prestito è il risanamento dei conti statali e la prosecuzione nelle politiche di contenimento della spesa pubblica. In considerazione di questa situazione, l'esecutivo, contrariamente alle promesse elettorali e alle dichiarazioni degli ultimi giorni, è costretto ad intervenire sulle tredicesime e sulle pensioni. Come è facile immaginare la manovra comporta un ulteriore calo di consensi e, dopo il discorso sullo stato del paese del 19 febbraio 2009 in cui si annuncia l'abolizione della tredicesima e l'innalzamento dell'età pensionabile, il gradimento di MSZP crolla al 19% e nonostante le condizioni di oggettiva difficoltà nell'opinione pubblica si diffonde l'idea che Gyurcsány (la cui popolarità è scesa al 18%) sia il responsabile delle difficoltà con cui la cittadinanza è chiamata a confrontarsi (BÍRÓ NAGY, RÓNA: 2012).

Alla stessa maniera, si registra un ultimo crollo dell'indice di gradimento dei socialisti quando, in seguito alla crisi politica che costringe Gyurcsány alle dimissioni, Gordon Bajnai subentra come primo ministro e sotto la pressione delle istituzioni economiche internazionali prosegue con le misure di austerità: nel luglio 2009, in reazione alle misure con cui si confermano gli interventi sulle pensioni e sulle tredicesime, si aumenta l'IVA al 25%, si eliminano i sussidi per i consumi domestici di gas e si introduce una nuova tassa sugli immobili, solo il 12% degli elettori si esprime in favore di MSZP (BÍRÓ NAGY, RÓNA: 2012).

3. L'eterodossia economica e il successo di FIDESZ

A fronte di queste catastrofiche previsioni non meraviglia che le elezioni dell'aprile 2010, si concludano con uno sconvolgimento del quadro partitico così profondo che gli stessi protagonisti politici della vicenda non hanno esitato a definirlo come una "rivoluzione alle urne". Nel nuovo scenario che si apre i socialisti di Attila Mesterházy ottengono un misero 19% dei consensi e superano a fatica il 17% raggiunto dagli estremisti della destra xenofoba e antisemita di Jobbik. Per contro, l'alleanza tra FIDESZ e KDNP guidata da Orbán ottiene il 53% che, grazie al premio di maggioranza, si traduce nel conseguimento dei due terzi dei seggi parlamentari.

In questa situazione non desta stupore neppure la svolta politica decisa dall'esecutivo guidato Orbán. In via di principio è possibile affermare che, consapevole del ruolo che hanno giocato le scelte economiche nel fallimento del governo Gyurcsány, il nuovo primo ministro si discosta dall'ortodossia economica liberale tanto cara alle istituzioni economiche internazionali (DEÁK: 2014) e, per cercare di superare lo stato di crisi in cui versa il paese, si fa interprete di una politica demagogicamente orientata verso un secco rifiuto delle logiche del mercato e della finanza e verso un pericoloso ritorno alla retorica nazionalista (HEGEDŰS: 2014).

Il primo pilastro di questa nuova via battuta dall'esecutivo è certamente rappresentato dalle scelte di matrice strettamente economica. Sotto questo profilo, in primo luogo, si impongono una serie di regolamentazioni smaccatamente finalizzate a

dare l'impressione di un netto cambio di direzione e, in aperto contrasto con i dogmi europei sulla presenza dello stato nell'economia, si rafforza la partecipazione pubblica in alcuni settori di importanza politica strategica: senza preoccuparsi degli effetti perversi che queste misure possono produrre sul funzionamento complessivo del sistema economico, ci si preoccupa di adottare provvedimenti popolari tra gli elettori e si interviene per calmierare i prezzi dell'energia elettrica e i tassi di interesse dei prestiti in valute straniere (HEGEDŰS: 2014). In secondo luogo, si abusa dei margini di discrezionalità connessi alla politica fiscale e si introducono nuove tasse discriminatoriamente finalizzate a scaricare i costi della amministrazione pubblica su gruppi sociali preventivamente identificati e su settori in cui è prevalente l'investimento di finanziatori esteri (HEGEDŰS: 2014): con intenzione chiaramente demagogica, si fa leva sulla provenienza straniera e sulla impopolarità dei grandi capitali delle banche e delle telecomunicazioni e, cercando di proiettare l'immagine di una reazione nazionale ai processi di globalizzazione, si colpiscono questi settori con una serie di provvedimenti fiscali mirati; alla stessa maniera, mentre si tenta di ingraziarsi il ceto dei produttori nazionali attraverso le dichiarazioni con cui si manifesta l'intenzione di favorire la produzione sulla finanza e attraverso l'introduzione di una aliquota fiscale unica estremamente bassa e complessivamente destinata ad avvantaggiarli sul resto della popolazione, si interviene retroattivamente e con spirito punitivo sulle liquidazioni dei funzionari pubblici (colpevoli di essere stati vicini ai socialisti) e, per cercare di stabilizzare le finanze statali, si risparmiano 11 miliardi di euro dalla riappropriazione dei contributi statali versati in favore dei fondi di pensione privati.

Il secondo pilastro della nuova via percorsa dalla coalizione di governo attiene invece alle iniziative più propriamente politiche adottate per eliminare gli ostacoli alla realizzazione degli obiettivi prefissati e per mettere in sicurezza le scelte economiche effettuate (BÁNKUTI, HALMAI, SCHEPPELE: 2012). Sotto quest'altro profilo, si può senza dubbio riferire della svolta antieuropeista di FIDESZ: abbandonando la linea entusiasticamente seguita negli anni dell'adesione e dell'entrata nell'Unione, il partito rilancia una visione dell'"Europa delle patrie" come antidoto all'Europa dei mercati e, a fronte delle crescenti perplessità via via espresse dalle istituzioni europee, cerca di frenare la piena integrazione dell'Ungheria (VECCHIO: 2013). In questo senso, la Costituzione del 2011 contiene alcune statuizioni che mostrano in maniera evidente il ritorno della retorica sovranista e il nuovo atteggiamento di euroscetticismo che anima l'esecutivo: al di là del fatto che una delle previsioni introdotte dal famigerato quarto emendamento ha simbolicamente previsto l'adozione di nuove imposte per far fronte alle sanzioni irrogate dai giudici europei (VECCHIO: 2013), le norme contenute nella nuova legge fondamentale prevedono che l'adozione dell'euro debba essere adottata per mezzo di un emendamento costituzionale e restano ancorate al vecchio schema della cessione di competenze (VECCHIO: 2013). Inoltre, per evitare l'isolamento internazionale che una simile mossa può comportare si tenta di avviare una politica estera di apertura ad est e si intraprendono una serie di pericolose relazioni di collaborazione con la Cina e con i regimi orientali e, addirittura, si riprendono i rapporti con il nemico russo (HEGEDŰS: 2014). Ancora più evidenti sono poi le reazioni contro il più grande oppositore interno all'eterodossia economica voluta dall'esecutivo: per limitare la possibilità che il giudice costituzionale possa intervenire a difesa delle macroscopiche violazioni connesse alla nuova politica economica, la maggioranza parlamentare ha introdotto una serie di nuove norme costituzionali con cui si altera la maggioranza all'interno della Corte, si ridefiniscono le vie di accesso alla giustizia

costituzionale in funzione agli interessi dell'esecutivo e si introduce una norma che, fin quando il rapporto tra debito pubblico e PIL è superiore al 60%, comprime il giudizio di costituzionalità per i provvedimenti che possono avere ricadute economiche e finanziarie (VECCHIO: 2013). Come se ciò non bastasse la coalizione conservatrice sfrutta la sua supermaggioranza parlamentare per riapprovare, anche attraverso la modifica della Costituzione, tutti quei provvedimenti dichiarati incostituzionali dai giudici costituzionali.

4. Quo vadis, Europa?

Le vicende descritte dovrebbero essere sufficienti per mostrare come il fallimento della troppo rigida ortodossia economica liberale sia alla base delle scelte economiche eterodosse che hanno fatto da base di legittimazione per quelle azioni politiche demagogiche e illiberali con cui si sta progressivamente e inesorabilmente deteriorando la vita democratica ungherese.

Se le cose stanno davvero così, ci si dovrebbe allora rendere conto che le responsabilità dell'Europa hanno radici profonde che vanno ben oltre la semplice incapacità di reagire che generalmente la scienza giuridica le attribuisce.

Sotto questo profilo è innanzitutto possibile sottolineare che il caso ungherese rappresenta alla perfezione la delusione provata da molti dei nuovi membri nei confronti di un certo modo di intendere l'integrazione: in molti dei paesi dell'Europa orientale, specialmente dopo l'esplosione della grande crisi economica e finanziaria, la delusione delle grandi aspettative che avevano accompagnato l'entrata nell'Unione sta creando uno scetticismo diffuso nei confronti del progetto europeo e, in più di un caso, evidenti tensioni democratiche (si veda ad esempio il caso della Romania). Detto altrimenti, contrariamente a quella che secondo certa dottrina dovrebbe essere la sua funzione legittimante, il quadro delle istituzioni sovranazionali non è riuscito a creare le condizioni per la stabilità politica e a prevenire il successo di una forza politica populistica e demagogica.

Al di là della responsabilità omissiva, però, dall'analisi svolta emergono anche elementi che lasciano intravedere ulteriori profili di responsabilità dell'Europa. Infatti, dietro molte delle scelte che hanno segnato la catastrofica fine dei socialisti e l'ascesa dei conservatori non è per niente difficile individuare le istituzioni sovranazionali: per un verso, la rigida condizionalità imposta dall'Unione e dal Fondo monetario internazionale ha di fatto privato l'esecutivo di ogni margine di discrezionalità e lo ha costretto ad assumersi responsabilità soltanto parzialmente sue; per un altro, poi, seppur in assenza di un diretto condizionamento sovranazionale, altre scelte sono almeno in una certa misura da imputare alla cultura politica di cui, nel corso degli ultimi anni, le istituzioni europee si stanno facendo promotrici. In altre parole, accanto alle omissioni esiste una forma aggravata di responsabilità che, in maniera più o meno diretta, è legata all'azione politica del quadro istituzionale sovranazionale: avendo rifiutato qualsiasi possibile soluzione alternativa al mercato e all'austerità e avendo sostanzialmente imposto le linee guida di impopolari scelte di governo che hanno portato alla scomparsa di MSZP, l'Europa ha dato un impulso (inconsapevole, ma) probabilmente decisivo al successo di FIDESZ e, per quanto ciò possa sembrare paradossale, in una qualche misura ha 'costretto' l'esecutivo guidato da Orbán ad assumere l'illiberale atteggiamento di chiusura che lo ha finora contraddistinto.

Contrariamente a quanto sembra presumere la dottrina che si è confrontata con la questione, la gravissima crisi costituzionale che l'Ungheria vive in questi anni non è dunque determinata solo dall'assenza di uno specifico meccanismo istituzionale. Essa pare piuttosto una conseguenza dei vari fallimenti di un processo di integrazione ostinatamente refrattario al confronto con i reali problemi del mondo globalizzato e assolutamente incapace di proporre alternative credibili al mercato e alla neutralizzazione tecnico giuridica dei conflitti sociali. In fondo, a ben vedere, in molti altri paesi membri i cittadini stanno esprimendo il loro disagio nei confronti degli effetti delle politiche economiche adottate a livello europeo: dalla Francia alla Grecia e dalla Finlandia all'Italia, in tutto il vecchio continente si assiste ad inaspettati e spettacolari successi elettorali di partiti populistici ed antieuropei. Sembra dunque possibile concludere che il caso ungherese conferma l'impressione che se l'Europa si ostina a proporre le solite fallimentari ricette macroeconomiche e non ha il coraggio di scommettersi su un nuovo progetto politico il suo cammino verso una deriva populista appare tracciato. Soltanto se riuscirà a rispondere in maniera convincente alle questioni sollevate dalla società civile europea il vecchio continente sarà in grado di superare l'attuale fase di stallo e di portare a compimento l'ambizioso progetto dei padri fondatori.

Riferimenti bibliografici

BÁNKUTI, Miklós, HALMAI, Gabor, SCHEPPELE, Kim Lane, *Hungary's Illiberal Turn. Disabling the Constitution*, in *Journal of Democracy* 3, 2012, 128 ss.

BÍRÓ NAGY, András, RÓNA, Dániel, *Freefall. Political agenda explanations for the Hungarian Socialist Party's loss of popularity between 2006-2010*, in *Working Papers in Political Science*. Institute for Political Science, MTA Centre for Social Sciences, 2012

DEÁK, Dániel, *Unorthodoxy in legislation: The Hungarian experience*, in *Society and Economy* 36, 2014, 151 ss.

FERRARI, Giuseppe Franco, *La nuova legge fondamentale ungherese*, Torino: Giappichelli, 2012

HEGEDŰS, Daniel, *From Front-runner's 'EUphoria' to Backmarker's 'Pragmatic Adhocism'?*, in *DGAPanalyse* 7, 2014, 1 ss.

MÜLLER, Jan-Werner, *Protecting Democracy and the Rule of Law inside the EU, or: Why Europe Needs a Copenhagen Commission*, in www.verfassungsblog.de

TOTH, Gabor Attila, *Constitution for a Disunited Nation*, Budapest: CEU Press, 2012

UITZ, Renata, *Rescue Package for Fundamental Rights: Comments by Renata Uitz*, in www.verfassungsblog.de

VECCHIO, Fausto, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova: Cedam, 2013

VON BOGDANDY, Armin, KOTTMANN, Matthias, ANTPÖHLER, Carlino, DICKSCHEN, Johanna, HENTREL, Simon, SMRKOLJ, Maja, *Reverse Solange – Protect the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States*, in *Common Market Law Review* 49, 2012, 489 ss.

Parte Terza

La costituzione sociale

La constitución social europea en la crisis

Gonzalo Maestro Buelga*

Introducción

Cualquier intento de acercarse a la “constitución social europea” no puede hacerse desde una perspectiva positiva, al menos de forma prevalente. La inserción normativa de elementos sociales en los Tratados ha resultado radicalmente afectada por las políticas de austeridad practicadas por las instituciones de la UE en la crisis de la deuda soberana. Los intentos de hacer visible una Europa social en el derecho originario europeo se remiten al Tratado de Amsterdam, que incorpora el Protocolo de política social anexo al Tratado de Maastricht que no suscribieron el Reino Unido e Irlanda, y alcanza su culmen con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) y su incorporación, por reenvío del art 6 del Tratado de la Unión (Tratado de Lisboa) a los Tratados. Estos elementos, sin despreciar su relativo alcance, tienen todos un rasgo común: afirmar el carácter subordinado del espacio social a la integración económica, que se manifiesta como principio fuerte que imposibilita la tentativa de construcción de la Europa social.

Los títulos sobre la política social y el empleo, vinculados a los nuevos objetivos introducidos en el art. 3: alto nivel de empleo y protección social, elevación del nivel y la calidad de vida y la cohesión social, que se reproducen en las sucesivas reformas, han dado pie a una interpretación que sostiene el cambio de modelo de integración y de constitución económica europea. La inclusión en el Tratado de la Unión de una referencia al modelo de constitución económica definida como “economía social de mercado altamente competitiva”, heredera del fallido Tratado constitucional, reforzó estas interpretaciones. Sin embargo, una lectura de los propios tratados revela la subordinación del espacio social a la integración económica y el alcance, esencialmente legitimador, de estas novedades. El marco de realización de los fines enunciados en el art 3 del Tratado de la Unión, definido por la política económica y monetaria de la Unión y de los Estados miembros, es la “economía de mercado abierta y de libre competencia” (arts 119.1 y 120 del Tratado de funcionamiento) la fórmula tradicional que ha presidido el proceso de integración como integración negativa. Este es el marco declarado que condiciona la política de empleo y la social. Los mecanismos normativos de los Tratados otorgan un papel marginal y subordinado al espacio social. Sobre esta base actúa, acentuando estos caracteres, las políticas de austeridad, que encuentran su legitimidad en la UEM.

La CDFUE, elemento protoconstitucional de los Tratados que pretende la recuperación legitimadora que aportaba el fracasado Tratado constitucional, era interpretada como un mecanismo garantista que permitía reforzar el espacio social de los Tratados. Se otorgaba a la Carta un alcance innovador, a la par que tutelar, que debía

* Gonzalo Maestro Buelga es Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco.

abrir definitivamente la unidimensionalidad económica de la integración. El alcance normativo de la Carta (sin competencias nuevas derivadas de la tabla de derechos y su aplicación determinada por los contenidos de los tratados) y el contexto de su aplicación, especialmente en el capítulo de la solidaridad, determinado por el Tratado de funcionamiento, limitan su alcance y potencial, enmarcándolo en la subordinación del espacio social. Los derechos contenidos en el título IV (solidaridad) cuyo contenido viene determinado por el derecho existente de la Unión y las legislaciones nacionales resultan especialmente vulnerables a las condiciones de aplicación de la disciplina presupuestaria de la UEM y del Pacto de estabilidad y crecimiento (PEC) comprimiendo su contenido de forma decisiva.

Sin embargo, si esta visualización virtual de la dimensión social en el proceso de integración propició un auge de la literatura en torno al tema, las políticas de austeridad han convertido en obsoletas las construcciones sobre la Europa social. Estas políticas han revelado el carácter subordinado del espacio social en los Tratados y acentuado sus efectos de mercantilización del mismo, privando de virtualidad a las pretendidas innovaciones de los Tratados desde Amsterdam. Sobre los Tratados (Tratado de Lisboa) resulta imposible la construcción de la Europa social, pues, precisamente, estos permiten normativamente su expulsión. Por ello la aproximación normativa a la “constitución social europea” resulta estéril. La realidad de la austeridad como elemento central del monetarismo constitucionalizado en la UEM ha vuelto obsoleta la reflexión sobre la Europa social que había construido la literatura comunitaria.

No tiene sentido una aproximación a la constitución social europea positivista, en la medida en que las aportaciones que los Tratados, espacialmente el de Amsterdam y la CDFUE, aparecen como mecanismos debilitados subordinados al mercado y tensionados por las políticas de austeridad. Reconstruir la constitución social en base a las referencias normativas formales no da una idea de la realidad de la Europa social.

La “constitución social europea”, depende de la posibilidad de establecer un espacio social con “cierta” autonomía, es decir no afectado por la estricta subordinación que establecen los Tratados y exacerbada por la nueva gobernanza económica. En la medida en que el proceso de integración europea y su expresión jurídica: los Tratados y las medidas de la nueva gobernanza, algunas de ellas formalmente ajenas a los mismos, constituyen la forma de inserción de la UE en el mercado global, en esta fase del capitalismo financiero, el discurso sobre la “constitución social europea” es el discurso sobre la reconstrucción del nuevo orden que se afirma en, lo que hemos denominado como, la Forma global de mercado. Esta se configura en abierta ruptura con el constitucionalismo social y democrático de la segunda postguerra mundial.

La reflexión pues se desplaza a la reconstrucción del nuevo modelo y, en este contexto, las precondiciones necesarias para insertar un espacio social en el proceso de integración europea.

1. La constitución social no es un concepto autónomo

Ciertamente el uso del término “Constitución social” puede parecer un exceso no justificado por la centralidad de esta cuestión en el ordenamiento europeo. La constitución social, en este caso es fuertemente deudora de la constitución económica, que la configura y de la que es directa consecuencia. Como reconoce la doctrina, en la economía social de mercado y en constitucionalismo social, la constitución social no es

autónoma de la constitución económica. La interdependencia de las mismas se vincula a la lógica del modelo. Así podríamos decir que la constitución económica es la verdadera constitución social, pues ella abre el espacio de redistribución del modelo y fija los límites y su funcionamiento. En el ordenamiento comunitario, esta vinculación es todavía más evidente, la constitución económica absorbe, mercantilizando el espacio social, a la constitución social. En las primeras fases de la integración económica, el espacio social sobrevive en los Estados, pero evidencia su expulsión del ordenamiento europeo. En realidad, la constitución social ha sido la gran ausente en el ordenamiento comunitario desde la creación de la CEE. Solo desde el Tratado de Amsterdam, que incorpora el grueso de los protocolos y acuerdos de política social de Maastricht, la política social adquiere visibilidad, siempre subordinada a la integración económica. De hecho, es la literatura sobre el modelo social europeo, la que ocupa el espacio de reflexión, más que el concepto de constitución social. Concepto este más desarticulado y con una dimensión iusconstitucional más débil.

2. La constitución social europea y el estado social

A pesar de todo, la constitución social europea se construye con referencia a la tradición común del Estado social, igualmente, el modelo social europeo, se fundamenta, más que en los contenidos positivos del ordenamiento comunitario, en los contenidos, más o menos generalizados, de la experiencia de la postguerra europea. El Estado social y su constitución social es el marco de partida de la reflexión sobre esta en el ordenamiento europeo y lo es por contraste, para definir de forma negativa la constitución social de la UE. La constitución social europea es, desde esta perspectiva, el proceso de desarticulación del Estado social, la destrucción del espacio redistributivo construido en su constitución económica. La dificultad para construir desde el ordenamiento comunitario la idea de constitución social, manifestada en la crítica general al histórico déficit social, no colmado por el escaso y abruptamente interrumpido, contenido social de los Tratados, a impulsado una formulación mistificadora que no toma en consideración la contradicción insuperable que incorporaba en su formulación. El constitucionalismo multinivel, en sus distintas formulaciones, se ha extrapolado a la dimensión social europea, usufructuando en sus contenidos la experiencia constitucional que se pretendía deconstruir. Como hemos señalado, el modelo social europeo, es más un intento de traslación de la “constitución social” del Estado social a un contexto ordinamental más amplio, el de la constitución multinivel europea, que su construcción autónoma desde el ordenamiento comunitario. La relación interordinamental UE-Estados miembros en materia de derechos sociales ha trascendido paralela a la nueva concepción constitucional integrada. Es precisamente la crisis la que ha obligado a un repensamiento del constitucionalismo multinivel. Ciertamente este se mantiene teóricamente, pero su dimensión integrativa se compromete, para evidenciarse como un instrumento de subordinación del constitucionalismo estatal, desde el que se opera su desnaturalización. La relación interordinamental entre constitucionalismo estatal y de la UE sirve sobre todo para entender el proceso de subordinación del constitucionalismo social de la postguerra a la integración europea. De la pretensión de la ausencia de jerarquía en las relaciones entre los distintos niveles ordinamentales, se ha pasado al reconocimiento de la subordinación del ordenamiento estatal. Resulta claro que la última instancia decisional, que da coherencia a la constitución compuesta, es la europea.

La construcción del modelo social europeo se basa en la interpretación del doble espacio, que remite el espacio social al Estado, mientras que el europeo, es el espacio del mercado. La separación funcional, expresada en la fórmula "Keynes en casa y Smith fuera", ha sido considerada como garantía del espacio de welfare nacional y, por ello, elemento de la construcción del modelo social europeo. La constitución económica europea, basada en los principios ordoliberales, era posible gracias a la separación de espacios, a la existencia autónoma del espacio de welfare estatal, que legitimaba, en cuanto permitía su existencia, la constitución económica. La interpretación de los dos espacios, de esta forma, interioriza, la propuesta del constitucionalismo multinivel, como forma de integración de dos niveles que se exigen mutuamente como fórmula de legitimación global. La contradicción entre modelos hacen difícilmente sostenible esta interpretación. Más aún, el fin de la autonomía económica de los Estados con la UEM, marca definitivamente la insostenibilidad de esta interpretación.

3. La forma global de mercado como contexto de la constitución social europea

La constitución social europea solo adquiere sentido en el contexto de la reordenación constitucional que se produce en esta fase del capitalismo financiero. La crisis de la constitución, que básicamente se traduce en su desnormativización y en la reconfiguración de su relación con el Estado impone un escenario nuevo en el que se debe actuar para una recomposición de la constitución social, superando el modelo actual. Por ello se trata de dar cuenta del tránsito y la ruptura del Estado social y su sustitución por una nueva forma a la que podemos definir como "forma global de mercado". Esta se construye en un triple espacio, prefiero no usar el término nivel, por la evocación de la interpretación del constitucionalismo multinivel que puede suscitar y, porque el espacio global, que erosiona la constitución, es un espacio aconstitucional, en cierto modo ajurídico. Tres son los espacios que conforman el constitucionalismo de la forma global de mercado: el global, el europeo y el estatal. Todos ellos conforman e interactúan en la nueva configuración del poder que incorpora una inédita combinación público-privado. La pretensión de que el constitucionalismo estatal resulta presionado por los espacios europeo y global, que condicionan su funcionamiento y pervierten los caracteres que lo configuraron en el Estado democrático de la postguerra, es errónea. Los tres espacios coactúan y redefinen las funciones del Estado que es a su vez un agente globalizador y protagonista de un ordenamiento europeo que acentúa cada vez más la intergubernamentalidad. Ciertamente, desde el punto de vista formal, es el espacio europeo el que normativamente absorbe el constitucionalismo estatal, desconstitucionalizándolo. Aunque los propios ordenamientos constitucionales nacionales se metamorfosean reformando sus cartas fundamentales introduciendo principios incompatibles con el constitucionalismo social y esterilizando sus contenidos (constitucionalización de la estabilidad presupuestaria). La relación entre el ordenamiento estatal y comunitario no puede verse como una forma perversa de infiltración de los constitucionalismos estatales, sino como parte del proceso de construcción del nuevo orden de la forma global de mercado en el espacio regional europeo. Precisamente, este proceso de erosión normativa del constitucionalismo estatal es parte de la deconstrucción del Estado social, mediante el instrumento normativo del ordenamiento comunitario. Ciertamente la relación entre los espacios nacionales y

comunitario en el periodo pre-Maastricht, aún actuando como ordenamiento disciplinante el comunitario, permitía una autonomía constitucional ya relativa, pero la intensificación del proceso de integración económica diluye la autonomía de estos espacios asumiendo el espacio europeo la configuración normativa del modelo, erosionando el constitucionalismo social estatal. La contradicción entre los modelos que interiorizan el ordenamiento comunitario y los estatales ya ha sido suficientemente señalada, la radicalidad de la contradicción que la UEM introduce, no significa que el mecanismo que asegura la centralidad del mercado y tensiona el Estado social no estuviera presente ya. El proyecto europeo de creación del mercado común, de fuerte impronta ordoliberal, era un proyecto gradual, este gradualismo permitía espacios de coexistencia, pero, así mismo expresaba la contradicción con el constitucionalismo social estatal de los fundadores de la CEE. La nota al seminario señala justamente la capacidad invasiva y la desnaturalización del constitucionalismo social que la centralidad del mercado provocaba en la relación Estados-Comunidad. El principio del mutuo reconocimiento era un mecanismo jurisprudencial, consolidado en los años 70, que permitía imponer la disciplina comunitaria de los ordenamientos constitucionales nacionales. Ciertamente, la tensión no alcanzaba los niveles de contradicción e incompatibilidad que introducirá la UEM. Sin embargo, la incompatibilidad de modelos estaba ya presente y actuaba en la erosión constitucional del Estado social, no era una contradicción meramente teórica. La metáfora de “Keynes en casa y Smith en el espacio comunitario” tiene un valor descriptivo del momento de la integración y de su gradualidad, pero no puede otorgársela una función normativa que expresara un proyecto de construcción europea fundada sobre la compatibilidad de espacios. Menos aún, que la dualidad entre Mercado común (espacio europeo) y espacio social nacional fuese una técnica de garantía del Estado social nacional. A posteriori, pero también al inicio del proceso de construcción europea, la contradicción entre el proyecto ordoliberal y el Estado social tenía que expresarse como tensión, no como garantía del segundo. La visibilidad de la función del ordenamiento comunitario como forma de erosión del constitucionalismo social, aparece más nítida en un momento en que la globalización procede a asentar formas de extensión del mercado y de reorganización del poder. Disiento de esa lectura benévola del sentido de la construcción europea, en parte fundada en la retórica de las intenciones y la inteligencia de los padres fundadores. Lo que resulta evidente, después de Maastricht, estaba presente desde el inicio, otra cosa es que se manifestase con la intensidad que incorporaba la UEM. La globalización contribuye a la conformación del nuevo orden del modelo de constitucionalismo de la forma global de mercado, como espacio de sanción de la centralidad general del mercado y como forma de reordenamiento del poder global. Desde este espacio parece que reproducen mecanismos y efectos similares a la interacción entre el espacio europeo y nacional. La erosión que de los mecanismos de tutela de la seguridad alimentaria, sanidad, servicios, construidos en el ordenamiento comunitario, que puede provocar el Tratado de libre comercio USA-UE, parece confirmar esta apreciación. La americanización de Europa, se produce, en parte, a través de mecanismos normativos del derecho internacional, pero fundamentalmente mediante formas de poder global opacas. La inserción de la UE en el mercado global, significa interiorizar los rasgos del capitalismo financiero y del mercado e insertarse en las formas de poder global. Un poder sin control jurídico y democrático. La negociación del TTIP ilustra la permeabilidad de las formas de acción global. La crítica de la doctrina a la materialización de las decisiones de la gobernanza económica en la crisis, especialmente

el “fiscal compact”, tratado internacional externo a la UE que afecta y compromete a las estructuras de gobierno de la Unión, ejemplifica también la vinculación entre gobernanza económica de la UE y forma de poder global.

De esta forma debe entenderse la relación entre espacios de poder en la forma global de mercado. El Estado no viene afectado por la imposición de decisiones externas que disuelven su orden constitucional, sino que forma parte de la reorganización del poder. Esto no impide que los Estados periféricos de la Unión resulten más afectados por las medidas que exige el nuevo modelo. La asimetría de las situaciones de partida entre los distintos miembros de la UE explica la distinta intensidad de los efectos sociales del nuevo modelo, así como la competencia y el interés de los capitales internos de los países del centro, pues la forma global de mercado en Europa no significa la ausencia de conflicto interno ni de la competencia en el espacio europeo. Sin embargo la lectura de la presión externa al espacio nacional no me parece que permita explicar la interacción de los tres espacios definidos.

De la misma forma que el espacio estatal es el espacio de la política y del welfare, resulta lógico que este se transforme en el espacio de la disciplina y el control social, sorteando los problemas de legitimación constitucional y democrático que se plantean en su interior.

4. Las interpretaciones de la crisis de la Europa social

La crítica mayoritaria de la crisis del modelo social europeo descansa en las siguientes interpretaciones de la integración económica. Más allá del reconocimiento de la asimetría entre integración negativa y positiva y de precariedad del espacio social europeo, que por constituir un lugar común no vamos a analizar.

a) El diseño de la UEM conformado por la asimetría entre competencia exclusiva monetaria comunitaria y política económica en los Estados, con la intervención comunitaria limitada a la coordinación. La tensión entre intervención disciplinaria en materia presupuestaria y la falta de una política económica comunitaria centralizada, provoca un déficit de intervención y una unidimensionalidad de la intervención económica: la centralidad monetaria y la disciplina fiscal.

La separación del espacio monetario y económico configuran una gobernanza económica perversa que se desplaza hacia el espacio social estatal. La configuración de la UEM, desde Maastricht, es un proyecto fallido porque los espacios económicos y monetarios son indisociables.

b) En este diseño de gobernanza económica los Estados son destinatarios del control: disciplina fiscal y presupuestaria y reformas estructurales, sin capacidad de respuesta, pues la pérdida de soberanía monetaria traslada la respuesta a la disciplina fiscal y al espacio social e impide políticas anticíclicas que supongan un incremento del gasto público. La UE, a falta de instrumentos de intervención económica tampoco puede actuar cerrando un círculo perverso.

c) La crítica adquiere un carácter técnico. A ella se une una crítica a la intergubernamentalidad reforzada y a la asimetría de poder, en el seno de la Unión, entre centro y periferia. Esta asimetría permite insertar los intereses de las economías del centro en la política de la UE intensificando el coste social de la crisis de la periferia.

d) El deterioro del welfare estatal es fruto de decisiones externas en el seno del círculo perverso. Esta tensión entre intervención de disciplina presupuestaria que

presiona el sistema de welfare estatal asume la formulación de la crítica de la falta de un sistema de welfare europeo, de la construcción de un sistema social europeo que compense la afectación de los sistemas nacionales por el monetarismo comunitario.

e) La crisis es el detonante que impide que el espacio social europeo tenga virtualidad. Los Tratados, hasta entonces, habían conseguido un cierto y precario equilibrio entre integración económica y social. Esta última representada por los fines de la Unión, entre los que se contemplan el pleno empleo, el progreso social, la cohesión económica, en el marco de la definición de un modelo económico “economía social de mercado altamente competitiva” que pretende introducir un equilibrio respecto a las formulaciones anteriores contenidas en la fórmula “economía de mercado abierta y de libre competencia”. Los títulos IX: empleo y X: política social también expresarían este compromiso de los Tratados. La respuesta a la crisis y las políticas de austeridad suponen una ruptura de los Tratados, por vías jurídicamente muy discutibles y destruyen los intentos de introducir la dimensión social de la integración. La gobernanza económica europea post-Lisboa supone una vulneración de los mismos Tratados.

5. La gobernanza económica post-Lisboa como continuidad del modelo de la UEM

Mi aproximación a la constitución económica europea que se configura con la UEM definía el modelo de intervención económica comunitaria en torno a la fórmula “gobierno débil y control fuerte”. Con ella se quería integrar la asimetría entre la política monetaria y la económica en el propio modelo. Ésta no era un error de diseño, sino una fórmula deliberadamente establecida. El control significaba la definición comunitaria y el vínculo fuerte a los Estados de los parámetros macroeconómicos monetarios, que disciplinaban la política económica estatal y garantizaba su subordinación a la constitución económica de la UE. Con el gobierno débil se expresaba la idea de la renuncia a un intervencionismo económica centralizado más allá de la disciplina. Ciertamente, la fórmula anterior, a la luz de la nueva gobernanza económica, adquiere un carácter de continuidad. La UE interviene también en sentido fuerte, con una dimensión disciplinaria central, pero esto supone una suerte de política económica centralizada cuyo eje es el control, desde el que uniformiza la constitución económica de los Estados. Se hace mediante la fuerte condicionalidad que los mecanismos del MES y el fiscal compact introducen y que está representadas por las reformas estructurales. Igualmente, la coordinación y sus instrumentos más recientes: el semestre europeo introducían políticas económicas y formulaban el paradigma del modelo con la referencia a las reformas estructurales. Esta era una forma de intervención, de “indirizzio económico” que combina control y rediseño del constitucionalismo económico estatal. Mi interpretación es que la aparente asimetría es parte del modelo. La intensificación de la disciplinaria presupuestaria que las últimas medidas de gobernanza establecen, extrema la lógica ya presente en la UEM. Más aún, la imposición de reformas en los ordenamientos constitucionales estatales internos, a través de la nueva gobernanza responde a las exigencia de establecer vínculos fuertes entre la constitución económica europea y las nacionales. De cerrar el círculo desconstitucionalizando definitivamente el Estado social en los ordenamientos internos nacionales.

6. Algunas propuestas de recuperación de la Europa social

Las propuestas van, en la mayoría de los casos, dirigidas a una corrección de las asimetrías en el diseño de la constitución económica entre política monetaria y política económica, así como en el fortalecimiento de instrumentos comunitarios que permitan políticas expansivas: el presupuesto comunitario. En definitiva un impulso federal de Europa, en el contexto de una salida que signifique más Europa. Propuesta que supone una intervención de diseño institucional.

En materia de welfare y derechos sociales, las propuestas son más complejas pero combinan la necesidad de una centralización del welfare, construyendo un espacio europeo de tutela del trabajo y la protección social, sobre la base de una armonización de mínimos, superando los instrumentos de soft law y el MEC, con la recuperación de una auténtica esfera de autonomía de los sistemas nacionales. Ésta debería servir de muro de contención frente a la expansión de la integración económica y del modelo neoliberal. Algunas propuestas más radicales plantean como solución la abolición de la unión monetaria, la recuperación de la soberanía monetaria por los Estados que permita la utilización de medidas monetarias para la recuperación de la competitividad de las economías nacionales sin recurrir a la devaluación social. En definitiva, una recuperación de la autonomía del espacio económico monetario nacional. La polémica Streeck-Habermas es un ejemplo de la disparidad de soluciones. La desconfianza en la evolución de una UE más reforzada, llevan al primero a radicalizar su propuesta.

¿Cuál es la crítica a las propuestas más generalizadas para recuperar la Europa social?, pues que se da una respuesta institucional, de diseño del reparto competencial, a un problema que es distinto. Éste se refiere a la ruptura del Estado social nacional y a la inserción de una nueva constitución social construida en los espacios desde los se configura la forma global de mercado. La crítica a la posición del TJUE respecto a la jurisprudencia iniciada con las sentencias del Laval y Viking, apunta a un activismo judicial funcional a una involución neoliberal, en la que se inserta la nueva gobernanza económica, pero se entienden como distorsión del derecho de los Tratados, de una discontinuidad con la constitución social. La crítica jurídica a la introducción de las nuevas medidas de gobernanza: Mecanismo procedimental e intensificación de contenidos disciplinantes evidencia esta interpretación de la erosión de la constitución social de los Tratados. Frente a la continuidad de la gobernanza económica respecto a la UEM, introducida en Maastricht, la interpretación más habitual, que subyace en la crítica a la deriva de la constitución social, es la de la ruptura de los Tratados. Intensificación de los mecanismos disciplinarios y del control presupuestario como transformación de los Tratados, con la vulneración de las normas de reforma en ellos contenidas. Estas interpretaciones no tienen en cuenta la continuidad entre la UEM y la nueva gobernanza económica y la lógica común que ambas expresan.

7. Las condiciones de la Europa social

Como hemos señalado, nuestra interpretación es que la UEM, con la constitucionalización del monetarismo en los Tratados, en el marco de la fuerte centralidad del mercado, y la unidimensionalidad de la integración económica configuran un modelo refractario al espacio social. Este modelo establece una

contradicción con el espacio social, imponiendo una fuerte subordinación a las exigencias del capitalismo financiero, interiorizadas en la UEM, y a la extensión del mercado global. La nueva gobernanza económica, aún como solución jurídica extramuros del ordenamiento europeo, se inserta en esta lógica, aunque extremando sus caracteres disciplinarios, y en los Tratados, conformando el cosmos jurídico comunitario de su constitución económica. En ella no es posible la recuperación del espacio social. Las propuestas de diseño institucional y de modificación de las competencias económico-monetarias, en el marco descrito, carecen de sentido pues en el interior del modelo de integración económica conformado por los Tratados y la nueva gobernanza económica no es posible la Europa social.

Se trata de cambiar sustancialmente el modelo y en esta lógica modificar radicalmente el marco jurídico de los Tratados y de las medidas de la nueva gobernanza económica. Significa esto que no es posible la preservación del espacio social nacional, sin la construcción de un espacio social europeo. La erosión desde el ordenamiento europeo del welfare nacional es una manifestación clara de que la integración económica europea ha modificado el espacio del conflicto social, del conflicto distributivo, superando, subordinando, al espacio Estatal. Se trata de incorporar al ordenamiento comunitario el conflicto, los sujetos y los mecanismos de composición del mismo. Frente a la mercantilización del mismo, que significa su exclusión, integración en el nuevo marco supranacional. De esta forma se podría establecer una continuidad entre espacio estatal y comunitario.

Desde el punto de vista jurídico, solo una reforma radical de los Tratados, permite sentar las bases de la construcción de la Europa social, ésta debiera afectar a los siguientes puntos:

- Una revisión de la UEM: estatuto y funciones del BCE y los principios de estabilidad presupuestaria junto a los mecanismos de disciplina: el PEC.
- Una relativización de las libertades económicas.
- La superación de la centralidad del mercado y el establecimiento del vínculo social a su funcionamiento.
- Establecimiento de los mecanismos de un gobierno económico europeo, con recursos suficientes (presupuesto europeo).
- Supresión de los mecanismos disciplinarios de la nueva gobernanza económica europea, simbolizados en el MES y el fiscal compact.
- Establecimientos de mecanismos de control del movimiento de capitales en la UE.

Sobre esta base se puede recuperar un constitucionalismo social europeo que debe construirse de forma diversa a la separación de espacios comunitario-estatal operada en los primeros momentos de la integración europea, estableciendo una continuidad de los mismos. En este marco la UE, como espacio económico significativo, puede jugar un papel de protección frente a la globalización económica y de intervención en la misma con otra lógica. Un constitucionalismo social que vincule a los espacios nacional, europeo y global, pues es desde este triple espacio como se puede lograr la recuperación del constitucionalismo democrático.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Sobre la relación entre constitución social y constitución económica en el ordenamiento comunitario:

C. JOERGES Y D. SICILIANO, “Può lo Stato sociale sopravvivere all’integrazione europea?” en *europeanrights.eu* 23/10/2011

C. JOERGES Y F. RODL, “Social market economy as Europe’s social model?” en *EUI Working Papers Law* 2004/8

M. POIARES MADURO, “L’équilibre insaisissable entre la liberté économique et les droits sociaux dans l’Union Européenne” en *L’Union Européenne et les droits de l’homme*, Bruselas, Bruyillant, 2001, pp 465 y ss.

Sobre el constitucionalismo multinivel en la UE:

I.PERNICE, “Multilevel constitutionalism and the treaty of Amsterdam; European constitution-making revisited?” en *Common Market Law Review*. 1999, nº 36, pp. 703-50 ; “De la Constitution composée de L’Europe”, en *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 2000, nº36, pp. 623-647; “Multilevel Constitutionalism in the European Union”, en *European Law Review*, 2002, nº27, pp. 511-29; Más recientemente “La dimensión global del constitucionalismo multinivel. Una respuesta legal a los desafíos de la globalización” en *CEU*, serie Unión europea y relaciones internacionales, nº 61/2012

S. CASSESE, “L’Unione Europea come organizzazione pubblica composita” en *Riv. Ital. Dir. Pubblico Comunitario*. 2000, pp. 987-992;

A. MANZELLA, “L’identità costituzionale dell’Unione Europea” en *Studi in onore di Leopoldo Elia*. Tomo II, Giuffré, Milan, 1999 pp. 923-950. También “La ripartizione di competenze fra Unione Europea e stati membri” en *Quaderni costituzionali*, 2000, nº 3, pp. 531-543; “Lo Stato “Comunitario”” en *Quaderni costituzionale*. 2003, nº 2, pp. 273-294.

M. AVBELJ y J. KOMAREK *Constitutional pluralism, in the European union and beyond*, Hart Publishing, Oxford, 2012,

M. POIARES MADURO, “Three claims of constitutional pluralism” en *Constitutional pluralism, in the European union and beyond*, Hart Publishing, Oxford, 2012, pp 67 y ss.

Sobre el constitucionalismo en la forma global de mercado:

M. A. GARCIA HERRERA y G. MAESTRO BUELGA “ Constitución y capitalismo financiarizado. Por un constitucionalismo crítico” en *Jueces para la Democracia*, 2012, nº 74, pp 3 y ss.

Sobre la separación de los espacios europeo y nacional y el modelo social europeo:

M. JEPSEN y A. SERRANO PASCUAL, “The European social model: un exercise of deconstruction” en *Journal of European Social Policy*, 2005, nº 3, pp. 231y ss.

F.W. SCHARPF, “Integrazione negativa e integrazione positiva: i limiti della costruzione europea” en *Stato e Mercato*, 1998, nº52, pp. 51 y ss.

“The European social model: doping with the challenges of Diversity” en MIFG working papers 02/08

W. STREECK, “Il modello sociale europeo. Dalla redistribuzione a la solidarietà competitiva” en *Stato e Mercato*, 2000, n° 58, pp. 3 y ss.

C. JOERGES, “Rechtsstaat y Europa social. La reaparición de una tensión clásica en el proceso de integración europea” en *El Cronista del Estado social*, 2012, n° 32, pp. 1 y ss.

A. CANTARO y F. LOSURDO, “Il nuovo modello sociale europeo. Fine dell’eccezionalismo?” en *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2013, n° 3-4, pp. 53 y ss.

S. GIUBBONI, “Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea” en WP CSDLE “Massimo D’Antona” 100/2013.

Sobre algunas propuestas para la recuperación del modelo social europeo:

F.W. SCHARPF, “Monetary Union, fiscal crisis and the preemption of democracy”, en LEQS paper 36/2011

C. HERMANN, “Crisis, structural reform and the dismantling of the European Social Model(s)” en Working Paper, Institute for International Political Economy Berlin, 26/2013.

S.GIUBBONI, “Welfare state e integrazione europea. La metamorfosi della sussidiarietà” en *La Previdenza Forense*, 2013, n° 3, pp.3 y ss.

“Europe’s crisis-law and the welfare state-a critique” en WP CSDLE “Massimo D’Antona”, 109/2014

Respecto a la polémica entre Streeck y Habermas y las propuestas respecto a la crisis europea, muy sintéticamente:

Ver W, STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democrático*, Feltrinelli, 2013.

J. HABERMAS, “¿Democracia o capitalismo?” en *Nueva Sociedad*, 2013, n° 246, pp. 33 y ss.

La costituzione sociale nel diritto della crisi

Stefano Giubboni*

Sono molto grato agli organizzatori del convegno per l'invito rivoltomi, ed il ringraziamento, in questo caso, si unisce ad una rimembranza invero un po' nostalgica, perché ricordo che Antonio Cantaro promosse, se non erro nove anni fa, lì alla vigilia di una crisi costituzionale molto meno grave di quella che viviamo oggi (perché si era prossimi alla bocciatura referendaria del progetto di Trattato per la Costituzione europea), un seminario che è rimasto nelle nostre menti. Alcuni dei colleghi presenti parteciparono, come me, a quel seminario e ne condivideranno senz'altro il ricordo.

Io eviterò di svolgere una relazione organica, anche perché buona parte degli argomenti, che esprimerei con capacità certamente inferiore a quella di chi mi ha preceduto, sono stati affrontati organicamente dai relatori di questa e delle precedenti sessioni, a cominciare da Gonzalo Maestro Buelga. Eviterò, quindi, di sovrappormi inutilmente ai molti elementi di analisi, condivisibili e condivisi, che sono stati offerti dai colleghi, per svolgere, piuttosto, in parziale contrappunto alle loro relazioni, una sorta di intervento adesivo autonomo rispetto ad esse, per usare il gergo processualistico, soffermandomi su talune delle questioni sollevate dal tema della costituzione sociale nella crisi europea.

1. I trenta gloriosi

Vorrei partire, per proporvi un primo contrappunto, proprio dalla questione diffusamente affrontata da Gonzalo Maestro Buelga, per argomentare un parziale dissenso rispetto alla sua impostazione. Io rimango infatti convinto della piena validità euristica della tesi che ebbi a svolgere nella mia monografia mulinesca del 2003 circa la virtuosa separazione funzionale, nell'assetto costituzionale comunitario delle origini, tra la sfera della costituzione economica sovranazionale e la sfera delle costituzioni sociali nazionali.

Diversamente da Maestro Buelga, continuo a ritenere che tra il processo di integrazione europea e la costruzione del *welfare state* nazionale non ci sia stata, per un lungo tratto, alcuna contrapposizione, né che quella tensione, che certamente si manifesta oggi in modo drammatico soprattutto nei paesi scossi dalla grande recessione, sia dovuta ad una sorta di costitutiva e originaria incompatibilità tra la costituzione di mercato europea e i sistemi di diritto del lavoro e di protezione sociale degli Stati membri dell'Unione. Mi sembra, infatti, che tale tesi radicale – che se ben intendo individua una inconciliabilità di fondo tra il processo d'integrazione economica, come prefigurato dai Trattati istitutivi, e il costituzionalismo democratico e sociale nazionale – sia smentita anzitutto sul piano storico, visto che, storicamente, quello che in un famoso saggio Fritz Scharpf ha chiamato il *de-coupling* tra il piano della integrazione economica

* Stefano Giubboni è Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università di Perugia.

(comunitaria) e il piano della integrazione sociale (nazionale) ha garantito all'Europa del trentennio glorioso una crescita tanto delle istituzioni del mercato comune, quanto di quelle del *welfare state* nazionale.

2. L'integrazione attraverso il diritto

Questa ricostruzione del processo integrativo nella sua fase formativa è peraltro perfettamente coerente con un altro paradigma interpretativo, a lungo dominante negli studi di diritto comunitario, quello che possiamo convenzionalmente evocare con la celebre formula della *integration-through-law*. Anche questo paradigma presupponeva, infatti, una sorta di virtuoso equilibrio – simmetrico a quello che l'altro modello individuava tra il processo d'integrazione del mercato e lo sviluppo del *welfare state* – tra la sovranazionalità normativa del processo integrativo, affidata all'effetto diretto e al primato del diritto comunitario, e la intergovernatività del processo politico-decisionale sovranazionale, attento, come tale, alla salvaguardia delle istanze e, quindi, delle stesse prerogative dei processi democratici (e sociali) nazionali.

Tra costruzione del mercato comune e costituzionalismo democratico e sociale nazionale non c'è dunque stata, per una lunga fase, alcuna contraddizione di fondo. Si può anzi dire che l'acme del processo storico di costruzione dei modelli di *welfare* nazionale, avviato nel secondo dopoguerra, sia stato raggiunto insieme alla prima fase di edificazione delle istituzioni del mercato comune e alla costituzionalizzazione dei Trattati da parte della "giurisprudenza eroica" della Corte di giustizia. Intendo fare questa precisazione in contrappunto alla relazione di Maestro Buelga perché in realtà quel modello è entrato effettivamente in crisi, a partire *grosso modo* dalla fine degli anni '80, in ragione del fatto, da un lato, che le tecniche di costruzione del mercato interno, di quella che potremmo chiamare la costituzione microeconomica europea, sono cambiate radicalmente, e, dall'altro, che sono state simultaneamente trasformate le strutture portanti della costituzione macroeconomica sovranazionale con la decisione fondamentale di creare una moneta (unica) senza Stato.

3. La cesura degli anni '90

La giurisprudenza della Corte di giustizia prima, e l'Atto unico europeo poi, hanno anzitutto cambiato radicalmente il volto della costituzione microeconomica europea, attribuendo alle libertà economiche fondamentali una forza del tutto sconosciuta in precedenza.

Mi basti qui fare l'esempio, peraltro notissimo, del modo in cui è stata reinventata la libertà di prestazione dei servizi nel mercato interno, dotandola di una forza di penetrazione formidabile sui terreni, sino ad allora protetti, dei diritti del lavoro nazionali. Anche in tale ambito la Corte di giustizia è infatti passata, all'inizio degli anni '90, da un modello di applicazione della libertà fondamentale basato su un *test* antidiscriminatorio, come tale coerente con il principio di territorialità del diritto sociale nazionale e con il principio di parità di trattamento nel paese di destinazione della prestazione del servizio, ad un modello rovesciato fondato sul criterio dell'accesso al mercato, ovvero del divieto di ostacoli anche non discriminatori. Il quale ha per l'appunto fondamentalmente finito per rovesciare il criterio di individuazione della sede

di competenza regolativa della prestazione dei servizi (e quindi, di massima, anche delle prestazioni lavorative correlate alla prestazione transnazionale di servizi), spostandola dallo Stato di destinazione a quello di origine.

4. *Laval e Rüffert*

Questo rovesciamento del modo di intendere le libertà economiche fondamentali ha raggiunto il proprio culmine, con le famose sentenze *Laval* e *Rüffert*, mentre cominciava a dispiegarsi il potenziale di competizione regolativa connesso al grande allargamento a Est dell'Unione europea.

Una sentenza recente su un caso paradigmatico di delocalizzazione competitiva, sottoposto ai giudici di Lussemburgo grazie al rinvio pregiudiziale di un giudice tedesco, ha permesso alla Corte di giustizia di aggiungere un nuovo tassello alla costruzione di questo ordine perfettamente concorrenziale del mercato interno. Se il *dumping* sociale eventualmente collegato al distacco di manodopera a basso costo nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi può legittimamente innescare una difesa del nucleo essenziale dei valori dell'ordinamento lavoristico nazionale, seppure per l'appunto limitata al solo "nocciolo duro" di quei valori, come affermato in *Laval* e *Rüffert*, viceversa non può autorizzare una difesa contro processi di delocalizzazione competitiva che sono esplicitamente basati sullo sfruttamento dei differenziali di costo del lavoro tra i due paesi, a vantaggio del paese dove si esternalizza la produzione del servizio.

Nel caso *Bundesdruckerei GmbH* si faceva in particolare questione di una normativa tedesca che imponeva ad un'impresa appaltatrice di rispettare i minimi salariali, vigenti nel *Land* di appartenenza dell'amministrazione aggiudicatrice dell'appalto pubblico di servizi, anche nel caso in cui la ditta appaltatrice avesse dato in sub-appalto l'esecuzione del servizio a soggetti localizzati in un diverso Stato membro (nella specie, la Polonia), nel quale fossero operanti livelli retributivi inferiori ai suddetti minimi, con ciò imponendo in qualche modo il rispetto dell'ordine pubblico sociale nazionale anche in caso di processi di delocalizzazione (competitiva). La Corte di giustizia non ha avuto alcuna difficoltà a dichiarare l'incompatibilità di questa normativa nazionale con l'art. 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per contrasto con la libertà fondamentale di prestazione dei servizi. E pur non essendovi a rigore tenuta, visto che non si trattava di un caso rientrante nel campo di applicazione della direttiva sul distacco 96/71, ha anche voluto puntigliosamente ribadire i noti principi affermati in *Rüffert*.

5. De-politicizzazione e de-legalizzazione del diritto europeo della crisi

Vorrei ora passare ad altro aspetto importante affrontato da Maestro Buelga, ma ben presente in molte altre relazioni, a partire da quella generale di Christian Joerges, che anche a me preme sottolineare, stavolta in sostanziale sintonia con chi mi ha preceduto. Il diritto europeo della crisi ha, per così dire, radicalizzato quella tendenza alla marginalizzazione delle istanze normative del costituzionalismo democratico e sociale, già avviata dal mutamento della costituzione economica comunitaria cui ho appena fatto

riferimento. Intendo dire che il nuovo diritto europeo della crisi ha radicalizzato la tendenziale espulsione dal nucleo della costituzione europea di quelle istanze di tutela di valori sociali (giustizia sociale, solidarietà), e finanche di quelle istanze normative legate al riconoscimento del ruolo della democrazia rappresentativa e della democraticità dei processi politico-decisionali, che sono quintessenziali alle costituzioni nazionali; e ciò ha fatto accentuando due dinamiche, solo apparentemente contraddittorie, che sono contestualmente di spoliticizzazione tecnocratica, da un lato, di de-legalizzazione o de-costituzionalizzazione (come l'ha definita Joerges), dall'altro.

Apparentemente si tratta di processi contraddittori; il realtà, de-politicizzazione e de-legalizzazione convergono verso lo stesso risultato, costituito dalla marginalizzazione di quelle istanze normative centrali nel costituzionalismo democratico e sociale nazionale, di cui ho appena detto. La spoliticizzazione è evidente nel sovraccarico di regole pseudo-tecniche sul governo dell'economia: nel tentativo di cancellare la "discrezionalità intelligente" dei decisori politici (anzitutto nazionali) nella gestione macroeconomica. Il *Six-pack*, il *Two-pack*, il *Fiscal Compact*, come ha dimostrato la relazione di De Ioanna, hanno davvero realizzato uno sforzo senza precedenti di spodestamento della politica, per utilizzare la celebre espressione di Hayek.

Nello stesso tempo, ciò è avvenuto con uso spregiudicato del diritto, su cui Joerges ha detto cose fondamentali che non sto ovviamente a ripetere. Poiché è avvenuto con meccanismi che rompono la *rule of law* europea, che mettono questi processi tecnocratici di detronizzazione della *democratic politics* al riparo da ogni effettivo controllo giurisdizionale, oltre che dallo stesso controllo democratico.

Siamo in presenza di una forma affatto inedita di federalismo esecutivo post-democratico, come l'ha definita Habermas, o di autoritarismo manageriale, come l'ha chiamata Joerges. Si tratta di formule molto efficaci che ben definiscono il carattere e l'effetto fondamentale del diritto europeo della crisi, che è quello di assicurare una spoliticizzazione spinta del governo dell'economia nazionale attraverso il *medium* del diritto, sottraendo allo stesso tempo tale *governance* tecnocratica ai controlli classici della *rule of law*. Quindi de-politicizzazione e de-legalizzazione insieme, in una miscela antidemocratica che costituisce in qualche modo l'*ubi consistam* più dirompente del nuovo diritto europeo della crisi.

6. La caduta di prescrittività dei diritti sociali

Da giuslavorista io non posso esimermi dal fare infine qualche cenno all'impatto di questo nuovo ordine post-democratico e post-costituzionale europeo sui sistemi nazionali di diritto del lavoro e della sicurezza sociale. A livello nazionale si assiste a quello che chiamerei uno svuotamento o meglio una rapida caduta di prescrittività dei diritti sociali garantiti dalle costituzioni democratiche novecentesche.

Il processo di de-costituzionalizzazione ha dunque una dimensione interna, con una ricaduta diretta sugli ordinamenti nazionali. Di recente mi è capitato di prender parte a una ricerca coordinata da Bruno De Witte e Claire Kilpatrick all'Istituto Universitario Europeo di Firenze sull'impatto della crisi nei cinque paesi che ne sono stati più duramente colpiti – la Spagna, l'Italia, la Grecia, il Portogallo e l'Irlanda –, nella quale ci siamo fondamentalmente chiesti se le costituzioni sociali nazionali, i rugiadosi cataloghi dei diritti sociali sanciti nelle carte fondamentali di questi paesi, siano stati capaci di esprimere una forza di resistenza, di "resilienza antimaggioritaria", nei

confronti delle pressioni riduttive scaricate dal nuovo diritto europeo della crisi sui sistemi di diritto del lavoro nazionali. La risposta è stata fundamentalmente negativa, sia pure con sfumature diverse, in particolare con riguardo al caso italiano.

Noi abbiamo sperimentato in questi anni interventi che hanno cambiato profondamente, e finiranno forse per cambiare definitivamente, il volto del diritto del lavoro italiano. Il *Jobs Act* in realtà è solo l'ultimo di questi interventi: ancorché si tratti di quello probabilmente più incisivo, esso si colloca su una scia molto lunga di interventi di riforma del mercato del lavoro adottati dal Governo e dal Parlamento italiano, a partire almeno dal 2011, sotto la pressione crescente delle istituzioni comunitarie al fine di traghettare il sistema italiano fuori dalla crisi economica e finanziaria.

Ebbene, questi interventi, anche quelli potenzialmente più destabilizzanti (come la norma di cui all'art. 8 del decreto-legge n. 138 del 2011), sono passati sostanzialmente indenni al vaglio di costituzionalità, che ha al più inciso su di essi per aspetti del tutto marginali. Ed è significativo che, anche nei casi per l'appunto marginali in cui si è risolta a censurare le scelte effettuate dal nostro legislatore, la Corte costituzionale non abbia mai fatto uso del sottosistema dei diritti sociali per dichiarare la illegittimità costituzionale delle norme scrutinate, ma si sia fundamentalmente rifatta, con esiti peraltro molto oscillanti e discutibili, all'art. 3 della Costituzione, ovvero al principio di eguaglianza/ragionevolezza (basti per mente alla bocciatura del cosiddetto contributo di solidarietà sulle pensioni più elevate).

Anche questo è un sintomo di quella caduta di prescrittività dei diritti sociali di cui ho detto poc'anzi, in quanto dimostra il progressivo svuotamento di contenuto precettivo sostanziale dei parametri offerti da norme chiave della costituzione sociale nazionale, quali quelli di cui agli artt. 35, 36 e 38 della Costituzione.

7. Contro-movimenti?

Non voglio aggiungere altro; mi limito però a due brevi osservazioni conclusive sulle prospettive che anche Gonzalo Maestro Buelga ha voluto delineare nella sua relazione.

Anche io sono fundamentalmente convinto che solo un contro-movimento democratico, per evocare Karl Polanyi, potrebbe correggere queste dinamiche di vera e propria rottura dei fondamenti sociali e democratici dell'economia di mercato in atto in Europa. Purtroppo è difficile oggi cogliere con chiarezza i germi di un tale contro-movimento e delle forze sociali e politiche che se ne possano fare portatrici; mentre sono evidenti, nella crescita esponenziale dei populismi xenofobi e nazionalistici in tutta Europa, i segni inquietanti di un altro contro-movimento, autoritario e antidemocratico, che – nella perdurante assenza di risposte politiche adeguate e realmente efficaci – potrebbe portare alla disgregazione dell'Unione europea.

Nessuno di noi può naturalmente sapere che cosa ci riserverà il futuro. Certo le forze disgregatrici del progetto unitario europeo sono oggettivamente rafforzate dal fatto che l'attuale forma di federalismo esecutivo post-democratico distribuisce vantaggi e svantaggi ai paesi membri dell'Unione, e dell'eurozona in particolare, in modo fortemente asimmetrico, scavando solchi sempre più profondi tra i paesi del Nord e quelli della fascia meridionale, non solo mediterranea. Sta così diventando sempre più difficile uscire da quella sorta di dilemma del prigioniero in cui ci siamo auto-intrappolati con il *Fiscal compact*. Il pessimismo che traspare nelle analisi fatte anche da chi mi ha

preceduto è del tutto giustificato dalla gravità della situazione e dalla difficoltà di individuare vie d'uscita a somma positiva per tutti i giocatori (o i prigionieri).

Né mi pare che la traiettoria costituzionale che Christian Joerges ha rappresentato nella formula nota di un nuovo *conflict-of-laws*, consistente essenzialmente in una riduzione delle finalità dell'integrazione europea come strumento di correzione dei deficit democratici nazionali e come forma di governo tollerante delle differenze dei sistemi economici e sociali nazionali, sia oggi in grado di rispondere, da sola, alla gravità della crisi europea. La proposta di Joerges, indubbiamente di grande suggestione, come dimostrano le numerose adesioni e i tentativi anche recenti di rivisitazione (penso a quello proposto da Marco Dani nella sua bella monografia del 2013 con CEDAM: *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*), è probabilmente applicabile in contesti diversi da quello che ci squaderna – con crescente drammaticità – la crisi in atto. Dà ad esempio preziose indicazioni teoriche per ogni serio tentativo di trovare un equilibrio costituzionale diverso nel rapporto tra le libertà economiche fondamentali e le istanze normative democratiche degli ordinamenti costituzionali nazionali. Temo, però, che, *de iure condito*, ben poco possa dirci sulla correzione di quelle spaventose nuove asimmetrie prodotte dal diritto europeo della crisi, ove per l'appunto non ci si collochi apertamente nella prospettiva del superamento del *Fiscal compact* e della radicale riscrittura del contratto sociale europeo.

Ma anche quella che ho appena evocato è probabilmente una prospettiva velleitaria, destinata – nonostante i nostri migliori auspici – alla sconfitta. Il che aumenta, in me, oltre al pessimismo condiviso con molti dei presenti, anche l'amarcord per il seminario urbinato di nove anni fa.

Integrazione sociale e unione dei popoli europei

Luciano Angelini*

1. Premessa

Rispetto alla finalità fondamentale di realizzare una “unione sempre più stretta dei popoli europei” che fin dal Preambolo del 1957 ha contraddistinto tutti i Trattati europei che sono stati firmati nel corso degli anni, il ruolo effettivamente svolto dall’integrazione sociale sovranazionale non è stato mai così decisivo come ci si sarebbe ragionevolmente potuti attendere (Cantaro 2014: 2).

In particolare durante la prima (lunga) fase destinata al loro consolidamento, le Comunità europee sono state impegnate quasi esclusivamente nella costruzione di uno spazio interno di libero scambio, privo di discriminazioni fondate sulle nazionalità e di fattori distorsivi della concorrenza, per realizzare il quale i padri costituenti non avevano ritenuto necessario dotarle di competenze sociali, esclusi alcuni limitati interventi di contenimento del c.d. *dumping* sociale (Giubboni 2003: 28-29; Sciarra 2009: 8-9; Santoro Pasarelli 2007: 50).

Non si è trattato di una colpevole sottovalutazione di quello che è stato giustamente considerato il “mito fondativo” dell’Europa sorta sulle ceneri della seconda guerra mondiale (Cantaro 2007: 63 ss.): la realizzazione di una società egualitaria e solidale, giusta, sicura, che si incarna nella costruzione storica dello “Stato sociale”, in questo ben distinta da quella americana, i cui miti di riferimento sono piuttosto quelli della mobilità sociale, della libertà, del successo, dell’ascesa socio-economica, della scarsa attenzione alle diseguaglianze, dell’individualismo e della competizione (Cantaro, Losurdo 2013).

La scelta compiuta dai Padri fondatori si è tradotta in un compromesso istituzionale basato su una rigida ripartizione dei compiti e delle attribuzioni spettanti ai due attori del “sistema Europa”, le Comunità europee, da un lato, e gli Stati membri, dall’altro lato, con le prime impegnate a realizzare un forte mercato transnazionale che avrebbe concorso ad aprire le economie nazionali, e i secondi, gli Stati, a esercitare senza limitazione alcuna la loro tradizionale “sovranità sociale” (Ciolli 2012: 5). Ne è seguita la strutturazione di una “costituzione duale”: la costituzione sociale, come costituzione politica, nella disponibilità dei legislatori degli Stati membri; la costituzione economica, come costituzione apolitica, governata dalla normativa e dalla giurisprudenza sovranazionali (Cantaro 2014: 7; Joerges, Giubboni 2013).

La scelta è stata sicuramente saggia non soltanto perché nella materia dei diritti sociali non esisteva una tradizione costituzionale che potesse dirsi davvero comune a tutti gli Stati europei (Gambino 2012: 5), ma anche perché attraverso l’astensionismo sociale delle politiche comunitarie si riteneva possibile difendere al meglio i sistemi di

* Luciano Angelini è Ricercatore confermato di Diritto del lavoro e Docente di Diritto della salute e sicurezza dei lavoratori nell’Università di Urbino Carlo Bo.

welfare nazionali e le loro democratiche dinamiche di funzionamento, mettendoli al riparo da probabili ingerenze, sconfinamenti, erosioni, indotti da istanze liberalizzatrici e da misure pro-concorrenza.

2. L'Atto Unico Europeo e la direttiva quadro n. 89/391/Cee

Credo si possa tutti convenire sul fatto che la prima vera svolta “sociale” dell'ordinamento comunitario vada ricondotta all'entrata in vigore dell'Atto unico europeo: l'art. 118A introduce nel Trattato la regola della maggioranza qualificata, in luogo di quella dell'unanimità, per l'adozione, da parte del Consiglio europeo, di normative vincolanti destinate a promuovere (in particolare) il miglioramento dell'ambiente di lavoro (Tizzano 1990: 16, 20 ss.; D'Antona 1996: 13 ss.; Angelini 2013: 2-3, 6 ss.).

La direttiva quadro n. 89/391/Cee sulla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori costituisce il primo e il più tangibile frutto di tale svolta. Con la direttiva quadro, e le molte direttive particolari che seguiranno, si realizza finalmente un'armonizzazione sociale “autonoma” che non chiede più di dimostrare (preliminarmente) l'incidenza dei provvedimenti da adottare sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato comune (Pasquarella, Ricci 2008: 245-246; Cinelli, Giubboni 2014: 173). Inoltre, improntando la legislazione comunitaria al principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile si emancipa l'obiettivo del miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori dai possibili vincoli di sostenibilità economica connessi agli interventi da attuare (Angelini 2013: 9; Santoro Passarelli 2007: 57-58). In tal modo, grazie all'AUE, nel bilanciamento fra diritto sociale (fondamentale) alla salute e sicurezza dei lavoratori e libertà d'impresa, sono queste ultime, le libertà d'impresa, ad assumere una posizione sostanzialmente “sotto ordinata”.

3. La Carta Comunitaria dei diritti sociali e il Trattato di Maastricht

La portata e il significato dell'AUE possano essere meglio apprezzati se considerati nell'ambito di un più ampio pacchetto di interventi nel quale rientrano anche la Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali e il Protocollo sociale di Maastricht, in cui si prevede l'allargamento della competenza comunitaria su materie che costituiscono il *core business* del diritto del lavoro e il riconoscimento del ruolo determinante che è chiamata a esercitare la contrattazione collettiva, nella duplice prospettiva dell'accordo sociale che su richiesta delle parti firmatarie può dar vita ad un atto comunitario vincolante che lo recepisca, oppure dell'accordo che produce effetti giuridici in base alle procedure e alle prassi proprie delle parti sociali e dei sistemi di relazioni sindacali dei diversi Stati membri.

Senza voler troppo eccedere nell'attribuire importanza a queste significative innovazioni apportate all'ordinamento sovranazionale, resta comunque salda la convinzione che l'obiettivo che quel primo nucleo di modello sociale persegue non sia stato tanto quello di costruire a livello sovranazionale un nuovo “argine” destinato a contenere la “forza d'urto” esercitata dalla progressiva affermazione delle libertà economiche, ma piuttosto quello di accrescere il livello di resilienza dei diversi sistemi di protezione nazionali, aumentando il tasso reale di coesione sociale esistente all'interno

alla Comunità, attraverso il processo di armonizzazione progressiva tramite direttive (Tullini 2008: 1257 ss.).

La costruzione di questa embrionale ma autonoma dimensione sociale europea non segna la fine del compromesso istituzionale che ha attribuito esclusivamente agli Stati la sovranità sociale, tutt'altro! Con l'entrata in vigore dell'AUE, le c.d. politiche sociali non sono più (o almeno non lo sono più necessariamente come avveniva in precedenza) né orientate né legittimate dal processo di costruzione del mercato interno, ma, al contrario - e in questa prospettiva assumono la funzione di un vero e proprio criterio assiologico dell'agire sociale comunitario - sono prevalentemente destinate a migliorare l'efficacia della protezione che i diversi modelli sociali nazionali assicurano ai propri cittadini, offrendo agli stessi un limitato ma decisivo ancoraggio sovranazionale (Cinelli, Giubboni 2014: 43; Joerges 2010); un ancoraggio indispensabile, almeno fino a quando non si riuscisse, volendolo, a portare a compimento un processo di matura federalizzazione fondato su una nuova Costituzione non più duale, ma unitaria dell'Europa (Cinelli, Giubboni 2014: 110).

4. Il consolidamento (ondivago) del MSE. Le materie (ancora) escluse dalla competenza europea

Il modello sociale comunitario sorto grazie all'AUE inizia un complesso e ondivago percorso di consolidamento che ne amplia gradualmente le possibilità di azione. La prima tappa di tale percorso è sicuramente il Trattato di Amsterdam che oltre ad inglobare il Protocollo sulla politica sociale mostra un'inedita sensibilità per le tematiche del lavoro e dell'occupazione, a fronte di politiche statali sempre più appesantite dal rispetto dei parametri di convergenza imposti dalla realizzazione dell'unione monetaria. Tuttavia, nonostante il più favorevole "contesto valoriale" in cui può ora muoversi il diritto sociale a livello comunitario, continuano a restare espressamente escluse dalla competenza europea alcune delle materie più strettamente legate alle tradizioni giuridico-culturali degli Stati nazionali, quali le retribuzioni, il diritto di associazione sindacale, lo sciopero e la serrata.

Sul significato di tali esclusioni occorre riflettere, iniziando con il riconoscere, da un lato, l'impossibilità di realizzare un'adeguata azione armonizzatrice su tematiche tanto "sensibili" e, dall'altro lato, che il livello di effettività delle (relative) tutele assicurate dalle legislazioni nazionali - - nelle quali si tratta quasi sempre di materie che trovano ampia consacrazione costituzionale - è sicuramente molto più elevato di quello garantito dall'ordinamento comunitario, nel quale, com'è noto, i diritti sociali fondamentali, nonostante l'approvazione della Carta del 1989, non avevano ancora visto riconosciuta una sicura valenza giuridica.

Purtroppo, quando si tratta di materie per le quali la competenza comunitaria è esclusa, l'effettivo riequilibrio tra la forza di cui godono le libertà economiche e la fragilità dei diritti sociali diventa molto più difficile (Bonardi 2014: 270; Villani 2012: 37). Eclatante è l'esempio offerto dai diritti di associazione sindacale e di sciopero, rispetto ai quali, il fatto di essere "materie escluse" ha sì comportato che il diritto comunitario non potesse occuparsi di definire un loro specifico statuto di tutele, ma non ha impedito alla Corte di Giustizia - notissimi sono i casi Viking e Laval, su cui vedi § 5 -- di intervenire per assicurare comunque il rispetto del diritto dell'Unione.

Due i possibili “rimedi”. Il primo, difficile da realizzare a breve, richiede una riforma dei Trattati che, superando le esclusioni, consenta al diritto sociale comunitario di costruire adeguate tutele anche su quei diritti sociali fondamentali rientranti oggi nella sola competenza degli Stati membri, come avviene per il resto delle materie concorrenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, inderogabilità *in pejus* e clausole di non regresso.

Il secondo rimedio, a Trattati invariati e in coerenza col compromesso istituzionale voluto dai padri costituenti, condiziona l’affermazione delle libertà economiche (protette dai Trattati) all’attribuzione di uno “*status* di immunità” al sistema di tutele che ciascun Paese membro ha previsto per i diritti sociali fondamentali nelle materie agli ordinamenti nazionali riservate. La Corte di Giustizia dovrebbe continuare a compiere il bilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali fondamentali, ma sarebbe tenuta a farlo rispettando il sistema di tutele (soprattutto se di fonte costituzionale) previste dallo Stato membro coinvolto nella causa, qualora questo dovesse rivelarsi maggiormente efficace rispetto alle norme contenute nei Trattati (Fontana 2014: 33; Santoro Passarelli 2007: 61-62). Con la conseguenza, inevitabile, di dar vita ad una giurisprudenza a “geometria variabile”, che produrrebbe sicuramente un *vulnus* rispetto alla piena affermazione delle libertà economiche protette e al principio del primato dell’ordinamento sovranazionale (Villani 2012: 51).

5. Dopo la codificazione dei diritti fondamentali. La preoccupante vicenda del c.d. “Laval Quartet”

Con la codificazione dei diritti fondamentali effettuata dalla c.d. Carta di Nizza, il tema dei diritti fondamentali è tornato prepotentemente al centro del dibattito dottrinale e giurisprudenziale, suscitando grande attenzione anche tra i giuslavoristi chiamati a interrogarsi sul tipo di collocazione e di considerazione che quella Carta fa dei diritti sociali (Angelini, Giubboni, Lazzari, Orlandini 2001: 617 ss.); un dibattito che la contrastatissima vicenda che si concluderà con il definitivo approdo della Carta nel Trattato di Lisbona terrà vivissimo (Ballestrero 2007: 8 ss.; Vigneau 2006: 123 ss.). La formale obbligatorietà della Carta conseguita grazie all’inclusione nel Trattato rafforza tutti i diritti in essa contemplati (che le istituzioni e gli organi dell’Unione sono tenuti ora a rispettare), realizza la parificazione del loro *status*, ne rende certa l’esistenza, ma non anche l’effettiva portata, limitandosi a disporre (art. 52. 1) che eventuali limitazioni al loro esercizio devono in ogni caso rispettarne “il contenuto essenziale” (Ricci 2001: 8 ss.; Barbera 2012: 5 ss.).

E’ indubbio che poter disporre finalmente di un catalogo giuridicamente vincolante di diritti sociali fondamentali rappresenti per il diritto sociale europeo una risorsa di straordinaria importanza (Caruso 2009: 725 ss.; Caruso 2010: 14, 16). Tuttavia, sul ruolo propulsivo che la consacrazione di quei diritti sociali avrebbe potuto concretamente realizzare, grazie soprattutto all’azione lungimirante della Corte di Giustizia, gran parte delle attese sono andate deluse, come ben testimonia la assai discussa vicenda del c.d. “Laval Quartet” (Andreoni, Veneziani 2009; Roccella, Izzi 2010: 47 ss.; Gottardi 2010: 529 ss.; De Salvia 2012: 2 ss.).

I casi sono così noti da non richiedere di essere illustrati. E’ tuttavia necessario ricordare: che in tali pronunce la Corte di Giustizia ha sostanzialmente difeso le regole essenziali del sistema economico europeo – vale a dire le libertà economiche, il diritto di concorrenza e di libera circolazione – e lo ha fatto a scapito dei diritti di

contrattazione collettiva e di sciopero, che pur la stessa Corte riconosce come diritti fondamentali dell'Unione; che precedendo l'effettiva entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009), le sentenze *Viking* e *Laval* si inquadrano in un contesto normativo caratterizzato da un Trattato dai connotati sociali ambigui e da una Carta dei diritti normativamente ancora inesistente; che alla Corte di Giustizia va comunque riconosciuto almeno il tentativo di emanciparsi dalle posizioni troppo rigide che avevano caratterizzato le sue prime decisioni, come evidenziano le più recenti operazioni di bilanciamento, sicuramente meno astratte e forse anche meno ideologiche, con cui si affrontano più pragmaticamente le particolarità di ogni singolo caso sottoposto a giudizio (Alaimo, Caruso 2010: 19; Cinelli, Giubboni 2014: 182; De Salvia 2012: 5 ss.)¹.

Condivido le critiche che la dottrina, non soltanto quella lavoristica, ha formulato su *Viking* e *Laval*, soprattutto quando ha stigmatizzato un bilanciamento fra libertà economiche e diritti sociali, entrambi assunti come diritti fondamentali e giuridicamente para ordinati, che ha prodotto esiti fortemente sbilanciati a favore delle libertà economiche (Sciarra 2009: 27ss.; Ballestrero 2007: 14 ss.; Pallini 2011: 454 ss.; Baylos Grau 2013: 587), spingendosi fino a denunciare che non si sarebbe effettuato in realtà alcun bilanciamento, ma una ben più tradizionale valutazione di compatibilità tra norme nazionali e diritto comunitario, nel rispetto di un principio di gerarchia tra ordinamenti fondato sul primato comunitario. Operando in tal modo, la Corte si sarebbe assunta la responsabilità di avere alterato in modo irreversibile il rapporto tra sistemi sociali nazionali e diritto del mercato interno definito dal compromesso istituzionale che aveva stabilito una netta separazione funzionale tra le due sfere (Cinelli, Giubboni 2014: 96 ss., in part. 101-102).

Pur criticabile, il contenuto delle sentenze non può dirsi altrettanto sorprendente. Risponde sicuramente al vero che alcuni precedenti² avrebbero consentito alla Corte di Giustizia di muoversi in ben altra direzione, soprattutto potendo ora appoggiarsi su un contesto giuridico caratterizzato dalla presenza di diritti sociali fondamentali legittimamente riconosciuti al pari delle libertà economiche. Tuttavia, una volta effettuata la scelta di procedere al "bilanciamento", era evidente quanto sullo stesso avrebbe pesato – diversamente dagli ordinamenti costituzionali dei paesi membri dell'Unione, dove ai diritti sociali fondamentali è comunemente attribuito un ruolo di prevalenza rispetto alle libertà economiche e d'impresa (Ballestrero 2007: 27; Pasquarella, Ricci 2008: 258-259) la tradizionale impostazione liberista dei Trattati, finalizzata ad assicurare la realizzazione del mercato e la competitività del sistema economico europeo (Fontana 2014, 30; Alaimo, Caruso 2010, 2-3; De Salvia 2012: 8 ss.).

¹ Cfr.: CGCE, 15 luglio 2010, C-271/08, riconosce come fondamentale il diritto di negoziazione collettiva ex art. 28 della Carta e ribadisce come esso debba esercitarsi in conformità con il diritto dell'Unione, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. In CGCE, 12 ottobre 2010, C- 45/09, il riconoscimento del diritto fondamentale alla negoziazione è integrato dal riconoscimento del valore del contratto collettivo che, seppur non esonerato dalla verifica circa la possibile discriminatorietà delle sue clausole, si accredita come strumento idoneo (in linea di principio) a realizzare il temperamento di diverse esigenze politiche, sociali e occupazionali.

² Il riferimento più significativo è al noto caso *Albany International* (CGCE 21 settembre 1999, C-67/97), nel quale la Corte di Giustizia ha riconosciuto un'importante limitazione del diritto alla concorrenza, introducendo un'eccezione di principio per gli accordi collettivi che migliorassero l'occupazione e le condizioni di lavoro. Cfr.; Giubboni, 2003: 134; Dorsemont 2006: 567-569).

6. Dopo il Trattato di Lisbona

Quanto è avvenuto con *Viking* e *Laval* sembra suggerirci che la responsabilità dell'avanzamento della dimensione sociale europea non può essere posta soltanto sulle robuste spalle della Corte di Giustizia.

E' fuori discussione il merito da ascrivere ai giudici di essere stati lo strumento principale d'inveramento dei diritti sociali, ed anche che la mediazione giudiziale ha sempre svolto un ruolo decisivo per individuare il punto di equilibrio tra esigenze economiche e istanze solidaristiche. Tuttavia, siamo di fronte ad un problema giuridico-strutturale cruciale che un organo giudiziario pur autorevole e creativo com'è la Corte di Giustizia, senza significativi e chiari segnali di irrobustimento del capitolo sociale dell'Unione, ben difficilmente può riuscire da solo a risolvere (Cinelli, Giubboni 2014: 174). L'Unione europea è tutt'altro che una costruzione statica o compiuta nella quale si possa lasciare al solo giudice il compito di dichiarare quale sia il bilanciamento tra gli interessi in gioco; essa è una realtà dinamica e in divenire, alla continua ricerca di nuovi equilibri che la politica deve assumersi il compito di ricercare.

Pur se non infondata, si tratta di una critica molto severa e per certi aspetti ingenerosa, soprattutto se si prendono in attenta considerazione i contenuti del Trattato di Lisbona: sarebbe sbagliato sottostimare il contributo che una loro lungimirante attuazione potrebbe dare all'evoluzione del carattere sociale dell'integrazione europea (Bronzini 2008: 141; Gottardi 2010: 558). Basti pensare alla potenziale portata dei valori fondanti l'Unione che vi vengono affermati (la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani) o al fatto che l'originaria connotazione economica e mercantile della costruzione europea viene ora collocata in un contesto in cui anche la politica sociale assume un ruolo di primo piano nelle scelte politiche e nelle determinazioni istituzionali anche di natura economica (Treu 2013, 608; Cinelli, Giubboni 2014: 112-133, ma anche 176).

Meritevole di particolare sottolineatura è la funzione che l'economia sociale di mercato è chiamata a svolgere nel processo di sviluppo dell'integrazione europea (Alaimo, Caruso 2010: 20), per la possibilità in sé insita di conciliare le esigenze del mercato con interessi sociali e bene comune, soprattutto quando si presta ad avvalorare l'esistenza di una "terza via" tra esasperato liberismo e rigido dirigismo. Il concetto di economia sociale di mercato potrebbe addirittura riuscire a esorcizzare l'idea stessa di un conflitto immanente, quasi ontologico, tra libertà economiche e diritti sociali, derubricandolo a "interferenze da comporre", nel rispetto di un complesso di valori economici e sociali condivisi.

6.1. (segue:) Politica sociale e *governance* economica: verso un'auspicabile inversione di prospettiva

Se conflitto deve esserci, alla luce delle disposizioni poste a salvaguardia dei diritti fondamentali *ex* artt. 2 e 6 TUE e della clausola generale di cui all'art. 9, potrebbe essere comunque possibile un'interpretazione correttiva della denunciata asimmetria tra *governance* economica e politica sociale legittimata anche dal fatto che, rispetto alla definizione delle strategie di uscita della crisi, non sono stati adeguatamente considerati gli effetti e le conseguenze che le politiche di *austerity* hanno prodotto sulle condizioni di benessere dei popoli europei (Cinelli, Giubboni 2014: 178-179).

Come scrive Oliva Bonardi in un suo recentissimo saggio dedicato ai “passi avanti del modello sociale europeo dopo Lisbona”, cui però corrisponderebbero molti “passi indietro nelle condizioni di vita dei cittadini”, sarebbe tempo di invertire la prospettiva, non domandandosi più se sia la dimensione sociale a dover essere compatibile con la *governance* economica, ma piuttosto quale sia il tipo di *governance* economica in grado di dare attuazione ai principi di un modello sociale europeo che nel tempo si è andato definendo (Bonardi 2014: 277). Un’inversione di prospettiva che ci consentirebbe di recuperare la sintonia perduta con i miti fondativi dell’Europa – la realizzazione di una società egualitaria, solidale, giusta, sicura – che ben trovano unitaria espressione nel concetto di “eccezionalismo sociale”, quale tratto distintivo della modernità europea da rivendicare e da difendere orgogliosamente (Cantaro 2014: 19-20).

In linea con la descritta prospettiva d’inversione del tradizionale rapporto tra *governance* economica e politica sociale sembra porsi la stessa Corte costituzionale tedesca quando il 12 settembre 2012 si è pronunciata favorevolmente su MES e Fiscal Compact. La difesa dei diritti democratici del popolo tedesco che potrebbero venire compromessi da decisioni riguardanti la concessione di aiuti finanziari agli Stati europei, deve essere probabilmente salutata con favore perché testimonia la centralità del ruolo (di salvaguardia) che le Corti costituzionali sono ancora in grado di esercitare contro scelte di ordine economico che, adottate a livello europeo, sono potenzialmente in grado di compromettere la stabilità e la tenuta dei diversi sistemi socio-economici nazionali.

Resta ovviamente censurabile il fatto che la Corte costituzionale tedesca non abbia ritenuto di dover considerare con la stessa attenzione anche i diritti democratici dei popoli dei Paesi che dovessero trovarsi in difficoltà, costretti loro malgrado a subire la rigorosa condizionalità prevista dal MES per la concessione degli aiuti (Ciolli 2012: 8; Treu 2013: 610). Sarebbe stato sicuramente eccessivo pretendere dalla Corte costituzionale tedesca di assumersi direttamente la responsabilità di difendere la “democraticità” del sistema europeo in quanto tale; non credo lo sarebbe stato attendersi una chiara presa di posizione contro ogni possibile rischio di compromissione dei principi democratici di ciascun paese membro riconducibile all’attivazione delle misure di MES e Fiscal Compact, se non altro perché le decisioni che la Corte tedesca si è riservata il diritto di assumere impegneranno inevitabilmente tutti i Paesi dell’eurozona (Joerges-Giubboni 2013; Fontana 2014: 12).

Peraltro, se così ha deciso la Corte costituzionale tedesca, non si vede perché non dovrebbero fare altrettanto anche le Corti costituzionali degli altri paesi membri, soprattutto quelle dei Paesi che dovessero trovarsi in condizioni di emergenza finanziaria, nel caso in cui valutassero necessario ergersi a tutela dei diritti incompressibili dei propri popoli, opponendosi all’operare di una condizionalità che esige sforzi considerati non tollerabili. Eventualità tutt’altro che teorica, come ci dimostra la recente sentenza n. 184/2013 del Tribunale Costituzionale del Portogallo che si è pronunciato sul ricorso contro le più dure delle misure anti crisi concordate da “troika” e governo portoghese (Fontana 2014: 26-27; Barbera 2012).

Con lo spingersi fino al punto di costringere le Corti costituzionali ad agire in difesa dei diritti fondamentali, è l’intero sistema di *governance* economica “intergovernativa” faticosamente messo in piedi per gestire gli effetti della crisi a correre il rischio di implodere per la manifesta incapacità di rispettare i postulati fondamentali del modello sociale europeo che possono sicuramente concorrere a sancirne l’accettabilità (Cinelli, Giubboni 2014: 105 ss.; Baylos Grau 2013: 598-599).

7. I diritti sociali nella crisi economica

Personalmente mi sono sempre riconosciuto tra coloro che considerano le situazioni di crisi come straordinarie occasioni che, costringendo a prendere atto dei problemi e delle difficoltà, spingono ad agire, molto spesso approvando riforme incisive e strutturali che difficilmente avrebbero riscosso, fuori da quel contesto, il necessario consenso.

Di fronte alla crisi che ci attanaglia dal 2008, però, sono stato costretto a cambiare idea, sovrappreso non soltanto dalla drammaticità di una situazione che non accenna a ridimensionarsi, ma anche dalla crescente insofferenza verso quella che è diventata una vera e propria “retorica delle riforme”, fatta di progetti non sufficientemente meditati rispetto alla gravità delle emergenze che dovrebbero contribuire a risolvere, pronti come sono a sacrificare un patrimonio di tutele giuridiche e di garanzie sociali che non potrà essere recuperato (Fontana 2014: 3; Treu 2013: 625; Giubboni 2014: 273-275).

Tra i tanti accadimenti recenti che mi hanno suscitato apprensione, vorrei segnalare uno, a forte valenza simbolica per quanto concerne le vicende del modello sociale europeo, che riguarda la strategia per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori approvata soltanto qualche mese fa, dopo un insolito ritardo e troppi tentennamenti da parte della Commissione europea. Infatti, scaduta la strategia 2007-2012, nel maggio 2013 la Commissione europea, diversamente dal passato, ha deciso di svolgere una consultazione pubblica nell’ambito della quale verificare, tra l’altro, quanto fosse indispensabile adottare una nuova strategia.

Discutibile non è certo la scelta della consultazione pubblica ma il fatto di non aver considerato che nel grave contesto di crisi in cui aumentano le ineguaglianze e le condizioni di precarietà, non adottare tempestivamente una nuova strategia avrebbe di per sé potuto ingenerare l’idea che il costo delle strategie di prevenzione fosse diventato insostenibile, al punto da rimettere in discussione quel principio di massima sicurezza tecnologicamente possibile che l’AUE era riuscito faticosamente ad imporre, stabilendo la chiara prevalenza del diritto (sociale) alla salute e sicurezza dei lavoratori rispetto alle libertà economiche (Angelini 2013: 47).

Sotto la forte spinta del Parlamento europeo, la Commissione, lo scorso giugno, ha finalmente presentato la strategia 2014-2020, nella quale non viene tuttavia espressamente prevista l’emanazione di nessuna nuova direttiva - - in una materia che ne annovera un numero elevato, sempre bisognosa di adeguamenti tecnici - - né sono definiti obiettivi concreti o vincoli specifici, ma soltanto l’indicazione di alcuni orientamenti, rispetto ai quali è agli stati membri e alle parti sociali nazionali che viene lasciato il compito di individuare in concreto le modalità di azione da adottare.

E’ evidente che di fronte alle gravi difficoltà in cui si trovano soprattutto i Paesi maggiormente segnati dalla crisi economica, i rischi di vedere compromessi i risultati conseguiti da uno dei processi di armonizzazione coesiva meglio veicolati dal modello sociale comunitario sono davvero altissimi. Ma forse ancora più preoccupante è che, così facendo, il modello sociale europeo sia venuto meno alla sua principale *mission* (v. § 3), e cioè al rafforzamento dei livelli di tutela e protezione che i sistemi di welfare nazionale riescono a garantire ai propri cittadini: senza sostegno comunitario, diventa assai concreto il pericolo che si determini, per effetto di una sorta di “armonizzazione al ribasso”, un sostanziale ridimensionamento degli standard di tutele che il ricorso alle sole clausole di non regresso non sarebbe sicuramente in grado di scongiurare (Ales 2007: 5 ss.).

8. Un modello sociale efficace, risorsa irrinunciabile per l'Unione europea

Per assicurarsi un futuro di stabilità e crescita, l'Europa non può fare a meno di un modello sociale efficace (Roccella, Izzi 2010: 82-83).

Nonostante il mutato contesto giuridico e socio-economico e le sempre più crescenti sfide che la crisi internazionale impone di affrontare, la mia convinzione è che, mantenendo ben saldo l'ancoraggio alle tradizionali fondamenta costruite attorno all'Atto unico europeo, si debba coraggiosamente agire su alcune leve che potrebbero rivelarsi decisive per imprimere all'ordinamento europeo un'ulteriore "svolta sociale", a partire dal conferimento (alle istituzioni sovranazionali) di competenze sociali che consentano la produzione di nuovo *hard law* in funzione armonizzatrice (Fontana 2014: 4, 39; Tullini 2008: 1259-1260). Purtroppo, sotto quest'aspetto, il Trattato di Lisbona presenta una grave lacuna; non ha, infatti, messo in discussione il precedente assetto delle competenze, né ha ripensato il senso e la sostenibilità delle "esclusioni" che incidono su materie davvero cruciali ai fini di una più elevata integrazione sociale (Treu 2013: 627).

Oltre a poter contare su un più ricco e vincolante pacchetto di livelli minimi di protezione sociale comune, idoneo a costituire un collante così forte da permettere di dar voce alle diverse sensibilità nazionali senza che si producano effetti pericolosamente disgreganti (Cinelli, Giubboni 2014: 43-44), la "nuova" Europa dovrebbe poter fare affidamento anche su un più serrato e costante dialogo sociale che cresca di pari passo con il recupero di legittimazione e di autonomia degli attori sociali, indispensabile affinché si avvii una fruttuosa stagione di "buona" contrattazione collettiva (Fontana 2014: 20).

In estrema sintesi, per fronteggiare l'accresciuta disomogeneità socio-economica di un'Europa allargata e in profonda crisi, è necessario potenziare — anche in modo non necessariamente unitario (ovvero, con chi ci sta), ma operando sempre nel rispetto dei principi e delle procedure disciplinate dai Trattati — la funzione d'integrazione positiva da sempre svolta dal diritto sociale europeo (Cinelli, Giubboni 2014: 113; Treu 2013: 633). Il che non significa disconoscere la rilevanza dell'azione di coordinamento e d'indirizzo che le istituzioni sovranazionali svolgono al di fuori e al di là dell'attribuzione di specifiche competenze giuridiche, purché questa sia pensata come strumento in sé e non come "sostitutivo funzionale" dell'armonizzazione coesiva (Caruso 2010: 8).

Non intendo sottovalutare l'importanza del contributo che la Corte di Giustizia, sfruttando appieno l'acquisita vincolatività giuridica della Carta dei diritti fondamentali, potrà continuare a dare attraverso il ricorso a modalità di bilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali più equilibrate e in sintonia con le nuove aperture valoriali dei Trattati (Barbera 2012: 6-7). Tuttavia, credo che questo sia soprattutto il tempo delle istituzioni politiche, le quali sono chiamate come non mai a scegliere gli obiettivi e individuare gli strumenti che siano in grado di rafforzare adeguatamente la dimensione sociale europea.

Nella richiamata prospettiva di rinnovato protagonismo delle istituzioni politiche europee, ben si colloca la presentazione, avvenuta il 21 marzo 2012, di due proposte della Commissione europea, per molti aspetti convergenti, che possono considerarsi una prima risposta ad alcune delle delicate questioni sollevate da *Viking* e *Laval*: un regolamento del Consiglio (il c.d. "Monti II") sull'esercizio del diritto di promuovere

azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi; una direttiva del Parlamento e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva n. 71/1996/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi. Mentre la prima proposta, quella del Regolamento, è stata recentemente ritirata per non aver riscosso sufficienti consensi, la seconda ha avuto buon esito, portando all'approvazione della direttiva n. 67/2014/UE (Ojeda Avilés 2013: 25-29).

Prescindendo dalla valutazione dei contenuti, in questo caso le istituzioni europee hanno comunque cercato di dare risposte, utilizzando le risorse che l'ordinamento mette oggi a loro disposizione (Dorssemont 2006: 568). Purtroppo, di fronte ad una *governance* economica di stampo intergovernativo che dopo aver indebolito i sistemi di welfare nazionali sta ora minando pericolosamente le stesse fondamenta democratiche di un'Europa che aspira a diventare sempre più unita, questo non basta più. Serve un'Unione rinnovata, più forte, più federalista.

Riferimenti bibliografici

- Ales, Edoardo 2007, “«Non regresso» senza *dumping* sociale ovvero «del progresso» nella modernizzazione (del modello sociale europeo)”, in *DLM*, 5.
- Andreoni, Amos e Veneziani, Bruno (dir.) 2009, *Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione europea. Dopo le sentenze Laval, Viking, Ruffert e Lussemburgo*, Roma.
- Angelini, Luciano 2013, “La sicurezza del lavoro nell’ordinamento europeo”, in *I Working Papers di Olympus*, 29/2013.
- Angelini L., Giubboni S., Lazzari C., Orlandini G. 2001, “La carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”, in *DLRI*, 92/2001, 617.
- Alaimo, Anna e Caruso, Bruno 2010, “Dopo la politica i diritti: l’Europa “sociale” nel Trattato di Lisbona”, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”. INT - 82/2010*, 2-3.
- Baylos Grau, Antonio 2013, “Modello sociale e *governance* economica. Uno sguardo dal sud dell’Europa”, in *LD*, 585.
- Ballestrero, Maria Vittoria 2007, “Europa dei mercati e promozione dei diritti”, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT – 55/2007*.
- Barbera, Marzia 2012, “Diritti sociali e crisi del costituzionalismo europeo”, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT – 95/2012*.
- Bonardi, Olivia 2014, “La nuova *governance* sociale in Europa”, in *RGL*, I, 257.
- Bronzini, Giuseppe 2008, “Lavoro e tutela dei diritti fondamentali nelle politiche europee del «dopo Lisbona»”, in *PD*, 141.
- Cantaro, Antonio 2007, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella costituzione europea*, Torino.
- Cantaro, Antonio e Losurdo, Federico 2013, “Il «nuovo» modello sociale europeo: fine dell’eccezionalismo?”, in *Dalla crisi degli stati ad Europa 2020*, RPS, 3/4.
- Cantaro, Antonio 2014, “Quo vadis Europa? Ascesa e declino dell’eccezionalismo”, in *Rivista di Politica*, n. 4 (in corso di stampa).
- Caruso, Bruno 2009, “I diritti sociali fondamentali nell’ordinamento costituzionale europeo”, in Sciarra, Silvana e Caruso, Bruno (dir.), *Il lavoro subordinato*, in *Trattato di diritto del lavoro dell’Unione europea*, Torino, 2009, 707.
- Caruso, Bruno 2010, “I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)”, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT – 81/2010*.
- Cinelli, Maurizio e Giubboni, Stefano 2014, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali e europei*, Torino.
- Ciulli, Ines 2012, “I diritti sociali al tempo della crisi economica”, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012.
- D’Antona, Massimo 1996, *Sistema giuridico comunitario*, in A. B. Grau, B. Caruso, M. D’Antona, S. Sciarra (dir.), *Dizionario di Diritto del Lavoro Comunitario*, Bologna, 3.

De Salvia, Azzurra 2012, “Il bilanciamento tra le libertà economiche e i diritti sociali collettivi operato dalla Corte di Giustizia è un contemperamento tra diritti equiordinati?”, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT – 98/2012*

Dorssemont, Filip 2006, “La “dimensione sociale” nella Costituzione europea”, in *DLM*, 547.

Fontana, Giorgio 2014, “Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa”, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT – 104/2014*.

Gambino, Silvio, “I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo”, in *Federalismi.it*, n. 24/2012.

Giubboni, Stefano 2003, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell’integrazione europea*, Bologna.

Giubboni, Stefano 2014, “I diritti sociali alla prova della crisi: l’Italia nel quadro europeo”, in *DLRI*, n. 142/2014, 269

Gottardi, Donata 2010, “Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell’ordinamento dell’Unione Europea”, in *DLRI*, n. 128/2010, 510.

Joerges, Cristian 2010, *Unity in Diversity as Europe’s Viocation and Conflits Law as Europe’s Constitutional Form*, LEQS Paper, no. 28, London.

Joerges, Christian e Giubboni, Stefano, “Diritto e politica nella crisi europea”, in *RCDP*, 343 ss.

Ojeda Avilés, Antonio 2013, “Diritti fondamentali, concorrenza, competitività e nuove regole per il lavoro in una prospettiva di diritto comparato”, in *Nuove regole dopo la legge n. 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro. Competizione versus garanzie?*, Atti Convegno AGI, Torino, 9.

Pallini, Massimo 2011, “Gli effetti positivi delle *performances* del mercato del lavoro quale condizione di compatibilità della norma nazionale con il diritto europeo”, in *RIDL*, I, 449.

Pasquarella, Valentina e Ricci, Maurizio 2008, “La tutela della salute tra dimensione nazionale ed europea”, in *RassDPE*, n. 2, 225.

Ricci, Giancarlo 2011, “La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi globale)”, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT – 88/2011*.

Roccella, Massimo e Izzi, Daniela 2010, *Lavoro e diritto nell’Unione europea*, Padova.

Santoro Passarelli, Giuseppe 2007, “La «lunga marcia» della tutela dei diritti del lavoro nella normativa europea”, in Montuschi L. (dir), *Un diritto in evoluzione. Studi in onore di Yasuo Suma*, Milano

Sciarra, Silvana 2009, “Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un’analisi delle fonti”, in Sciarra, Silvana e Caruso, Bruno (dir), *Il lavoro subordinato*, in *Trattato di diritto del lavoro dell’Unione europea*, Torino, 2009, 1.

Tizzano, Antonio 1990, “Aspetti principali della politica sociale comunitaria”, in *Dimensione sociale del mercato europeo*, Atti del Convegno di Ascoli Piceno, Centro studi “D. Napoletano”, Milano, 13.

Treu, Tiziano 2013, “Le istituzioni del lavoro nell’Europa della crisi”, in *DLRI*, 140/2013, 597.

Tullini, Patrizia 2008, “Sicurezza sul lavoro e modello sociale europeo: un’ipotesi di sviluppo”, in Aa. V.v., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, II, Bari, 1257

Vigneau, Christophe 2006, “La Costituzione europea nella prospettiva dell’Europa sociale: progressi dalla portata incerta”, in *DLM*, 123.

Villani, Ugo 1012, “La politica sociale nel Trattato di Lisbona”, in *RGL*, I, 25.

L'Europa sociale. Il modello “ideale”

Eduardo Barberis*

1. Crescita economica e coesione sociale

Da sociologo che si occupa di welfare, mi interessa porre l'accento sui fondamenti di cultura politica e istituzionale che possono costituire dei mattoni per una idea di costituzione sociale europea. L'idea di una “Europa sociale”, nel processo di sviluppo istituzionale delle Comunità Europee, ha avuto un forte impulso in particolare con la Presidenza della Commissione di Jacques Delors – a partire dalla definizione di un modello sociale continentale basato sul dialogo sociale e sulla definizione di diritti fondamentali comuni.

Parallelamente, negli ultimi decenni le scienze politiche e sociali hanno concepito il modello sociale europeo principalmente come una forma di calmieramento delle tensioni dei mercati grazie all'istituzionalizzazione della solidarietà che passa tramite il welfare. L'economia sociale di mercato, la contrattazione collettiva, la definizione di diritti sociali di base per contrastare le disuguaglianze – seppur con mix piuttosto differenziati fra Paese e Paese del continente – costituivano mattoni fondamentali, che nella costruzione del progetto europeo vedevano un coordinamento aperto pensato per ridurre le distanze e garantire standard minimi comuni.

L'idea di fondo era che l'Europa dovesse avere una crescita equilibrata, dove cioè la crescita non dovesse minare la coesione sociale. Un modello che si poneva alternativo a quello liberale americano ed anglosassone, dove le forze di mercato erano considerate più libere di agire, con minori vincoli istituzionali: ivi potevano sussistere cicli di crescita e decrescita che potevano lasciare indietro i “perdenti” del gioco del mercato. L'idea di un modello sociale europeo, dunque, accettava anche una crescita meno avventurosa e strabiliante, ma a vantaggio di una sua maggior distribuzione, e di un “crollo” ammortizzato nelle fasi recessive. La coesione sociale, infatti, garantirebbe nel lungo periodo successo economico e progresso (Hemerijck 2002).

Un modello che doveva assumere una dimensione non solo staticamente “europea” (cioè: basarsi sul fatto che tale concezione fosse condivisa dalla gran parte degli stati-nazione dell'Europa Occidentale, benché gestita autonomamente da ognuno di essi), ma anche “europeizzata” (cioè – in particolare da Delors in avanti – diventare un pilastro della costituzione europea, come modo specifico di affrontare le sfide della globalizzazione, cfr. Ferrera 1993).

Un modello, anzi, che non era confinato alle élite politico-istituzionali, entro le quali pur aveva una lunga storia carsica che riaffiorava a tratti, e che possiamo far risalire sino al Manifesto di Ventotene. Infatti, tutte le indagini sull'opinione pubblica condotte negli ultimi decenni hanno evidenziato come gli europei, tendenzialmente, preferiscano

* Eduardo Barberis, sociologo, è ricercatore t.d. in Sociologia dell'ambiente e del territorio nell'Università di Urbino Carlo Bo.

più uguaglianza a più libertà: in un continuum fra eguaglianza e libertà, fra stato e mercato, si tende a privilegiare di più la prima polarità rispetto alla seconda, con un maggior supporto per le politiche redistributive (Alesina e Glaeser, 2004).

Questo modello "macro" e ideale, tuttavia, è rimasto – appunto – un modello ideale. Certo, ci si potevano riconoscere alcuni aspetti comuni, ma il passaggio da un modello europeo ad uno europeizzato ha scontato – nonostante le innegabili conquiste – una distanza fra i progetti, le aspettative e gli effettivi successi (cfr. Crouch 1999), portando ad un edificio meno splendido di quello progettato (Ferrera, Hemerijck e Rhodes 2000). La concretizzazione della dimensione sociale dell'Unione europea e dei paesi che la compongono sconta una differenziazione interna *ab origine* già nel momento della costruzione del *welfare state* nazionale keynesiano, quindi nei trenta anni gloriosi del *welfare state* dove pure si erano avviati processi di convergenza nelle società e nelle istituzioni continentali.

2. Dal *welfare state* al *workfare state*

Nell'ultimo decennio diversi fattori hanno contribuito a rendere più difficoltoso il raggiungimento di un comune denominatore per la dimensione sociale dell'Europa. Per esempio, l'allargamento ad est ha comportato una moltiplicazione dei modelli sociali, una complessificazione delle relazioni comunitarie ed uno spostamento dell'equilibrio fra principi di libertà ed eguaglianza.

Ma la questione è esplosa con il passaggio, per usare le parole di Bob Jessop (1993), da un *welfare state* keynesiano ad un *workfare state* schumpeteriano: da un modello di protezione, redistribuzione e riequilibrio (efficace o meno), ad uno improntato ad innovazione, competitività e flessibilità, più coerente con il modello del capitalismo globale post-fordista.

Lo "svuotamento" dell'autorità statale verso il basso e verso l'alto – verso i livelli sovra- e infra-nazionali – lungi dall'implicare che lo Stato perda il suo ruolo centrale nel determinare gli sviluppi socio economici nel proprio territorio, mette tuttavia in gioco nuovi equilibri (Brenner 2005). Nuovi equilibri che, nella trasformazione dello stato sociale novecentesco, non derivano solo dalla dimensione della globalizzazione dei mercati. Sarebbe riduttivo: la trasformazione della dimensione territoriale (*rescaling*), il riequilibrio dei rapporti territoriali, riguarda anche quello che c'è sotto il livello statale, il livello subnazionale.

Questi processi hanno una ricaduta fondamentale nel complessificare e trasformare anche i diritti e le pratiche sociali, perché sempre più il locale diventa un "terzo livello" proprio per la definizione e l'esigibilità delle tutele: si creano così mosaici variabili e complicati di accesso e godimento dei diritti, che possono diventare dei puzzle dove il gioco di incastro delle tessere crea dei pieni e dei vuoti (Kazepov 2010). Ci possono essere sovrapposizioni e complementarità di tutele, ma anche e non infrequentemente sfide per la coesione sociale, smagliature e frammentazioni che rendono più difficile affrontare le nuove e vecchie vulnerabilità sociali (Andreotti, Mingione e Polizzi 2012; Ranci, Brandsen e Sabatinelli 2014). Conseguentemente, la presenza o l'assenza dei diritti e la loro accessibilità si complicano molto rispetto al più "semplice" rapporto fra Stato nazionale e dimensione sovranazionale europea. Infatti, nel modello di *workfare state* schumpeteriano, oltre alla competizione fra Stati ci sono altre forze centrifughe, che derivano dalla competizione fra i territori, che smontano

anche le solidarietà nazionali. Le cronache recentissime dalla Catalogna e dalla Scozia, nonostante finora non ci siano state rotture radicali, evidenzia molto chiaramente la legittimazione di queste solidarietà territorializzate, benché tutte da costruire da un punto di vista istituzionale.

3. Le sfide della crisi

Dobbiamo contestualizzare questi andamenti nell'attuale periodo di crisi, che comporta la messa in discussione dei meccanismi di redistribuzione nazionali ed europei. Ci sono dunque sfide molto estese per la coesione sociale: non solo per i Paesi più fortemente in crisi, per i quali Giubboni, nel suo contributo, ha fornito cenni interessanti.

Se guardiamo al buon numero di ricerche comparative recenti sul funzionamento dei *welfare state* nazionali e locali e sulle trasformazioni legate alla crisi economico-finanziaria, che sono state fatte da studiosi delle scienze sociali e politiche nell'ultimo lustro, osserviamo che le difficoltà per la coesione sociale hanno una geografia ben più variabile e plurale, che non riguarda solo i Paesi comunemente ritenuti deboli o in difficoltà (Parreira do Amaral *et al.* 2013; Oosterlynck *et al.* 2013; Matsaganis e Leventi 2014; Bigos *et al.* 2014).

Questo dovrebbe far riflettere più approfonditamente sul significato, l'estensione e l'intensità del modello sociale europeo: un po' per l'oggettivo livello di comunitarizzazione, un po' per gli interessi specifici dei relatori, molto spesso gli interventi di questo volume si sono concentrati su alcuni settori, come i diritti fondamentali e del lavoro, che non esauriscono però i meccanismi di redistribuzione. Le politiche educative e di assistenza sociale, per esempio, nella loro infinita variabilità e frammentazione, ci fanno vedere quanto servirebbe un'Europa più sociale anche per questi aspetti, che sono parte integrante dei *welfare* nazionali e mattoni portanti della coesione e della mobilità sociale.

Se non guardiamo ad ampio spettro alla questione sociale europea e agli effetti complessivi delle trasformazioni neoliberali anche nei Paesi dove il *welfare state* è più strutturato e radicato, perdiamo la visione d'insieme dei rischi sociali: le vulnerabilità attraversano i *welfare* e anche quelli più attrezzati incontrano difficoltà ad affrontare alcuni choc, ad identificare strumenti idonei per fronteggiare la diversificazione dei rischi sociali – le nuove forme familiari, la diversità culturale, l'impoverimento dei ceti medi, la radicalizzazione della questione abitativa, i mercati della cura, del lavoro e della casa sempre meno imbrigliati in un'economia sociale di mercato... (Kazepov 2010; Ranci, Brandsen, Sabatinelli 2014).

Se analizziamo la capacità delle economie e delle società continentali di ritornare ad un equilibrio non solo in termini di crescita, ma anche in termini di equità dopo la recente crisi economico-finanziaria, vediamo che c'è più di una Europa sociale e che ci sono forze centrifughe che spezzano i processi di convergenza che si erano andati lentamente manifestando: l'indebolimento dell'uguaglianza e della mobilità sociale, la trasformazione neoliberale delle politiche sociali e di interesse generale avviene anche in paesi a *welfare state* più consolidato.

Per fare qualche esempio, abbiamo Paesi, come la Svezia, in cui l'integrazione della società e la mobilità sociale stanno attraversando una fase critica, specie nel garantire uguaglianza di trattamento ai figli dell'immigrazione – come dimostrano

episodicamente le rivolte urbane e strutturalmente i fallimenti del sistema scolastico, (Schierup e Ålund 2011; Malmberg, Andersson e Östh 2013; Heath e Brinbaum 2014).

La questione del fronteggiamento delle diseguaglianze e della costruzione di un modello di sviluppo che coniughi equità e coesione sociale, dunque, è un tema che riguarda sotto vari aspetti anche i Paesi considerati più solidi in Europa (Goedemé *et al.* 2014).

Se guardiamo gli effetti della crisi economico-finanziaria in termini di resilienza – un concetto recentemente adattato per descrivere le risposte istituzionali agli choc, e che possiamo definire come la capacità delle istituzioni “di mitigare gli impatti negativi in termini di livelli di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale” (Bigos *et al.* 2014) – si può osservare che quasi tutti i Paesi dell’Unione, ad esclusione di Germania e Austria hanno subito seri contraccolpi non ancora recuperati in termini di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale, soprattutto per i giovani e gli immigrati (*ibidem*).

Le fragilità dei soggetti colpiti rischia di avviare dinamiche di svantaggio di lungo periodo – anche intergenerazionali – con pressioni nuove pure su quei sistemi di *welfare* che fino ad oggi si sono difesi meglio (Ranci, Brandsen e Sabatinelli 2014): anzi, già nel Paese più performante del continente, la Germania, si affaccia il rischio di una classe sociale intrappolata nei *minijobs*, con limitati diritti sociali e previdenziali. Se questo nel breve periodo ha ridotto la disoccupazione, migliorando le condizioni reddituali, in particolare dei disoccupati di lungo periodo, l’effetto delle riforme Hartz rischia di spostare il problema, avendo incrementato il dualismo del mercato del lavoro (Garz 2013; Amable e Françon 2014) e producendo povertà pensionistica (Hinrichs 2012).

L’allontanamento dall’idea di un modello sociale europeo, dunque, si collega ad un arretramento della coesione sociale e dell’equità sia a livello nazionale (e intranazionale), che a livello internazionale. Dati i punti di partenza diversi e gli impatti segmentati della crisi, nel breve periodo la questione è più visibile ora in alcuni Paesi, ma se guardiamo alle nuove vulnerabilità legate alle trasformazioni della società e del mercato del lavoro, anche i modelli sociali nazionali solidi scricchiolano, vantaggi e svantaggi si frammentano a livello territoriale – regione per regione, città per città – in Italia come in Germania, Francia o Svezia (Kazepov 2010, Ranci, Brandsen e Sabatinelli 2014, Minas *et al.* 2014).

4. Il nuovo particolarismo

L’indebolimento di un’idea viva e attiva di modello sociale europeo la vediamo nelle risposte alla crisi, a queste vulnerabilità, che gli indicatori di resilienza ci indicano come inefficaci a vari livelli. E la crisi economico-finanziaria si riversa dunque anche in una crisi di regolazione: di efficacia delle risposte istituzionali, di capacità di creare alternative coerenti con un modello di coesione ed equità.

Abbiamo risposte in termini di austerità, che hanno contribuito a peggiorare le condizioni di equità e povertà nei Paesi più colpiti dalla crisi (Matsaganis e Leventi 2014), sommando effetti recessivi ed impatti squilibrati. E abbiamo una reazione che è profondamente difensiva: molto spesso a livello politico abbiamo quello che possiamo chiamare – usando le parole di Raymond Williams, così come riprese da David Harvey (2001) – di ‘particolarismo militante’. Abbiamo, cioè, dei sistemi di *welfare* con protezioni estese, anche universalistiche – ma tendono a proteggere in modo particolaristico quanti sono considerati i fondatori e utenti “legittimi” del sistema stesso. In modo, dunque,

tutt'altro che universalistico. Lo vediamo a livello nazionale con l'esclusione dei migranti e dei richiedenti asilo dalle condizioni del benessere; lo vediamo a livello internazionale nelle resistenze ad armonizzare i sistemi nazionali e costruire un modello di solidarietà europea che accompagni l'uropeizzazione economico-finanziaria.

Il tentativo di difendere le premesse del *welfare state*, portato avanti da una parte del mondo politico-accademico europeo, purtroppo, assume anch'esso un atteggiamento difensivo di retroguardia – almeno per quel che si può vedere nelle scienze politiche e sociali. Sto parlando in particolare dell'idea del *social investment state*, che – facendola breve – suggerisce di riprendere il *welfare state*, di salvare i diritti sociali come una forma di investimento sociale, considerandone i ritorni economici positivi di medio periodo (Morel, Palier e Palmer 2012). Condizionare i diritti ad un approccio funzionalistico è rischioso, una strategia al ribasso che imbecca un percorso di mercificazione dei diritti sociali, che li rende difendibili solo se utili. Quindi, si tratta di una difesa del modello sociale europeo che al contempo rischia di incrinarlo: non protegge l'idea di una Europa sociale coesa di per sé, o che coniughi sviluppo e coesione. Rende, anzi, la coesione ancillare alla crescita. Le evidenze empiriche ci mostrano che questo è già più di un rischio: è un problema concreto che indebolisce i diritti, specialmente per i soggetti più marginali (Cantillon 2011; Heyes 2013).

Per fare un esempio si può fare il caso delle politiche del lavoro per uscire dalla crisi, su cui si dibatte a livello nazionale ed europeo. In un'ottica di investimento sociale, le politiche attive sono considerate il paradigma di riferimento, da adottare e adattare in tutti i contesti continentali. Quale idea di coesione sociale, però, sta dietro ad un set di politiche che – in una situazione di crisi – non sono di fatto pensate per creare lavoro (Calmfors e Skedinger 1995)? Le politiche attive, infatti, sono principalmente politiche di *matching*, che aiutano l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, agendo sostanzialmente sulla modificazione dell'offerta... Ma in un contesto di crisi, in cui è carente l'altro lato, la domanda, che effetto possono avere (Gilbert e Besharov 2011)?

Ecco, l'investimento comunitario su questo campo, riprendendo il discorso precedente, a mio modo di vedere è una forma di particolarismo militante, perché è un investimento su una politica che aiuta i più forti. Non aiuta né i Paesi deboli, che avrebbero invece bisogno di una politica industriale capace di creare lavoro, né – all'interno di ogni Paese – i soggetti più deboli che non risultano “attivabili”.

Riferimenti bibliografici

- Alesina, A., Glaeser, E.L. (2004) *Fighting poverty in U.S. and Europe: A World of Difference*. Oxford University Press, Oxford.
- Amable, B., Françon, B. (2014) The Effect of the Hartz Reform on Unemployment Duration and Post-Unemployment Outcomes, *Centre d'Economie de la Sorbonne Working Papers*, 20.
- Andreotti, A., Mingione, E., Polizzi, E. (2012) Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion. *Urban Studies*, 49(9): 1925-1940
- Bigos, M., Qaran, W., Fenger, M., Koster, F., van der Veen, R. (2014) Labour market resilience in Europe. Erasmus University, Rotterdam.
- Brenner, N. (2005) *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press, New York.
- Calmfors, L., Skedinger, P. (1995) Does Active Labour Market Policies Increase Employment? *Oxford Review of Economic Policy*, 11(1): 91-109
- Cantillon, B. (2011) The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5): 432-449.
- Crouch, C. (1999) *Social Change in Western Europe*. Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera, M. (a cura di) (1993) *Stato sociale e mercato. Il welfare state europeo sopravviverà alla globalizzazione?* Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Ferrera, M., Hemerijck, A., Rhodes, M. (2000) Il futuro dell'Europa sociale, *Il Mulino*, 4: 730-741
- Garz, M. (2013) Labour Market Segmentation: Standard and Non-Standard Employment in Germany, *German Economic Review*, 14(3): 349-371.
- Gilbert, N., Besharov, D. (2011) Welfare states amid economic turmoil: adjusting work-oriented policy, *Policy and Politics*, 39(3): 295-308.
- Goedemé, T., Collado, D., Meeusen, L. (2014) Mountains on the move: recent trends in national and EU-wide income dynamics in old and new EU Member States, *Improve Working Papers*, 5.
- Harvey, D. (2001) Militant Particularism and Global Ambition: The Conceptual Politics of Place, Space, and Environment in the Work of Raymond Williams. In: D. Harvey, *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Hemerijck, A. (2002) The Self-Transformation of the European Social Model(s), in: G. Esping-Andersen (ed.) *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Heath, A., Brinbaum, Y. (eds.) (2014) *Unequal Attainments. Ethnic educational inequalities in ten Western countries*. Oxford University Press, Oxford.
- Heyes, J. (2013) Flexicurity in crisis: European labour market policies in a time of austerity, *European Journal of Industrial Relations*, 19(1): 71-86.

Hinrichs, K. (2012) Germany: A Flexible Labour Market Plus Pension Reforms Means Poverty in Old Age. In: K. Hinrichs, M. Jessoula (eds.) *Labour Market Flexibility and Pension Reforms. Flexible Today, Secure Tomorrow?* Palgrave-Macmillan, New York.

Jessop, B. (1993) Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary remarks on post-Fordist political economy. *Studies in Political Economy*, 40: 7-39.

Kazepov, Y. (ed.) (2010) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Ashgate, Farnham.

Malmberg, B., Andersson, E., Osth, J. (2013) Segregation and Urban Unrest in Sweden. *Urban Geography*, 34(7): 1031-1046.

Matsaganis, M., Leventi, C. (2014) Distributive effects of the crisis and austerity in seven EU countries. *Improve Working Papers*, 14.

Minas, R., Bäckman, O., Jakobsen, V., Korpi, T., Lorentzen, T., Kauppinen, T. (2014) Rescaling inequality? Welfare reform and local variation in social assistance payments. *Stockholm University – Department of Social Work Working Papers*, 2.

Morel, N., Palier, B., Palme, J. (eds.) (2012) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies, challenges*. The Policy Press, Bristol.

Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F., Sarius, T., Leubolt, B. (2013) The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics. *Improve Working Papers*, 13.

Parreira do Amaral, M., Walther, A., Litau J. (2013) *Governance of Educational Trajectories in Europe. Access, Coping and Relevance of Education for Young People in European Knowledge Societies in Comparative Perspective*. Goethe University, Frankfurt.

Ranci, C., Brandsen, T., Sabatinelli, S. (eds.) (2014) *Social Vulnerability in European Cities. The Role of Local Welfare in Times of Crisis*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Schierup, C-U., Ålund, A. (2011) The End of Swedish Exceptionalism? Citizenship, neo-liberalism and politics of exclusion. *Race and Class*, 53(1): 45-64.

Salari e contrattazione collettiva nel governo della crisi europea

Piera Campanella*

1. Una minaccia per i diritti sociali: le libertà economiche del Trattato

Il bisogno di una profonda riflessione sul più recente cammino europeo nella materia sociale impone una previa presa d'atto circa lo stato già preoccupante dei diritti fondamentali, specie di quelli a proiezione collettiva, alla vigilia della crisi. Presso i giuristi del lavoro il grido d'allarme è scattato a partire da una certa interpretazione delle libertà economiche del Trattato, così come venuta emergendo nelle sentenze *Viking* e *Laval*¹. Bisogna, in effetti, prendere le mosse da lì per rinvenire una prima significativa minaccia ai sopramenzionati diritti, minaccia assai inquietante, se si considera l'inserzione dei diritti medesimi nella Carta di Nizza e altresì l'assoluta centralità del dialogo sociale, quindi, della contrattazione collettiva, della concertazione e della consultazione nell'architettura istituzionale dell'UE².

L'idea comune a *Viking* e *Laval* è, come noto, che le regole dei diritti del lavoro nazionali possano rappresentare un elemento distorsivo della concorrenza del mercato e che, in quanto tali, debbano essere giustificate da un rigoroso test di proporzionalità. Una tale idea ha finito per indebolire "l'approccio della politica sociale, rischiando di innescare una corsa al ribasso fra i diversi sistemi nazionali"³.

Si può, pertanto, convenire sul fatto che *Viking* e *Laval* abbiano suggellato presso gli stessi giudici quella c.d. "svolta neoclassica"⁴ dell'Unione, la quale ha avuto ricadute significative sul diritto del lavoro, sulle politiche sociali ed altresì sulle stesse politiche

* Piera Campanella è Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo.

¹ Corte giust. 11 dicembre 2007, C-438/05, *ITF c. Viking Line Abp*, in *Racc.*, 2008, p. 10779 ss.; Corte giust. 18 dicembre 2007, C 341/05, *Laval c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, Ivi, 2008, p. 11767 ss.; v. anche Corte giust. 3 aprile 2008, C-346/06, *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen*, Ivi, 2008, p. 1989 ss.; Corte giust. 19 giugno 2008, C-319/06, *Commission c. Luxembourg*, Ivi, 2008, p. 4323 ss.; in tema A. VIMERCATI (a cura di), *Il conflitto sbilanciato. Libertà economiche e autonomia collettiva tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Cacucci, Bari, 2009; U. CARABELLI, *Note critiche a margine della sentenza della Corte di Giustizia nei casi Laval e Viking*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2008, p. 147 ss.; B. CARUSO, *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking)*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2008, 61, p. 1 ss.; A. LO FARO, *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Viking e Laval*, in *Lav. dir.*, 2008, p. 63 ss.; G. ORLANDINI, *Autonomia collettiva e libertà economiche: alla ricerca dell'equilibrio perduto in un mercato aperto e in libera concorrenza*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2008, p. 237 ss.; S. SCIARRA, *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, in *Lav. dir.*, 2008, p. 245 ss.

² A. LYON-CAEN, *L'Europe et les relations professionnelles quelques brèves remarques*, in M. BARBERA, A. PERULLI (a cura di), *Consenso, dissenso e rappresentanza: le nuove relazioni sindacali*, Cedam, Padova, 2014, p. 283.

³ S. DEAKIN, *Il Trattato di Lisbona, le sentenze Viking e Laval e la crisi finanziaria: in cerca di nuove basi per «l'economia sociale di mercato» europea*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, I, p. 684.

⁴ *Ibidem*, p. 699.

economiche. Ciò implicitamente conferma come pure le più recenti politiche di *austerità*, poste a fondamento delle riforme strutturali dei mercati del lavoro nazionali, non siano mero frutto della crisi dell'euro, ma trovino radici in una precisa e già consolidata visione dell'Unione⁵.

È d'uopo, peraltro, ricordare che nuovi interrogativi sul ruolo e la collocazione dei diritti sociali a proiezione collettiva in ambito comunitario sono venuti anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia più recente. Questa, sulla scorta di una distinzione tra "diritti" e "principi", ha negato, da ultimo, efficacia orizzontale all'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sull'informazione e consultazione dei lavoratori nell'impresa, sancendone l'inapplicabilità, da solo o anche con la Dir. n. 2002/14/CE, ad una controversia tra privati, al fine di disapplicare una norma nazionale incompatibile con la normativa europea⁶.

La laconicità del dispositivo della sentenza e gli esiti conseguenti hanno indotto a concludere che la Corte, quando si trova innanzi a diritti sociali, continua a mostrare "una sicura propensione ad azionare il «freno motore»", diversamente da quanto accade con riferimento ad "altre «generazioni» di diritti fondamentali", come i diritti civili⁷.

2. Segue: le politiche di "austerità"

Se la "svolta neoclassica"⁸ connota da tempo le politiche economiche dell'UE, non v'è da sorprendersi come la più rilevante minaccia ai diritti sociali sia venuta oggi proprio dal corso di tali politiche, improntate, in tempo di crisi, a obiettivi di risanamento dei bilanci degli Stati membri più deboli, mediante aiuti finanziari, condizionati, però, all'adozione di rigorose politiche nazionali di "austerità", le quali trovano nelle riforme strutturali dei

⁵ C. DEGRYSE, M. JEPSEN, P. POCHET, *Il nuovo modello di governance economica dell'Unione monetaria europea e il suo impatto sulle politiche sociali*, in *Quad. rass. sind.*, 2013, 4, p. 18 e 42 s.

⁶ Corte giust. 15 gennaio 2014, C-176/12, *Association de médiation social c. Union locale des syndicats CGT, Hichem Laboubi, Union départementale CGT des Bouches-du-Rhône, Confédération générale du travail (CGT)*: in tema v. A. ALAIMO, *Avvocati generali e giudici europei fra precomprensioni, valori e diritti sociali. Riflessioni sul caso AMS*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2014, III, p. 983 ss.; M. DELFINO, *La Corte e la Carta: un'interpretazione "utile" dei diritti e dei principi sociali fondamentali. Considerazioni a partire dal caso Association de médiation sociale*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2014, 103, p. 1 ss.; B. CARUSO, V. PAPA, *I percorsi «accidentati» della Carta dei diritti fondamentali dell'UE...eppur la talpa scava*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, II, p. 185 ss.; A. ALAIMO, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2014, 219, p. 11; G. ORLANDINI, *I diritti fondamentali dei lavoratori nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in www.europeanrights.eu/public/commenti/Commento_Orlandini.pdf, p. 1 ss.

⁷ B. CARUSO, V. PAPA, *op. cit.*, p. 201, che pone in evidenza come tutt'altro trattamento sia stato, invece, riservato al principio di discriminazione in base all'età; sull'irresistibile ascesa del principio di non discriminazione v. da ultimo, F. MARINELLI, *Il diritto a non essere discriminati: diritto dell'Unione Europea v. diritto internazionale*, 20 aprile 2015, http://www.econ.uniurb.it/materiale/10226_Diapo%20Marinelli.pdf, presentazione *power point*, consultata il 20 maggio 2015; quest'ascesa, verrebbe da dire, si è consumata a scapito del principio di uguaglianza e pari dignità sociale - cfr. in tema G. ORLANDINI, *op. cit.*, p. 10 - se è vero quanto si dice a proposito del vistoso aumento delle disuguaglianze; diverso trattamento è stato altresì riservato al diritto alla *privacy*: cfr. C. BARNARD, *The Charter, the Court - and the Crisis*, Legal Studies Research, Paper Series, University of Cambridge, Faculty of Law, 2013, 18, p. 11, in <http://www.law.cam.ac.uk/ssrn/>.

⁸ S. DEAKIN, *op. cit.*, p. 699; v. anche S. GIUBBONI, *L'europeizzazione del diritto del lavoro italiano. Spunti d'analisi*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2007, 6, p. 2, che parla, a riguardo, di "«cambiamento di paradigma» della politica sociale europea".

mercati del lavoro e nei provvedimenti di riduzione della spesa pubblica il loro tratto caratterizzante.

È esattamente su questo terreno delle “riforme strutturali” che l’agenda sociale dell’Unione si è dunque, saldata a quella economica⁹, oggi governata: 1) da soggetti posti al di fuori dell’architettura istituzionale dell’UE (il riferimento è, ovviamente, alla *Troika*¹⁰, costituita da Fondo monetario internazionale, Commissione europea, Banca centrale europea); 2) con strumenti e procedure anomale (si pensi ai *Memorandum of understanding* e alle Raccomandazioni assistite da sanzioni pecuniarie)¹¹; 3) mediante disciplina di materie formalmente sottratte alla competenza UE (retribuzione, contenuti e struttura della contrattazione collettiva).

L’accento, sempre più marcato e pressante, posto sulle “riforme strutturali”¹², con la richiesta di “*un generale ripensamento della legislazione protettiva del lavoro, specie rispetto ad alcuni istituti (licenziamenti economici, orario di lavoro, lavori atipici, contrattazione collettiva)*”¹³ altro non è se non il riflesso dell’idea secondo cui il diritto del lavoro ha ricadute “*intrinsecamente restrittive nei confronti dei rapporti di mercato*”. Ciò è, d’altronde, del tutto in linea con il mandato e il *modus operandi* della Banca centrale europea, protagonista centrale della *governance* economica¹⁴ della zona euro, come tale legittimata a “*indicare le riforme strutturali da intraprendere in cambio del proprio intervento sul mercato dei debiti sovrani*”. Com’è stato osservato, “*il mandato giuridico generale della Bce è quello di mantenere la stabilità dei prezzi*”, sul presupposto che, una volta realizzato ciò tramite un controllo sulla “*immissione della moneta, i mercati opereranno in maniera tale da generare la piena occupazione senza bisogno di gestire la domanda. Quale che sia il livello di disoccupazione presente nel sistema, esso*” andrà, dunque, imputato alle “*«distorsioni» indotte, prevalentemente, dal diritto del lavoro e dalla*

⁹ A proposito della nuova *governance* economica cfr. J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma e Bari, 2012, che parla, a riguardo, di “*federalismo esecutivo post-democratico*”; ID., *The Lure of Technocracy*, Wiley, 2015; v. pure C. JOERGES, S. GIUBBONI, *Diritto e politica nella crisi europea*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2013, III, pp. 344 e 365, i quali parlano di “*managerialismo tecnocratico e autoritario*”; in tema pure G. MAJONE, *Rethinking European integration after the debt crisis*, in UCL, THE EUROPEAN INSTITUTE, Working Paper, 2012, 3, p. 1 ss.; da ultimo per una riflessione organica sui vincoli europei e le loro ricadute sui diritti fondamentali dei lavoratori v. P. CHIECO, *Crisi economica, vincoli europei e diritti fondamentali dei lavoratori*, Relazione al XVIII Congresso Nazionale A.I.D.La.S.S. 2015 “*Lavoro, diritti fondamentali e vincoli economico-finanziari nell’ordinamento multi livello*”, Foggia 28-30 maggio 2015, versione provvisoria.

¹⁰ Per quanto oggi le si chiami “*istituzioni internazionali*” - v. nuovo accordo del 20 febbraio 2015 per la proroga del prestito alla Grecia, stipulato da quest’ultima con l’Eurogruppo - o anche “*Gruppo di Bruxelles*”: B. ROMANO, *Grecia-UE, ripartono i negoziati. Addio troika, ora c’è il Gruppo di Bruxelles*, in http://www.ilsol24ore.com/art/mondo/2015-03-11/grecia-ue-ripartono-negoziati-addio-troika-ora-c-e-gruppo-bruxelles-184145_PRN.shtml.

¹¹ S. GIUBBONI, *I diritti sociali alla prova della crisi: l’Italia nel quadro europeo*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2014, p. 269 ss.

¹² C. DEGRYSE, M. JEPSSEN, P. POCHET, *op. cit.*, p. 21.

¹³ A. ALAIMO, *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, I, p. 256; tuttavia, nuovi studi del Fondo monetario internazionale non ravvisano un legame certo tra deregolamentazione del mercato del lavoro e produttività, sebbene continuano ancora a ritenere che detta deregolamentazione potrebbe favorire i livelli di crescita attraverso l’aumento dei posti di lavoro: in tema R. JANSSEN, *Labour Market Deregulation and Productivity: IMF Finds No Link*, in <http://socialeurope.eu/2015/04/labour-market-deregulation-productivity-imf-finds-no-link/>; sugli errori di previsione nella crescita in rapporto ai programmi di consolidamento fiscale v., poi, O. BLANCHARD, D. LEIGH, *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, IMF Working Paper, 2013, p. 1 ss.

¹⁴ SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO, *La governance economica europea*, XVII legislatura, giugno 2013, n. 3.

contrattazione collettiva”, stante la loro capacità di “*aumentare artificialmente il costo del lavoro*” e di deprimere “*la domanda*”¹⁵.

In una tale prospettiva la “gara al ribasso” nei diritti del lavoro degli Stati membri è da ritenersi non un mero incidente di percorso nel processo d’integrazione economica europea, ma una delle sue implicazioni del tutto programmate e volute. Si è così arrivati, per questa via, al risultato che oggi è proprio l’Europa, un tempo patria del *social dialogue*, ad essere indicata quale “*causa e origine di una riduzione dei livelli nazionali di protezione sociale*”¹⁶.

3. *Welfare* e diritti fondamentali: la “nuova” questione sociale europea

In un contesto simile, si assiste, così, a un progressivo degrado delle condizioni di lavoro e di vita degli europei¹⁷, con l’incremento delle disuguaglianze¹⁸, l’emersione di nuovi

¹⁵ S. DEAKIN, *op. cit.*, p. 697 ss.; per questo, come ricorda G. ORLANDINI, *op. cit.*, p.1, la BCE, nella persona del suo Presidente Draghi, ha sostenuto che il modello sociale europeo è già venuto meno nel momento in cui in alcuni Paesi prevalgono i livelli di disoccupazione giovanile, per far fronte ai quali occorrono le riforme strutturali, incluse quelle relative alla flessibilizzazione dei mercati del lavoro nazionali (“*The European social model has already gone when we see the youth unemployment rates prevailing in some countries. These reforms are necessary to increase employment (...) You know there was a time when (economist) Rudi Dornbusch used to say that the Europeans are so rich they can afford to pay everybody for not working. That’s gone.*”: M. DRAGHI, *Interview with the Wall Street Journal*, 24 febbraio 2014, in <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2012/html/sp120224.en.html>; diversamente, invece, la “Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2014 relativa all’indagine sul ruolo e le attività della troika (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai paesi dell’area dell’euro oggetto di programmi (2013/2277 (INI))”, secondo cui “*il perseguimento della stabilità economica e finanziaria negli Stati membri e nell’Unione nel suo complesso non deve minare la stabilità sociale, il modello sociale europeo o i diritti sociali dei cittadini dell’UE*” (punto n. 82).

¹⁶ A. LO FARO, *Europa e diritti sociali: viaggio al termine della crisi*, in L. CORAZZA, R. ROMEI (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 219; A. LYON-CAEN, *op. cit.*, p. 283.

¹⁷ Di recente, nella dottrina giuslavoristica, lo sottolinea, tra i tanti, O. BONARDI, *La nuova governance sociale europea*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, I, p. 258

¹⁸ Cfr. la “Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2014 relativa all’indagine sul ruolo e le attività della troika (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai paesi dell’area dell’euro oggetto di programmi (2013/2277 (INI))”, che, ponendo pesantemente sotto accusa l’operato della troika medesima, ha deplorato, tra gli altri, il fatto “*che le misure attuate abbiano fatto aumentare nel breve periodo le disuguaglianze in termini di distribuzione del reddito*”, con “*un aumento sopra la media*” delle stesse nei quattro paesi oggetto di intervento (punto n. 34); per dati sull’incremento delle disuguaglianze in UE, v. F. FERNÁNDEZ MACÍAS, *An EU Perspective On Wage Inequality*, in <http://www.socialeurope.eu/2015/05/an-eu-perspective-on-wage-inequality/>; per dati a livello globale R. FUENTES-NIEVA, N. GALASSO, *Working for the few. Political capture and economic inequality*, Oxfam Briefing paper, 2014, 178, p. 1 ss., in <http://www.ipu.org/splz-e/unga14/oxfam.pdf>; con riguardo ai Paesi OCSE e alle ricadute delle disuguaglianze F. CINGANO, *Trends in Income Inequality and its Impact in Economic Growth*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2014, 163, p. 1 ss., in <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrxncwv6j-en>; per tali ricadute cfr. anche S. LANSLEY, *Why Tackling Inequality Is An Economic Imperative*, <http://www.socialeurope.eu/2015/04/why-tackling-inequality-is-an-economic-imperative/>; per l’instaurazione di un legame diretto tra aumento delle disuguaglianze e declino dei sindacati, v. F. JAUMOTTE, C. OSORIO BRUITON, *Power from the people*, in *Finance & Development*, March 2015, p. 29 ss., in <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/03/pdf/jaumotte.pdf>, economiste del Dipartimento di Ricerca del FMI, le quali concludono: “*there would be grounds for governments to take policy action. Such action could include corporate governance reforms that give all stakeholders - workers, managers, and shareholders - a say in executive pay decisions; improved design of performance-related pay contracts, especially in the risk-happy financial sector; and*

fenomeni di povertà diffusa, come quello dei *working poor*¹⁹ e il progressivo aumento dei contrasti sociali, spesso tali da sfociare nell'ascesa di movimenti populistici, nazionalisti o addirittura xenofobi²⁰.

La questione sociale si aggrava quindi, e tende ad assumere connotati “nuovi”, nonché peculiari rispetto al passato.

Non è più pienamente appagante l'idea che detta questione si riduca sostanzialmente alla mera salvaguardia di quel catalogo di diritti fondamentali, espressione di un modello di tutela multilivello con “*soglie inderogabili di trattamento, presidiate da norme imperative e da clausole di non regresso*”, secondo concezioni proprie del c.d. costituzionalismo europeo²¹.

Non è più appagante, anzitutto, perché la “nuova” questione sociale assume ormai i contorni di “*una regressione diffusa e multiforme*” degli standard di protezione, la cui drammaticità è sotto gli occhi di tutti, anche quando non concreti violazione dei diritti fondamentali²².

Inoltre, tale regressione è frutto di un sistema di governo economico della crisi, che, imponendo unilateralmente misure di austerità ai Paesi finanziariamente deboli, espropria i medesimi della possibilità di praticare politiche economiche diverse, tarate su livelli di protezione sociale più favorevoli.

Da tal punto di vista, non sono forse trascurabili neppure le possibili ricadute future delle c.d. misure europee di *smart regulation*, ora veicolate a mezzo del programma REFIT. Questo, nell'imporre ai singoli Stati membri interventi di semplificazione normativa, li vincola ad astenersi da comportamenti di c.d. *gold-plating (over-regulation)*, limitandone così la possibilità di introdurre regole e obblighi supplementari rispetto a quelli previsti dalla legislazione UE, siccome tali da ostacolare l'ottimale funzionamento del mercato interno. Il tema è ancora poco dibattuto nel Paese²³ e può qui essere solo brevemente accennato, ma nessun dubbio è lecito nutrire circa la sua rilevanza, per la possibile idoneità (anche) di quelle misure a porre una certa ipoteca su quella concezione

reaffirmation of labor standards that allow willing workers to bargain collectively”; per un commento al presente studio S. DEWAN, G. RANDOLPH, *IMF says unions are key to tackling inequality: Are you listening Osborne?*, in <http://www.ier.org.uk/blog/imf-says-unions-are-key-tackling-inequality-are-you-listening-mr-osborne>; più in generale sul tema AA.VV., *Inequality. The challenge of the century*, in *Journal for a Progressive economy* 2014, 2, p. 1 ss., in http://www.progressiveeconomy.eu/sites/default/files/Progressive_Economy-JOURNAL_issue2.pdf, nonché, soprattutto, T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2014; ID., *Disuguaglianze*, Egea, Milano, II ed. it., 2014.

¹⁹ Per il quadro italiano, v. CNEL, *Working poor: un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi*, Seminario, Roma, 1° luglio 2014; più in generale, ILO, *Global Wage Report 2012/2013. Wages and equitable growth*, Geneva, 2013, p. 35 ss.; I. MARX, S. MARCHAL, B. NOLAN, *Mind the gap: net incomes of minimum wage workers in the EU and the US*, Working paper Etui, 2012, 5, p. 11 ss.; sul tema della povertà nei Paesi europei economicamente più deboli v. anche CARITAS EUROPA, *Poverty and inequalities on the rise. Just social models needed as the solution!*, Crisis monitoring report 2015; con specifico riguardo al caso italiano cfr. pure ACTIONAID, *Lotta alla povertà. Cos'ha fatto la politica italiana?*, 2014; CARITAS ITALIANA, *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014*, Roma, luglio 2014, in <http://www.caritas.it>.

²⁰ In tema, A. CANTARO, *Partiti e sindacati nella crisi*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 2, p. 71 ss.

²¹ M. BARBERA, *Diritti sociali e crisi del costituzionalismo europeo*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”.INT, 2012, 95, p. 5.

²² A. LO FARO, *op. ult. cit.*, p. 220.

²³ Ciò nonostante il tema della semplificazione sia all'ordine del giorno delle politiche del lavoro dell'attuale legislatura, come dimostra la delega al Governo di cui all'art. 1, commi 5 e 6, L. n. 183/2014 (c.d. *Jobs Act*) in materia di “*semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese*”.

di sistema protettivo multilivello, presidiato da norme imperative e da clausole di non regresso, cui si accennava poc'anzi²⁴.

4. *Segue*: la “nuova” questione salariale

Nell'ambito della “nuova” questione sociale, una parte di prim'ordine riveste il problema salariale, a propria volta strettamente intrecciato a quello dello stato delle relazioni sindacali negli Stati membri dell'UE, secondo profili anche stavolta differenti, nonché peculiari rispetto al passato.

In forza della *governance* economica, gli interventi europei sulle politiche retributive nazionali si sono fatti più intensi sia per quantità, che per qualità, come ben dimostra il loro carattere sempre più pervasivo e cogente. A ciò si è poi accompagnato un vero e proprio mutamento di paradigma nell'approccio dell'Unione alla contrattazione collettiva dei singoli Stati membri, al di là di ogni formale dichiarazione di “rispetto delle tradizioni nazionali di dialogo sociale e relazioni industriali”²⁵.

Tutto questo dipende dal fatto che la dinamica dei salari - in particolare la loro flessibilità “verso il basso” - viene concepita quale principale meccanismo di aggiustamento degli squilibri macroeconomici. Si legge, non caso, nel Patto Euro Plus 2011, che, allo scopo di “stimolare la competitività” - quale obiettivo comune degli Stati membri nell'ottica di un più stretto coordinamento tra le politiche nazionali, a temperamento degli squilibri macroeconomici in ambito UE - ciascun Paese monitorerà rigorosamente “i costi unitari del lavoro”, giacché “aumenti ingenti e mantenuti nel tempo possono erodere la competitività, soprattutto se associati ad un disavanzo corrente in aumento e a quote di mercato in calo per le esportazioni”. Il che è altresì coerente con quanto sostenuto dalla Banca Centrale Europea, secondo cui “le rigidità salariali verso il basso rappresentano un impedimento al ripristino della competitività (e quindi dell'occupazione) soprattutto nei Paesi dell'Eurozona che avevano accumulato squilibri interni (già) prima della crisi”²⁶.

Così, nonostante retribuzione e contrattazione collettiva siano state da sempre estranee alle competenze UE, si è assistito ad un pressante condizionamento sul punto

²⁴ In tema L. VOGEL, E. VAN DEN ABEELE, *Better Regulation: a critical assessment*, Report 113, Etui, 2010, 38; E. VAN DEN ABEELE, *The European Union's Better Regulation agenda*, Report 112, Etui, 2010, 24; per rilievi fortemente critici cfr. la *ETUC resolution. Stop the deregulation of Europe: Rethink Refit*, Adopted at the meeting of the Executive Committee on 3-4 December 2013, p. 1 ss.; significative perplessità sono poi, espresse, da L. ANGELINI, *Il contributo dell'integrazione sociale alle “buone sorti” del progetto di unione dei popoli europei (dentro e oltre la crisi)*, dattiloscritto p. 18, per il quale il programma rischia di “mettere in gioco l'intero sistema di garanzie comunitarie, con tutte le conseguenze che potrebbero derivare in termini di riposizionamento delle tutele a livello nazionale attraverso una sorta di «armonizzazione» al ribasso, contro cui non confiderei troppo sulla capacità di resistenza offerta dalle clausole di non regresso”.

²⁵ V. il Patto Euro Plus del 24-25 marzo 2011.

²⁶ “Downward wage rigidities are an impediment to restoring competitiveness (and thus employment), particularly in those euro area countries that had accumulated external imbalances before the crisis. In the presence of high unemployment, a flexible response of wages to labour market conditions should be a key priority (...)”: EUROPEAN CENTRAL BANK, *Euro area labour market and the crisis*, Issue structural report, Frankfurt a. M., October 2012, p. 9; vedi anche M. DRAGHI, *Unemployment in the euro area*, European Central Bank, Jackson Hole Symposium, 22 agosto 2014: the “reform agenda spans labour markets (...) where there are two cross-cutting themes that I see as a priority. The first is policies that allow workers to redeploy quickly to new job opportunities and hence lower unemployment duration. Such policies include inabling firm-level agreements that allow wages to better reflect local labour market conditions and productivity developments; allowing for greater wage differentiation across workers and between sectors (...)”.

della nuova *governance* economica europea²⁷. Le pressioni sono state tali e tante da imporre nei diversi Paesi, specie quelli “deboli”, una serie di significativi aggiustamenti in direzione di: 1) un “taglio” o blocco delle retribuzioni del settore pubblico; 2) un più esteso decentramento contrattuale; 3) un’attenuazione dei meccanismi d’indicizzazione salariale, laddove esistenti; 4) una riduzione o, quantomeno, un “congelamento” del salario minimo.

Dal punto di vista delle relazioni sindacali, si è manifestata, a tal stregua, un’inedita convergenza dei Paesi in crisi verso un modello di negoziazione sindacale frammentata e decentralizzata, tipico dei Paesi dell’Europa centrale e orientale. Diverse tendenze sono, al contrario, emerse nei Paesi forti dell’UE, ove le istituzioni della contrattazione collettiva sono rimaste più stabili, per avere la recessione economica semplicemente rafforzato la tendenza già in atto verso il decentramento sì, ma controllato dall’alto²⁸. Tutto ciò, come si comprende, ha finito per acuire oltremodo le divergenze già presenti tra gruppi di Stati membri in ambito europeo²⁹.

Dal punto di vista delle dinamiche salariali, invece, le politiche economiche europee hanno comportato una forte compressione delle retribuzioni. Questo ha contribuito, insieme a precarietà, perdita di ore lavorate per crisi e ristrutturazioni, all’incremento delle disuguaglianze e all’emersione del fenomeno dei *working poor*.

5. Il salario minimo legale: qualche cenno al quadro europeo e internazionale

Dato un tale scenario, non sorprende che da più parti sia venuta emergendo l’ipotesi di un salario minimo legale da adottarsi in ogni Paese dell’UE. Ne sono apparsi fautori diversi attori sociali, ma anche svariati soggetti istituzionali europei³⁰. Lo ha auspicato persino Juncker, indirizzandosi, nel luglio dello scorso anno, al Parlamento europeo prima del voto di conferma a Presidente della Commissione UE³¹. Del resto, non v’è di

²⁷ T. SCHULTEN, *Minimum wages in Europe under austerity. WSI Minimum Wage Report 2012*, Etui Policy Brief, 2012, 5, p. 1 ss.

²⁸ Emblematico è, a riguardo, il caso tedesco, su cui v. R. SANTAGATA, *Potere di deroga del contratto collettivo e rappresentanza sindacale*, in A.A.VV., *Il contributo di Mario Rusciano all’evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore. Lavoro pubblico, rappresentanza sindacale contratto collettivo, diritto di sciopero*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 328 ss., spec. 331; Id., *La contrattazione collettiva in Germania: tecniche di decentramento e vincoli costituzionali*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2005, p. 637 ss.; R. BISPINK, T. SCHULTEN, *Ristabilizzazione del sistema tedesco di contrattazione collettiva*, in *WSI Mitteilungen*, 2009, 4, p. 201 ss., traduzione della Fondazione Giulio Pastore non rivista dagli autori; T. HAIPETER, *Comitati aziendali come agenti contrattuali. Le deroghe e lo sviluppo della codeterminazione nell’industria chimica e metalmeccanica in Germania*, in *Dir. rel. ind.*, 2012, p. 333 ss.; S. LEONARDI, *Gli accordi separati: un vulnus letale per le relazioni industriali*, in *Quad. rass. sind.*, 2010, 3, p. 358 ss.

²⁹ T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *L’impatto della nuova governance europea sui salari e sulla contrattazione collettiva*, in *Quad. rass. sind.*, 2013, 3, p. 75 s.; in parte diversamente L. BACCARO, C. HOWELL, *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune in direzione neoliberista*, in M. CARRIERI, T. TREU (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 189 ss., per i quali è, invece, prevalente la tendenza univoca delle relazioni industriali di tutti gli Stati membri a convergere verso un modello neoliberista.

³⁰ Come ricorda S. LEONARDI, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *Lav. dir.*, 2014, p. 1.

³¹ “Addressing the European Parliament before a vote to confirm his appointment, Juncker announced: «All countries in the European Union, we set in place a minimum social wage, a minimum income, a guaranteed minimum income»”: EURACTIV, *Juncker calls for minimum wage in all EU countries*, in <http://www.euractiv.com/sections/social->

per sé un'inevitabile contraddizione tra simili auspici e la politica di riforme strutturali della c.d. Troika, potendo il *minimum wage* rappresentare - a seconda dei casi (e degli importi) - un valido meccanismo *antidumping* in funzione della garanzia di una retribuzione socialmente dignitosa, ovvero, al contrario, un mero strumento di ultima istanza, una rete protettiva minima, insomma, volta ad ammortizzare i costi "necessari" della competitività: una qual sorta di reddito di "cittadinanza da lavoro", sulla falsariga (o quasi) di quello di "cittadinanza" vero e proprio³².

Il discorso sarebbe, certo, diverso, qualora l'idea fosse quella, presentata dal Governo francese, di un intervento UE orientato non solo e non tanto a favorire l'adozione di un salario minimo legale nazionale - che, peraltro è già realtà presso gli Stati membri, se si eccettua Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Italia e Svezia, dotati tuttavia di minimi tariffari contrattuali con un buon ambito di "copertura" settoriale - quanto a ridurre le disparità tra livelli retributivi minimi già esistenti. Ciò dovrebbe avvenire tramite istituzione di un "salario minimo europeo, espresso in percentuale rispetto al salario mediano di ciascun Paese" e capace così di "attenuare le possibilità di dumping sociale e la concorrenza eccessiva sui salari" nello stesso ambito UE³³.

Il dibattito è interessante e di grande attualità³⁴, considerato che anche realtà di mercato emergenti come quella cinese ne sono oggi toccate. Lì le retribuzioni sono aumentate considerevolmente negli ultimi anni³⁵, specie in alcune aree, prima tra tutte Shangai, che ha assistito a un vero e proprio raddoppio del salario minimo³⁶ a partire dal

europe-jobs/juncker-calls-minimum-wage-all-eu-countries-303484; T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *Back on agenda: a European minimum wage standard*, in *EUI Policy Brief*, 2014, 8, p. 1.

³² F. MARTINI, *Buone intenzioni o cattivi esiti? Tra salario minimo e rilancio della contrattazione*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 4, p. 7 ss.; G. BUSILACCHI, S. LEONARDI, *Reddito minimo e salario minimo: le ragioni di attualità e interesse*, Ivi, 2014, 4, p. 19 ss.

³³ M. BRISCHOUX, C. GOUARDO, A. JAUBERTIE, P. LISSOT, T. LELLOUCH, A. SODE, *Pistes pour l'instauration d'une norme de salaire minimum européenne*, in *Trésor Éco*, 2014, 133, p. 1 ss.; v. anche T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *op. ult. cit.*, p. 1 s.; T. SCHULTEN, *I contorni di una politica europea sul salario minimo*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 4, p. 35 ss.; T. SCHULTEN, A. WATT, *European minimum wage policy - a concrete project for a social Europe*, European Economic and Employment Policy Brief, 2007, 2, p. 1 ss.; E. FERNÁNDEZ-MACÍAS, C. VACAS-SORIANO, *A coordinated EU Minimum Wage Policy?*, Cornell University ILR School, Digital Commons@ILR, 2013, 10, p. 1 ss., in <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/intl>; l'istituzione di una misura volta a dare maggiore omogeneità agli importi salariali minimi in Europa sarebbe, peraltro, molto utile a un Paese come la Francia, che oggi ha il più alto compenso minimo in ambito UE (€ 9.43); per alcune riflessioni sul caso francese in rapporto a quello statunitense, ove il salario minimo (\$ 7.25) è inferiore di un terzo rispetto all'importo della Francia, v. T. PIKETTY, *op. cit.*, p. 472 s.; per un confronto tra compensi minimi netti di Europa e Stati Uniti v. I. MARX, S. MARCHAL, B. NOLAN, *op. cit.*

³⁴ ILO, *op. cit.*, p. 35 ss.

³⁵ V. COMITO, *La Cina è vicina?*, Ediesse, Roma, 2014, p. 152; l'incremento ha, poi, influenzato tutta l'area asiatica: cfr. ILO, *Wages in Asia and the Pacific: Dynamic but uneven progress*, *Global Wage Report 2014/15 - Asia and Pacific Supplement*, December 2014, p. 5 ss.; tale area resta comunque quella che, rispetto alla stessa Cina, "offers a big labour pool with low wages and mostly market-friendly policy environments": JIAXING AND YANGON, *A tightening grip*, in *The Economist*, 14 marzo 2015, p. 62.

³⁶ L'art. 48 della *Labour Law* sancisce che il compenso orario minimo dovrebbe essere fissato a un livello sufficiente a sostenere i bisogni quotidiani dei lavoratori. Il Ministro del lavoro e della sicurezza sociale ha, dunque, messo a punto la *Regolazione del salario minimo*, dettando linee guida per stabilire un quadro di regole utili a calcolarne l'importo. La *Regolazione* demanda ai governi regionali la fissazione di tale importo alla luce di una serie di criteri che, siccome calibrati sulle condizioni locali, determinano una certa differenziazione dei livelli di compenso nel Paese, con le regioni costiere interessate dai più alti importi e le province centrali e occidentali dagli importi meno elevati: cfr. CHINA LABOUR BULLETIN, *Resource Centre. Wages in China*, in <http://.clb.org.hk/en/view-resource-centre-content/100206>; v. comunque ILO, *op. cit.*, p. 38, che osserva come in Cina si siano comunque compiuti meritori sforzi per rafforzare e coordinare detti importi tra le diverse province; questo dovrebbe attenuare la recente tendenza delle

2009, si da vantare oggi il più alto importo nell'ambito dell'intero Stato³⁷. Il Governo vorrebbe, a questo punto, generalizzare simili risultati, come parte della sua strategia di incremento dei consumi interni e della riduzione delle disuguaglianze³⁸.

Il dibattito non risparmia, poi, neppure gli Stati Uniti, ove il contraddittorio si è mostrato particolarmente vivace sul punto³⁹. A fronte della proposta presidenziale di aumento del *minimum wage*, sono, infatti, tornate alla ribalta tutte le teorie più tenacemente ostili a simili politiche. Non a caso la proposta ha presto suscitato veti insormontabili in sede congressuale⁴⁰, con l'immediata reazione, però, di alcuni Stati federali, dimostratisi subito pronti a procedere autonomamente nell'introduzione di una tale misura⁴¹.

In effetti, benché il pensiero economico classico ravvisi un rapporto inversamente proporzionale tra crescita salariale e livelli occupazionali⁴², recenti ricerche ne hanno

multinazionali straniere a spostarsi verso la più profonda Cina alla ricerca di condizioni più vantaggiose sul piano del costo del lavoro: sul punto v. JIAXING AND YANGON, *op. cit.*, p. 62 s.

³⁷ Si tratta di \$300 circa al mese: cfr. N. SONNAD, *China continues to raise its minimum wage but employment could be suffering*, in <http://qz.com/288178/china-continues-to-raise-its-minimum-wage-but-employment-could-be-suffering/>, 28 ottobre 2014, 3; nell'area di Shangai il salario minimo mensile è salito, nel 2014, del 12,3% e quello orario del 21.4%: cfr. M. J. ZITO, R. YAO, C. CHEN, *A complete guide to Minimum Wage Levels Across China 2014*, in *China Briefing*, 11 giugno 2014, 1, in <http://www.china-briefing.com/news/2014/06/11/complete-guide-to-minimum-wage-levels-across-china-2014.html>.

³⁸ "The Chinese government wants to replicate such gains countrywide, announcing in 2012 a target of doubling urban and rural income by 2020": N. SONNAD, *op. cit.*, p. 3; cfr. pure *Employment Plan 2014 - Cina*, p. 7, che, nell'ambito del § "3. Current policy measures and new commitments", afferma: "The Chinese government has been pushing for enterprise wage distribution system reform. The government introduced minimum wage system, wage collective consultation system and wage distribution macro guidance system. These efforts aim to increase the low-income employees' wage level through implementation and promotion of steady growth of enterprise employee wages along with economic development. In 2013 a total of 27 provinces/autonomous regions/municipalities raised minimum wage with an average margin of 17%"; cfr. pure il *National Human Rights Action Plan of China (2012-2015)*, che tra i diritti economici, sociali e culturali ("Economic, Social and Cultural Rights") individua il "Diritto al lavoro", comprendendovi anche il miglioramento del sistema dei salari ("Improving the wage system"): a tal stregua "il salario minimo aumenterà più del 13% all'anno, raggiungendo nella gran parte delle regioni più del 40% del salario medio dei lavoratori urbani locali" ("The minimum wage will increase by over 13% annually, and the minimum wage level in most regions will reach over 40% of the average wage of local urban employees"); ma per rilievi critici, sul presupposto che una politica di salario minimo abbia effetti depressivi sull'occupazione v. Y. HUANG, P. LOUNGANI, G. WANG, *Minimum Wages and Firm Employment: Evidence from China*, IMF Working Paper, 2014, 184, p. 1 ss.

³⁹ M. MIAH, *The Minimum Wage Debate*, in <http://www.solidarity-us.org/site/print/4151>, che ricorda, peraltro, come una buona parte dei lavoratori, a partire soprattutto dai dipendenti delle catene di fast-food, rivendichi oggi l'incremento a \$15 del *minimum wage*, anche tramite movimenti molto ampi e partecipati, tra cui spicca il "Fight for \$15!": cfr. T. GIESEKE, "Fight for \$15" movement to include more countries, low-wage workers, in *Star Tribune*, 14 aprile 2015; W. FINNEGAN, *La rivolta dei fast food*, in *Internazionale*, 24 ottobre 2014, 1074, p. 44 ss.

⁴⁰ L'innalzamento del salario minimo da \$ 7.25 a \$ 10.10 per indicizzarne l'importo all'inflazione ha, così, trovato applicazione per il solo personale alle dipendenze dell'amministrazione pubblica: cfr. S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 185, nt. 6.

⁴¹ J. KASPERKEVIC, S. SRINIVAS, *Forget Congress, these US states raised the minimum wage on their own*, in <http://guardian.co.uk>, 1° gennaio 2015; P. DAVIDSON, *Minimum wage to rise in 21 states this week*, in *USA Today*, 29 dicembre 2014; v. anche P. JAMISON, D. ZAHNISER, A. WALTON, *L'esempio di Los Angeles sul salario minimo*, in *Internazionale*, 22 maggio 2015, 1103, p. 20, a proposito della decisione assunta dal consiglio comunale di Los Angeles di portare il salario minimo, attualmente di \$9, a \$15 entro il 2020.

⁴² D. NEUMARK, *Employment effects of minimum wages. When minimum wages are introduced or raised, are there fewer jobs? Global evidence says yes*, in *IZA World of Labor*, 2014, 6, p. 1 ss.; J. CLEMENS, M. WITHER, *The Minimum Wage and the Great Recession: Evidence of effects on the Employment and Income Trajectories of Low-Skilled Workers*, 24 Novembre 2014, p. 1 ss.; D. NEUMARK, W. WASCHER, *Minimum wages and employment: a review of evidence from the new minimum wage research*, in *NBER Working Paper Series*, Novembre 2006, 12633, p. 1 ss., in

offerto un'efficace smentita. Supportate dalla lezione dei fatti, hanno dato prova di come ragionevoli incrementi dei *minimum wages* migliorino il reddito dei lavoratori a basso salario senza significativi effetti sugli *employment levels*⁴³. Piuttosto provvedimenti di tal fatta sono in grado di produrre ricadute positive sul versante del *welfare*, perché, contribuendo a combattere la povertà, determinano una riduzione del numero dei soggetti bisognosi di assistenza pubblica, con ogni vantaggio di spesa per lo Stato⁴⁴.

Sono proprio queste le argomentazioni spese, del resto, dal Governo francese a sostegno della propria ipotesi di un salario minimo europeo⁴⁵. La proposta, tuttavia, non ha avuto al momento significativi riscontri. Il Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE) proibisce un intervento normativo comunitario in materia salariale (art. 153, par. 5), mentre l'invito ad un impegno politico in tal senso da parte almeno dei singoli Stati membri⁴⁶ è rimasto finora senza esito.

Predomina piuttosto l'idea che, in contesti nazionali caratterizzati da un alto "debito sovrano" (i c.d. PIIGS), l'unica proposta credibile sia quella di una riforma dei mercati del lavoro funzionale a politiche di rafforzamento della competitività economica e di riduzione della disoccupazione. *"Tali politiche includono la possibilità di stipulare accordi a livello di singola impresa grazie ai quali i salari possano riflettere meglio le condizioni del mercato del lavoro e l'evoluzione della produttività a livello locale; (nonché) la possibilità di una maggiore differenziazione salariale tra lavoratori e tra settori"*⁴⁷.

6. Segue: il caso italiano

Non troppo dissimile da questa idea è la tesi, oggetto di recente dibattito tra i giuslavoristi italiani, secondo cui l'unica proposta sensata per migliorare la competitività e creare occupazione sia oggi quella di una riduzione delle retribuzioni, quantomeno per le imprese in crisi e sottomarginali, da praticarsi tramite un *mix* di strumenti: da un lato, il decentramento contrattuale, dall'altro, il salario minimo legale; il tutto finalizzato alla disapplicazione della "paga base" prevista dai contratti collettivi nazionali⁴⁸.

<http://www.nber.org/papers/w12663>; ID., *Employment effects of minimum and subminimum wages: panel data on state minimum wage laws*, in *Ind. lab. rel. Rev.*, 1992, 46, 1, p. 55 ss; con particolare riguardo agli effetti sui lavoratori giovani a basso salario M. ZAVODNY, *The effect of the minimum wage on employment and hours*, in *Lab. econ.*, 2000, 7, p. 729 ss. C. BROWN, C. GILROY, A. KOHEN, *The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment*, in *Journ. econ. liter.*, 1982, 20, 2, p. 487 ss., in <http://www.jstor.org/>.

⁴³ J. MEER, J. WEST, *Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics*, January 2015; A. MANNING, *Why Increasing The Minimum Wage Does Not Necessarily Reduce Employment*, 27 gennaio 2014, in <http://www.socialeurope.eu/author/alan-manning/>; T. PIKETTY, *op. cit.*, p. 474 ss.; B. T. HIRSCH, B. E. KAUFMAN, T. ZELENSKA, *Minimum Wage Channels of Adjustment*, Novembre 2013, in *Ind. Rel.* forthcoming, IZA_HKZ_MinWageCOA_dp6132(1).pdf; L. D'ANDREA TYSON, *Raising the Minimum Wage: Old Shibboleths, New Evidence*, in *New York Times*, 13 Dicembre 2013; A. DUBE, T. W. LESTER, M. REICH, *Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimate Using Contiguous Counties*, IRLE Working Paper, 157-07, in <http://irle.berkeley.edu/workingpapers/157-07.pdf>; D. CARD, ALAN B. KRUEGER, *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, in *Americ. econ. rev.*, 1994, 84, 4, p. 772 ss., in <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28199409%2984%3A4%3C772%3AMWAEAC%3E2.0CO%3B2-O>.

⁴⁴ L. D'ANDREA TYSON, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁵ Cfr. M. BRISCHOUX, C. GOUARDO, A. JAUBERTIE, P. LISSOT, T. LELLOUCH, A. SODE, *op. cit.*

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ M. DRAGHI, *op. ult. cit.*

⁴⁸ AA.VV., *Retribuzione e occupazione*, in *Coll. giur. lav.*, 2014, 1, p. 3 ss.

È in questo contesto che va inserito, allora, l'art. 1, comma 7, L. n. 183 del 2013 (c.d. *Jobs Act*). Vi si legge che “allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva, il Governo è delegato ad adottare (...) uno o più decreti legislativi (...) nel rispetto” di una serie di “principi e criteri direttivi”, tra cui quello della “introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

In teoria, la definizione di un salario minimo legale⁴⁹ potrebbe presentare alcuni vantaggi⁵⁰, perché – è stato osservato – “nel bene o nel male, vi è una certezza garantita dalla legge, con possibilità di sanzioni”⁵¹. I vantaggi potrebbero essere significativi soprattutto in

⁴⁹ Nella dottrina italiana cfr. L. BELLARDI, *La regolazione della struttura contrattuale, il ruolo della legge, gli effetti sulle relazioni industriali*, in ALTRA VELOCITÀ, *Persone, mercati, regole: un'analisi plurale delle politiche del lavoro in Italia e in Europa*, Seminario di studi, Roma, 17 aprile 2015, dattiloscritto, p. 4 ss.; V. SPEZIALE, *Il salario minimo legale*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2015, 244, p. 1 ss.; ID., *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014, Adapt University Press, 2015, p. 49 ss.; F. GUARRIELLO, *Verso l'introduzione del salario minimo legale?*, Ivi, p. 327 ss.; M. MAGNANI, *Salario minimo*, Ivi, p. 537 ss.; M. BIASI, *Il salario minimo legale nel “Jobs Act”: promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2015, 241, p. 1 ss.; AA.VV., *op. cit.*; A. BELLAVISTA, *Il salario minimo legale*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, p. 741 ss.; S. LEONARDI, *op. cit.*; F. MARTINI, *op. cit.*; G. BUSILACCHI, S. LEONARDI, *op. cit.*; V. BAVARO, *Il salario minimo legale fra Jobs Act e dottrina dell'austerità*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 4, p. 61 ss.; ID., *Jobs Act, salario minimo legale e relazioni industriali*, in *Il Diario del Lavoro*, 20 ottobre 2014, p. 1 ss., in <http://www.ildiariodellavoro.it>; ID., *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, 2, 169 ss.; A. LASSANDARI, *Il reddito, il salario e la «mossa del cavallo»*, Ivi, p. 49 ss.; L. GALLINO, *Ma anche lo stipendio può essere un ricatto*, in *La Repubblica*, 20 maggio 2014; N. PACI, *A proposito di salario minimo e disuguaglianza*, in <http://www.sbilanciamoci.info>; S. SPATTINI, *Salario minimo legale vs contrattazione collettiva in Italia e in Europa*, in *Boll. Adapt*, 23 marzo 2015, in <http://www.bollettinoadapt.it>; L. CAPPELLARI, M. LEONARDI, *Meno disuguaglianza con il salario minimo*, in *La voce.info*, in <http://www.lavoce.info>, 17 marzo 2015; L. SALVIA, *Salario minimo per chi è senza contratto*, in *Corriere della Sera*, 11 marzo 2015; C. CLERICETTI, *Il sindacato e i frammenti ricomposti*, in *Eg. lib.*, <http://eguaglianzaelibera.it/stampaArticolo.asp?id=1706>, 9 febbraio 2014; T. BOERI, C. LUCIFORA, *Salario minimo e legge delega*, Ivi, 26 settembre 2014; L. MARIUCCI, *Salario minimo ma come? Evitiamo facili slogan. L'analisi*, in *l'Unità*, 9 aprile 2014; P. CARNITI, *Salario minimo, perché non a una legge*, *Eg. lib.*, 18 febbraio 2014; P. ICHINO, *Minimum wage: perché non piace ai sindacati*, in <http://www.pietroichino.it>, 11 febbraio 2014; A. GARNERO, *Quanti lavoratori senza salario minimo*, in *La voce.info*, 13 maggio 2013, in <http://www.lavoce.info>; A. VALLEBONA, *Sul c.d. salario minimo garantito*, in *Mass. giur. lav.*, 2008, p. 326 ss.; A. OCCHINO, *Minimi salariali e Comunità Europea*, in *Dir. lav.*, 2001, I, p. 149 ss.; M. GRANDI, *La legislazione sui minimi di salario in Gran Bretagna*, in *Riv. dir. lav.*, 1961, I, p. 46 ss.

⁵⁰ V. M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 10 ss.; V. SPEZIALE, *op. ult. cit.*; F. GUARRIELLO, *op. cit.*; A. BELLAVISTA, *op. cit.*; S. LEONARDI, *op. cit.*; M. BIASI, *op. cit.*; L. CAPPELLARI, M. LEONARDI, *op. cit.*; T. BOERI, C. LUCIFORA, *op. cit.*

⁵¹ Così T. TREU, *Intervento*, in CNEL, *Working poor: un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi*, 1° luglio 2014, p. 3, che, tuttavia, sottolinea come sia in realtà “la struttura complessiva della nostra economia e gli assetti sociali” a determinare “l'aggravarsi della povertà e l'aumento dei working poor perché, se la principale variabile è la qualità/quantità del lavoro, subito dopo viene l'educazione”; nelle azioni europee si insiste molto, non a caso, “sulla prevenzione e la cura degli early school leavers, perché i ragazzi che lasciano la scuola prematuramente si trovano nelle condizioni peggiori. Inoltre è necessario trovare strumenti per il miglioramento del lavoro, in particolare per la stabilizzazione dei contratti a termine, affinché non siano una trappola e rappresentino, invece, un ponte”; in tema, cfr., poi, soprattutto T. PIKETTY, *op. cit.*, p. 480, per il quale “a lungo termine, investire nella formazione e nelle

sistemi di contrattazione collettiva privi di *erga omnes*, oppure interessati da un tasso di copertura contrattuale basso o declinante, com'è nel caso della Germania⁵², che proprio da ultimo si è dotata, non a caso, di una legge sul compenso orario minimo⁵³ concepandola in funzione palesemente *antidumping*, specie in riferimento ai settori produttivi *labour intensive*, con attenzione, quindi, a non “spiazzare” la contrattazione collettiva, ma anzi a sostenerla, tramite disposizioni volte a facilitarne proprio l'estensione *erga omnes*⁵⁴.

Bisogna, tuttavia, considerare che, benché mancanti di efficacia generale *ex lege*, i contratti collettivi nazionali godono a tutt'oggi in Italia di un tasso di copertura relativamente soddisfacente, diversamente dal caso tedesco⁵⁵. Anche la fuoriuscita di FIAT dal sistema negoziale interconfederale non ha avuto l'effetto emulativo che si temeva e peraltro si è giocata su un terreno, la flessibilità oraria, tutt'affatto diverso da quello concernente la retribuzione⁵⁶.

Vero è, invece, che il sistema italiano, come quello tedesco, risulta interessato da fenomeni di contrattazione collettiva c.d. pirata, che il legislatore – stante la perdurante scelta astensionistica sull'*erga omnes* - ha tentato di arginare con il ricorso ad una nozione di rappresentatività comparata, capace forse di sollevare, per le sue ambiguità, più problemi di quanti intendesse risolvere⁵⁷.

Tali problemi potrebbero, però, riuscire persino esasperati da una legge sul salario minimo formulata nei termini di cui alla L. n. 183 del 2014, perché si capisce che, una volta circoscritto detto salario ai soli “settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle

competenze è il modo migliore per aumentare i salari e ridurre le disuguaglianze salariali. Sul lungo periodo, non sono certo i salari minimi (...) a far sì che i salari si moltiplichino (...): per riuscire a raggiungere un progresso del genere, le forze determinanti sono la formazione e la tecnologia”.

⁵² R. BINSPICK, T. SCHULTEN, *Sector-level bargaining and possibilities for deviations at company level: Germany*, Eurofound, Dublin, 2011, p. 1; ID., *Che c'è di nuovo nel sistema tedesco di contrattazione collettiva*, in *Newsletter Nuovi lavori*, 2010, 54, p. 1 ss.

⁵³ M. CORTI, *La nuova legge sul salario minimo in Germania: declino o rinascita della contrattazione collettiva?*, in *Dir. lav. merc.*, 2014, III, p. 1 ss.; M. MAGNANI, *op. cit.*, p. 3 ss.; T. SCHULTEN, *Preconditions For a Successful Implementation Of The Minimum Wage In Germany*, aprile 2015, in <http://socialeurope.eu/2015/04/preconditions-successful-implementation-new-minimum-wage-germany/>; in senso critico M. KELLNER, *Su salario minimo in Germania*, 11 marzo 2015, in <http://www.rproject.it/?p=3202>; C. LOBENSTEIN, K. RUDZIO, *Germania - Il “salario minimo”? Popcorn al posto dei soldi*, in *Internazionale*, 6 febbraio 2015; sul dibattito pregresso, M. FUCHS, *Il ruolo del diritto del lavoro e della sicurezza sociale nella crisi economica. L'esperienza tedesca*, Relazione AIDLASS, Bologna, 16/17 maggio 2013, in <http://www.aidlass.org>, p. 8 ss.; A. WATT, *The German Minimum Wage Debate: Lessons From An EU Comparison*, ottobre 2013, in <http://2013/10/the-german-minimum-wage-debate-lessons-from-an-eu-comparison/>; A. HASSEL, *The German model in transition*, in B. UNGER (edited by), *The German Model - Seen by its Neighbours*, 2015, p. 112 ss.

⁵⁴ M. CORTI, *op. cit.*

⁵⁵ Cfr. ISTAT, *Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali*, Agosto 2014, in *Statistiche flash*, 25 settembre 2014, p. 4.

⁵⁶ Per quanto è vero che nel contesto delle relazioni sindacali Fiat, ormai autonomo rispetto a quello confindustriale, il vertice del gruppo ha annunciato, di recente, la messa a punto di un nuovo sistema retributivo, il quale cambierà, in senso partecipativo (a suo dire), la struttura dei salari, legandoli ai risultati aziendali: v. *Il diario del lavoro*, *Newsletter*, 17 aprile 2015, in <http://www.ildiariodellavoro.it>, e ivi anche per alcuni condivisibili rilievi critici.

⁵⁷ Per una ricognizione normativa sulle criticità in materia cfr. ora l'intervento del Ministero del lavoro con nota del 24 marzo 2015, su cui v. C. SANTORO, *L'intervento del Ministero del lavoro contro i “contratti pirata”*, in *Boll. Adapt*, 2 aprile 2015, p. 1 ss., in <http://www.bollettinoadapt.it>. nella dottrina, segnala un sensibile aumento dei c.d. contratti pirata P. TOMASSETTI, *Arginare la piaga dei contratti pirata*, Ivi, 2014, 24, p. 1 ss.; più in generale in argomento, P. PASSALACQUA, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, p. 378 ss.

organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”, le ambiguità di quella nozione finirebbero viepiù per rilevare.

Non è chiaro, peraltro, quali siano i “settori” sopra menzionati, considerata la perdurante ampiezza ed estensione dell’attività negoziale riconducibile ai sindacati maggioritari nel nostro Paese⁵⁸. Piuttosto, è il lavoro sommerso a costituire tuttora il dato caratteristico e la piaga più deplorabile del mercato del lavoro italiano⁵⁹, in ciò assai diverso da quello tedesco, ma si capisce come rispetto a un tal fenomeno nulla potrebbe un’ipotetica legge sul compenso minimo orario.

Sotto altro profilo, non appare certo infondata la preoccupazione che una simile legge possa giungere a deprimere oltremodo le retribuzioni e contribuire a una strisciante “de-collettivizzazione” delle relazioni di lavoro⁶⁰. Ciò sarebbe, del resto, coerente con gli obiettivi di chi ravvisa nel compenso orario minimo un valido strumento di “riduzione (dei salari) (...), con (...) disapplicazione della retribuzione prevista dai contratti nazionali” in funzione di contrasto alla disoccupazione⁶¹. Rimane, però, da capire come una normativa così concepita possa assurgere al rango di legislazione conforme al (o, addirittura, attuativa del) principio di “giusta retribuzione” (art. 36 Cost.). Piuttosto, parrebbe trattarsi di una disciplina concepita a sostegno della libertà d’impresa (art. 41, 1° comma, Cost.), siccome finalizzata al miglioramento delle *performances* competitive del sistema economico nazionale. Ma si capisce che, a voler tener fede alla Costituzione, tale sostegno legislativo andrebbe comunque realizzato senza espropriare spazi all’autonomia collettiva (art. 39, 1° comma, Cost.), nonché nel rispetto della “utilità sociale” e della “sicurezza”, oltre che della “libertà” e della “dignità umana” (art. 41, 2° comma, Cost., che conduce, dunque, sotto tal profilo, ancora una volta all’art. 36 Cost.)⁶².

Non cambia le cose la circostanza dell’aver il legislatore scelto di circoscrivere la previsione di un salario minimo legale ai soli “settori non regolati da contratti collettivi dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”. Ciò perché istituisce, sul piano dei minimi retributivi, un doppio e parallelo binario, che né garantisce un’estensione formalmente generalizzata delle previsioni legislative in materia, né preserva di fatto, con certezza, la contrattazione collettiva da ipotetici fenomeni erosivi dei suoi spazi, non potendosi probabilmente escludere una qualche ricaduta del salario minimo legale sull’attuale modello giurisprudenziale di estensione, al datore privo di iscrizione, dei minimi tariffari di cui CCNL, modello destinato evidentemente a sopravvivere nei settori per così dire “contrattualizzati”.

⁵⁸ Non è, peraltro, del tutto certo che la norma, nel suo richiamo ai “settori non regolati da contratti collettivi (...)”, si riferisca - come qui si è ritenuto - ai “settori produttivi” e non invece ai “lavoratori vulnerabili” oppure “ai prestatori cui non si applicano direttamente i contratti collettivi”, secondo quanto giustamente osservato da L. BELLARDI, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁹ Per dati recenti a riguardo v. N. PENELOPE, *La vita in nero: così la crisi fa volare il sommerso*, in *Il diario del lavoro*, 10 marzo 2015, in <http://www.ildiariodellavoro.it>; il fenomeno è ovviamente acuito dalla crescente disoccupazione: N. CACACE, *Le nuove occupazioni. Solo Grecia e Spagna stanno peggio*, in *La Newsletter di Nuovi Lavori*, marzo 2015; P. R. ADRAGNA, *Disoccupazione, lo scandalo inconfessabile: pagare per lavorare*, in *La Repubblica*, 17 marzo 2015.

⁶⁰ Cfr. specialmente V. BAVARO, *Il salario minimo legale fra Jobs Act...*, *op. cit.*; L. BELLARDI, *op. cit.*

⁶¹ A. VALLEBONA, *Il quesito - Retribuzione e occupazione*, in AA.VV., *op. cit.*, p. 7.

⁶² Sui limiti alla libertà di iniziativa economica derivanti dal richiamo costituzionale alla «utilità sociale» v. V. BAVARO, *L’aziendalizzazione nell’ordine giuridico-politico del lavoro*, in *Law. dir.*, 2013, p. 213 ss.

I vantaggi di un tal modello, che finisce in fondo per devolvere ai contratti di categoria il compito di fissare la retribuzione minima, non sono, del resto, da sottovalutare, anche alla luce della recente tendenza dell'UE ad imporre, nei Paesi in crisi, il congelamento o addirittura la riduzione dei minimi salariali. Sono imposizioni che, di fronte a minimi di fonte negoziale, trovano un serio argine nel diritto internazionale: il riferimento è alle Convenzioni internazionali OIL sulla libertà sindacale, come le recenti vicende greche sono qui a ricordarci (v. *infra*, § 7)⁶³.

A favore della delega normativa neppure può militare, del resto, la previsione di una estensione del salario minimo “*ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa*” “*fino al loro superamento*”, poiché - com'è stato ricordato⁶⁴ - già oggi la legge vigente assicura - con maggior chiarezza, tra l'altro, rispetto all'ambigua disposizione del *Jobs Act* - l'applicazione, nell'ambito di tali rapporti, di un corrispettivo “*in ogni caso*” basato sui minimi salariali applicati in ciascun settore di attività, alla luce delle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati (art. 63 D.Lgs. n. 276 del 2003, come modificato dall'art. 1, comma 23, L. n. 92 del 2012)⁶⁵.

È vero, invece, che una legge sul salario minimo potrebbe servire, nel più circoscritto ambito del lavoro subordinato, a soddisfare quell'esigenza di una retribuzione sufficiente e omogenea nel suo importo, che oggi le oscillazioni giurisprudenziali circa l'applicazione dei minimi contrattuali⁶⁶, unite alla presenza di un novero numericamente molto ampio di categorie e di contratti collettivi con importi salariali diversi tra loro, non riesce, invece, a garantire⁶⁷. Ma allora, se questo è il problema, bisognerà ammettere che la via per affrontarlo non può che passare per (o comunque quantomeno coniugarsi con) l'attribuzione di efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi nazionali *ex art. 39*, seconda parte, Cost.⁶⁸.

⁶³ V. ILO Case No 2820 (Greece), del novembre 2012, che ha ritenuto violati i principi di libertà sindacale e di contrattazione collettiva da parte del legislatore ellenico, intervenuto a modificare autoritativamente i contenuti dei contratti nazionali vigenti sul salario minimo, in ottemperanza alle indicazioni del *Memorandum* d'intesa europeo.

⁶⁴ V. BAVARO, *Il salario minimo legale fra Jobs Act...*, *op. cit.*, p. 65.

⁶⁵ M. BIASI, *Il “salario minimo” per i collaboratori a progetto*, in M. PERSIANI, S. LIEBMAN (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Utet, Torino, 2013, p. 223 ss.; piuttosto, la previsione generalizzata di un compenso minimo orario potrebbe forse essere utile per contrastare la tendenza ad un uso sempre più diffuso del lavoro gratuito in settori chiave dell'economia - cfr. G. BRONZINI, *Nella gabbia del lavoro gratuito*, in *il Manifesto*, 8 novembre 2014 - anche se va considerato come persino la più recente ed avanzata legge tedesca sul salario minimo escluda, ad esempio, dal proprio ambito applicativo gli apprendisti, nonché una discreta parte di quelli che noi denominiamo “rapporti formativi” o “di non lavoro”: sul punto v., *amplius*, M. CORTI, *op. cit.*

⁶⁶ G. RICCI, *Il diritto alla retribuzione adeguata*, Giappichelli, Torino, 2012.

⁶⁷ L. ZOPPOLI, *Retribuzione e occupazione*, in AA. VV., *Retribuzione e occupazione*, *op. cit.*, p. 94 s.

⁶⁸ Al di là dei diversi disegni di legge presentati a riguardo, v., per un riassetto complessivo della materia, la proposta di legge sindacale organica formulata dal gruppo di studiosi riuniti attorno alla rivista *Diritti, lavori, mercati*, e pubblicata nel n. 1/2014 della rivista stessa; in dottrina sul tema, v. poi, tra i molti, F. CARINCI, *Alice non abita più qui (a proposito e a sproposito del “nostro” diritto sindacale)*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, p. 665 ss.; B. CARUSO, *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale: se non ora quando!*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT, 2014, 206, p. 1 ss.

7. Voci oltre l'Europa

Mentre il modello sociale europeo si dibatte tra i vincoli economico-finanziari, segnali interessanti si rinvergono al di là dell'Europa, ove lo scenario, sul tema dei *Core labour rights*, appare ben più vivace rispetto al passato. Ciò è palese se si guarda al recente protagonismo delle istituzioni cardine dell'ordinamento globale, oggi al centro di una nuova stagione internazionale dei diritti fondamentali: da un lato, l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL); dall'altro, il Consiglio d'Europa, specie per il tramite del suo organo giurisdizionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CtEDU).

Già tempo fa, hanno colpito alcuni arresti della CtEDU su autonomia collettiva e sciopero, occasionati dal ricorso di certi sindacati turchi nei confronti del proprio Stato nazionale per violazione della norma di cui all'art. 11 CEDU sulla libertà sindacale⁶⁹. Simili arresti sono meritevoli di considerazione, perché offrono un'interpretazione innovativa di tal norma, capace così di abbracciare nel proprio ambito anche la contrattazione ed il conflitto.

Non va, invece, sottaciuto il ben diverso atteggiamento tenuto dalla Corte a proposito dei "tagli" alle prestazioni sociali decisi dai Paesi UE in crisi sulla scorta dei *memoranda* d'intesa della c.d. Troika. Detti "tagli" hanno ricevuto l'avallo, per così dire, della CtEDU, allorché questa ne ha escluso il carattere sproporzionato ed eccessivo, siccome inidonei a generare, in capo agli interessati, il rischio di perdita dei necessari mezzi di sostentamento⁷⁰. Diverse posizioni sono, tuttavia, state esplicitate dal Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS) alla luce della Carta sociale europea. Di fronte ai tanti reclami collettivi dei sindacati greci contro le misure di riduzione della spesa pubblica e di flessibilizzazione del mercato del lavoro conseguenti alla firma dei sopraccitati *memoranda*, il Comitato non ha mancato di affermare che *"la crisi economica non dovrebbe avere come conseguenza la riduzione della protezione dei diritti riconosciuti dalla Carta. Pertanto, i Governi sono vincolati ad adottare tutte le misure necessarie per assicurare che i diritti previsti dalla Carta medesima siano effettivamente garantiti nel momento in cui i beneficiari hanno bisogno, in misura maggiore, di una tutela"*⁷¹. Sulla scorta di ciò, il CEDS ha dichiarato l'illegittimità dei tagli alle pensioni operati in Grecia, poiché *"lesivi della legittima aspettativa dei pensionati a che le modifiche relative ai loro trattamenti di sicurezza sociale siano realizzate in maniera tale da prendere in*

⁶⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Demir e Baykara c. Turchia*, Application n. 34503/97, Grand Chamber, 12 novembre 2008; Corte europea dei diritti dell'uomo, *Energy Yapi-Yol Sen c. Turchia*, Application n. 68959/01, 21 aprile 2009, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, II, p. 970 ss., con nota di G. BRONZINI, *Diritto alla contrattazione collettiva e diritto di sciopero entrano nell'alveo protettivo della CEDU: una nuova frontiera per il garantismo sociale in Europa?*

⁷⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Antonio Augusto da Conceição Mateus-Lino Jesus Santos Januário c. Portogallo*, Application n. 62235/12 e n. 57725/12, 8 ottobre 2013, in *Riv. giur. lav.*, 2014, II, p. 363 ss., con nota di S. BORELLI, *Corte Edu versus Troika. Cronaca di una sconfitta annunciata, oppure no?* Il 5 luglio 2012, la Corte costituzionale portoghese aveva, invece, accolto il ricorso presentato da un gruppo di parlamentari nei confronti della legge di bilancio del 2012 (artt. 21 e 25), ritenendola contraria, in particolare, al principio di uguaglianza (*açordão n. 353/2012*); sulla situazione portoghese dopo la crisi v. M. DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Portuguese labour law and industrial relations during the crisis*, ILO, Novembre 2013, 54, p. 1 ss.; per l'Italia si segnala, invece, da ultimo Corte Cost., 30 aprile 2015, n. 70, che ha dichiarato contrario agli artt. 3, 36, 1° comma e 38, 2° comma, Cost. il blocco della perequazione automatica delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS, avvenuto *ex art. 24, comma 25, D.L. n. 201 del 2011*, in nome di *"esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio"*.

⁷¹ v. S. BORELLI, *op. cit.*, p. 372.

*dovuta considerazione la loro vulnerabilità, l'aspettativa a una disponibilità finanziaria e il loro diritto a godere dell'accesso effettivo alla protezione sociale e alla sicurezza sociale*⁷².

A esiti non diversi è giunto, del resto, anche il Comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni dell'OIL, che ha segnalato, nel suo 29° rapporto annuale, la violazione, da parte greca, della Convenzione n. 102 sulla sicurezza sociale, nonché del codice europeo di sicurezza sociale⁷³.

Dal canto suo, la Commissione sulla libertà di associazione dell'OIL medesimo non ha esitato a ravvisare una trasgressione delle Convenzioni n. 87 e n. 98 sulla libertà sindacale con riguardo a quelle previsioni normative, volte a imporre un intervento autoritativo dello Stato ellenico sulla contrattazione collettiva - incluso ai fini della riduzione del salario minimo - nel solco dei *memoranda* d'intesa firmati con l'UE⁷⁴.

Non è la prima volta, d'altronde, che l'OIL ravvisa violazioni di tal fatta. Era già successo nel caso *Balpa*, sindacato inglese dei piloti aerei, che nel 2008 aveva deciso di scendere in sciopero contro l'iniziativa della *British Airways* di costituire una filiale in altri Stati UE, prima di valutarne, assieme alle organizzazioni sindacali, l'impatto sull'occupazione in ambito domestico. Il sindacato, minacciato da *British Airways* - sulla scorta della giurisprudenza UE (casi *Viking* e *Laval*) - di una *injunction*, con relativa richiesta di risarcimento danno, aveva poi desistito dall'azione conflittuale, non senza, tuttavia, appellarsi al Comitato degli esperti per l'attuazione delle Convenzioni e Raccomandazioni OIL (CEACR).

Tale Comitato, dando prova di massima correttezza istituzionale, ha subito chiarito in quella sede di non volersi certo spingere a giudicare la correttezza della giurisprudenza UE. Tuttavia, ha osservato che *"l'onnipresente minaccia di un'azione risarcitoria capace di mandare in rovina il sindacato, ora possibile alla luce delle sentenze Viking e Laval, crea una situazione tale per cui i diritti di cui alla Convenzione non possono essere esercitati"*⁷⁵. Ha inoltre precisato che, nell'individuare possibili misure limitative del conflitto, la sua posizione non è stata mai favorevole all'uso di test di proporzionalità rispetto alla libertà di stabilimento o di fornitura di servizi, ma ha piuttosto evocato l'opportunità di individuare servizi minimi garantiti, mediante negoziazione sindacale o intervento di un organismo terzo rispetto alle parti. Infine, ha ravvisato nella legislazione inglese (TULRA, 1992) la presenza di eccessivi vincoli al conflitto collettivo, richiedendo pertanto al Governo *"di riformare il TULRA e di prendere in considerazione appropriate misure protettive dei lavoratori e delle loro organizzazioni intenzionate a ingaggiare azioni conflittuali"*.

⁷² Non vidi, ma cit. in S. BORELLI, *op. cit.*, p. 372 s. Si tratta comunque, di affermazioni compiute dal Comitato europeo dei diritti sociali - principale organo di controllo del sistema di protezione dei diritti sociali di cui alla Carta Sociale europea - a fronte di una serie di reclami collettivi, riguardanti la compatibilità di alcune misure di *austerità* greche con gli obblighi di tutela di diversi diritti dei lavoratori e del diritto alla sicurezza sociale: a riguardo v. L. MOLA, *Le "misure di austerità" adottate dalla Grecia davanti al Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Dir. um. dir. int.*, 2012, 6, 2, p. 1 ss.

⁷³ Non vidi, ma cit. in BORELLI, *op. cit.*, p. 373.

⁷⁴ ILO Case No 2820 (Greece) del novembre 2012, cit.: cfr. *Report in which the committee requests to be kept informed of development - Report No 365, November 2012*; in tema A. LO FARO, *op. ult. cit.*, p. 235; T. SCHULTEN, T. MÜLLER, *op. cit.*, p. 80 s.

⁷⁵ Cfr. *Observation (CEACR) - adopted 2009, published 99th ILC session (2010). Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) - United Kingdom (Ratification: 1949)*; a riguardo v. S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Laterza, Bari, 2013, p. 95 ss.; C. LA MACCHIA, *La tutela multilivello dell'azione collettiva. Comparazione tra nove paesi europei*, in C. LA MACCHIA (a cura di), *Lo sciopero in Europa. Complessità delle fonti ed effettività della tutela*, Ediesse, Bologna, 2011, p. 65 ss.

Se una tale capacità delle istituzioni internazionali di offrire oggi una “*sponda garantistica (...) di rinnovata rilevanza e attualità*”⁷⁶ per sindacati e cittadini UE è, da un lato, l’indice eloquente, nonché assai preoccupante delle gravi difficoltà entro cui si dibatte il modello sociale europeo, dall’altro, rappresenta altresì il segnale di una certa dinamicità e ricchezza del quadro generale, solo che dal versante UE ci si proietta su quello globale. Nuove potenze emergenti si affacciano, peraltro, su questo scenario, al punto da porre in discussione la stessa idea di una futura mondializzazione tutta a guida americana o comunque occidentale.

Lo stesso ambizioso progetto di Partenariato Transatlantico per il libero scambio, in corso di negoziazione tra USA ed Europa, più comunemente noto con il nome di TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), appare condizionato da un simile scenario: non è forse un caso che sia stata esattamente la Germania, partner commerciale di riguardo della Cina, a rumoreggiare circa la concreta attuazione del progetto⁷⁷. I tedeschi hanno attaccato proprio quella clausola, già presente nell’Accordo con il Canada, finalizzata a introdurre nel patto il c.d. “*investor-state dispute settlement*” (ISDS) *system*, che consente a privati - grandi *corporations* anzitutto - di citare i singoli Stati, presso cui hanno investito, dinanzi a speciali corti extraterritoriali⁷⁸; ciò - parrebbe

⁷⁶ V. *Le conclusioni del Comitato tripartito (Raffaello De Luca Tamajo, Yves Veyrier, Alberto Echevarria) sul reclamo presentato dall’OIL da due confederazioni sindacali avverso la legge spagnola n. 3/2012 in tema di licenziamento*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2014, III, p. 115. Tuttavia, tali *Conclusioni*, emanate in data 11 giugno 2014, e approvate, nonché fatte proprie dal Consiglio di Amministrazione dell’OIL il 13 giugno 2014, hanno sostanzialmente escluso l’incompatibilità della riforma spagnola sul licenziamento con la Convenzione n. 158/1982, anche se, per il tramite del Consiglio di Amministrazione succitato, ha invitato il governo a) “*à intensifier les efforts tendant au renforcement du dialogue social et à prendre, en consultation avec les partenaires sociaux, toutes les mesures nécessaires pour apporter aux difficultés économiques présentes des solutions qui soient conformes à la convention n° 158 (paragraphe 226); b) (...) à présenter des informations sur l’évolution du contrat à durée indéterminée dit «de soutien aux entrepreneurs» et, à la lumière des informations disponibles, à examiner la possibilité d’adopter des mesures, en consultation avec les partenaires sociaux, pour éviter que cette modalité contractuelle soit rompue à l’initiative d’un employeur dans le but d’éluider de manière abusive la protection prévue dans la convention (paragraphes 245, 246 et 247); c) (...) à donner des informations sur le manière dont le nouvelle réglementation introduite par la réforme du marché du travail de 2012 en ce qui concerne les motifs de licenciement d’ordre économique, technique, d’organisation ou de production est appliquées dans la pratique (...)*”. Parla di “*momento storico per l’OIL quale custode dei diritti dei lavoratori nel sistema delle Nazioni Unite*” A. SEN, *Work and rights*, in *Int. lab. rev.*, 2013, 152, S1, p. 82.

⁷⁷ L. CAVESTRI, *Negoziato difficile Usa-Ue. Calenda: con un dossier alla volta forse prima intesa nel 2015* e B. ROMANO, *La Germania minaccia l’accordo con il Canada*, entrambi in *Il Sole 24 Ore*, 30 settembre 2014, p. 20.

⁷⁸ Cfr. in senso critico A. CANTARO, *Ascesa e declino dell’eccezionalismo*, in questo volume; cfr., poi, soprattutto, PUBLIC CITIZEN’S GLOBAL TRADE WATCH, *Myths and Omissions: Unpacking Obama Administration Defenses of Investor-State Corporate Privileges. Why Controversy is Growing over Inclusion of the Investor-State Regime in a U.S.-EU Trade and Investment Pact*, Ottobre 2014, in <http://www.tradewatch.org>; J. STIGLITZ, *La giustizia privata delle multinazionali*, in *Internazionale*, 22 maggio 2015, 1103, p. 36; nonché A. PERULLI, *Sostenibilità, diritti sociali e commercio internazionale: la prospettiva del Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, WP CSDL “Massimo D’Antona”.INT, 2015, 115, p. 1 ss.; WISO DISKURS, *Risks and Opportunities for Consumer Welfare Arising from the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, Friedrich Ebert Stiftung, Febbraio 2015; M. MYANT, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: exaggerated hopes from the liberalising agenda?*, in *ETUI Policy Brief. European Economic, Employment and Social Policy*, 2014, 4, p. 1 ss.; L. WALLACH, *Trattato transatlantico, un uragano che minaccia gli europei*, in *micromega-micromega-on line*, 27 gennaio 2014; CEO, FRIENDS OF EARTH EUROPE, LOBBY CONTROL, *TTIP: Covert attacks on democracy and regulation*, settembre 2014, p. 1 ss.; A. M. PONCE DEL CASTILLO, *TTIP: fast track to deregulation and lower health and safety protection for EU workers*, in *ETUI Policy Brief. European Economic, Employment and Social Policy*, 2015, 1, p. 1 ss.; M. TAYLOR, *Unions say planned international trade deal poses threat to NHS*, 7 settembre 2014, in <http://www.guardian.co.uk>; D. RODRIK, *TTIP And The War Of Trade Models*, maggio 2015, in <http://socialeurope.eu2015/05/ttip-and-the-war-of-trade-models/>.

- sulla falsariga di quanto già accade con l'*International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID), organo della Banca mondiale, chiamato ad arbitrare le controversie tra Stati sovrani e investitori stranieri, i quali si ritengono danneggiati nei propri investimenti da politiche nazionali protettive dell'interesse pubblico⁷⁹.

Sotto altro profilo, le multinazionali appaiono da qualche tempo alle prese con un quadro in divenire, che le vede destinatarie di inedite previsioni normative. A poco più di tre anni dall'incendio di Badia Town di Karachi in Pakistan e di due dal crollo del Rana Plaza di Savar, sub-distretto della grande area di Dacca in Bangladesh, gli *international labour standards* dell'OIL hanno conosciuto una nuova importante stagione, influenzando rilevanti riforme all'interno dei citati Paesi, con ricadute inevitabili sulle lunghissime catene produttive, facenti capo alle multinazionali del settore tessile⁸⁰. A propria volta, il Consiglio per i Diritti Umani dell'Onu ha votato, poco meno di un anno fa, una risoluzione storica, finalizzata all'adozione di uno strumento legalmente vincolante per il rispetto dei diritti umani da parte delle grandi *corporations*⁸¹.

Su questo sfondo si colloca, infine, l'emersione di inedite prassi sociali, che vedono nuovi soggetti sindacali globali e Comitati aziendali europei (CAE) impegnati nell'apertura di un livello transnazionale di contrattazione collettiva, sostitutivo dei più tradizionali codici di condotta unilaterali. Si tratta di veri e propri testi negoziali, i quali, seppure privi di una piena legittimazione, “*ambiscono a divenire fonti dell'ordinamento globale, attraverso quella che si propone di definire «giuridificazione transnazionale»*”⁸². Il fenomeno è stato evidentemente agevolato dalla comparsa di nuove organizzazioni sindacali internazionali, capaci di imporsi quali interlocutori di gruppi multinazionali decisi a migliorare la propria immagine sul mercato e, insieme, anche la propria cultura d'impresa. L'impressione è che “*un modello partecipativo, ancorché debole e indefinito sul piano dei presupposti tecnico-giuridici, stia occupando la scena delle relazioni sindacali soprannazionali (...) in controtendenza rispetto alle tecniche regolative propugnate dai fautori della governance europea*”⁸³.

⁷⁹ Cfr. K. KOHLENBERG, P. PINZLER, W. UCHATIUS, *La legge delle multinazionali*, in *Internazionale*, 24 aprile 2014, 1048, p. 38 ss., ove si legge che “*in questo momento all'Icsid ci sono 185 processi in corso. Uno di questi è classificato come Icsid-Case Arb/12/12: Vattenfall contro Federal Republic of Germany. Il motivo del contendere è la rinuncia della Germania al nucleare, che ha costretto il gruppo svedese produttore di energia elettrica a chiudere le centrali nucleari che gestiva a Brunsbrüttel e a Krümmel*”.

⁸⁰ F. D'OVIDIO, *La nuova stagione delle norme internazionali del lavoro*, presentazione, Urbino, 30 marzo 2014, in 10116_Diapo DOvidio.pdf; AA.VV., *After Rana Plaza. Social Europe Report*, Friedrich Ebert Stiftung, gennaio 2015, SER-RanaPlaza.pdf.

⁸¹ Si tratta di una Risoluzione votata il 26 giugno 2014 dal Consiglio per i diritti umani dell'Onu con 20 voti a favore, 13 astenuti e 14 contrari, tra cui l'Italia, [United Nations (UN) Human Rights Council, *Resolution on an International Legally Binding Instrument on TNCs and other Business enterprises*, 26 June 2014] di cui dà conto Cidse, *Sistema di imprese e diritti umani delle Nazioni Unite: Nuovi interventi a livello nazionale e internazionale per fermare gli abusi. Dichiarazione CIDSE, 30 giugno 2014*; v. anche A. BARANES, *Per le multinazionali diritti senza alcun dovere*, in *il Manifesto, Sbilanciamo l'Europa*, n. 24, 11 luglio 2014, p. IV.

⁸² S. SCIARRA, *op. cit.*, p. 48; su tale fenomeno v. anche L. BORDOGNA, *Gli alberi e la foresta: le relazioni industriali nella globalizzazione*, in L. CORAZZA, R. ROMEI (a cura di), *op. cit.*, p. 65 ss.; S. SCIARRA, *Verso un quadro giuridico per gli Accordi transnazionali d'impresa. Rapporto alla Confederazione europea dei sindacati*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 3, p. 153 ss.; S. GIUBBONI, *Come (e perché) sostenere la contrattazione collettiva transnazionale d'impresa in Europa*, Ivi, p. 143 ss.; V. REMIDA, *Il contributo degli accordi quadro transnazionali alla regolazione del mercato globale*, in M. BARBERA, A. PERULLI, (a cura di), *op. cit.*, p. 117 ss.; C. SPINELLI, A. GRIECO, *Le ristrutturazioni aziendali transnazionali: l'azione sindacale oltre l'informazione e la consultazione*, Ivi, 129 ss.; A. DURANTE, *Il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa tra libertà economica e democrazia industriale*, Universitas Studiorum, Mantova, 2013, p. 119 ss.

⁸³ S. SCIARRA, *op. cit.*, p. 45 s.

8. Una possibile conclusione

“*Quo vadis Europa?*” Rispondere all’interrogativo è oggi più che mai difficile, data la complessità del quadro generale e la molteplicità di variabili che possono giocare a riguardo.

Le politiche sostenute dalla *governance* europea colpiscono nel profondo il processo di integrazione sociale e rafforzano le tendenze centrifughe, restituendoci un quadro frammentato, fatto di Paesi deboli, talora interessati persino da fenomeni di involuzione autoritaria sul piano politico, e Stati forti, destinati a proiettarsi entro un contesto mondiale, dominato da Stati sovrani e privati investitori.

Lo scenario è certo da “tempi bui”, e lo è, per molti versi, a livello globale, come ben dimostra l’ultimo Rapporto OIL sulle prospettive occupazionali e sociali nel mondo, ove si segnala la presenza di un numero progressivamente crescente di disoccupati a partire dal 2008, una percentuale di lavoro salariato destinata a coprire esclusivamente il 50% degli occupati a livello mondiale, di cui solo il 40% impiegato in lavori stabili e a tempo pieno⁸⁴.

Eppure, all’interno di un tale scenario, non mancano alcuni segnali significativi sul piano delle forme di aggregazione degli interessi di lavoro.

Com’è stato osservato, “*questo è un momento cruciale nella storia dei lavoratori nel mondo. La prima fase della globalizzazione è in via di completamento e, pertanto, si può cominciare a mettere a punto una visione integrata e accurata delle sfide che essa pone e altresì delle opportunità che essa offre*”⁸⁵. Come tutti i conflitti del XXI secolo⁸⁶, anche quelli di lavoro si svolgono nell’ambito di una realtà molto fluida e frammentata, in “*assenza di uno Stato globale*”, capace “*di adoperarsi per la costituzionalizzazione di diritti e principi regolatori*”. Così stando le cose, *proliferano i centri periferici degli ordinamenti, in cui il diritto si forma, attingendo direttamente alle «sfere sociali»*⁸⁷. È, allora, proprio in queste sfere che può riscontrarsi una certa vitalità dei soggetti protagonisti. Se, da un lato, le politiche neoliberiste hanno teso a erodere le istituzioni collettive di regolazione del lavoro, gettando le forze sindacali in uno stato di profonda crisi planetaria, dall’altro, si va comunque intravedendo una certa risposta dei lavoratori nei singoli Paesi⁸⁸, come pure a livello internazionale⁸⁹: non è l’embrione di un

⁸⁴ ILO, *World Employment and Social Outlook. The changing nature of jobs*, International Labour Office, ILO Research Department, Geneva, 2015; sul punto cfr. K. ALLEN, *Most of the world’s workers have insecure jobs, ILO report reveals*, in <http://www.guardian.co.uk>.

⁸⁵ A. SEN, *op. cit.*, p. 82.

⁸⁶ A. L. FARRO, *Conflitti sistemici e movimenti collettivi del XXI secolo*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 3, p. 35 ss.

⁸⁷ S. SCIARRA, *op. cit.*, p. 49 sulla “*ricerca di un nuovo ordine sociale globale per far fronte alle problematiche transnazionali*”, v. S. BORELLI, E.M. HOHNERLEIN, *Il diritto del lavoro oltre i confini nazionali: il dibattito nel 2013 (prima parte)*, in *Lav. dir.*, 2014, p. 733.

⁸⁸ Il discorso vale anche per i Paesi emergenti come l’India o la Cina: con riguardo alla prima, v. A. MARCHETTI, *Il conflitto sociale in India. Mobilitazione sindacale e movimento anti-neoliberista*, in *Quad. rass. sind.*, 2014, 3, p. 75 ss.; relativamente alla seconda, v. I. GONZÁLES NICOLÁS (coord.), *Los sindicatos en la encrucijada del siglo XXI*, Friedrich Ebert Stiftung, Mexico, 2006, p. 99 ss.; THE ECONOMIST, *World economy: The rising power of the Chinese worker*, 29 luglio 2010, in <http://www.economist.com/node/16693333/print>; MIMI ZOU, *Rapporti di lavoro con “caratteristiche cinesi”? Il diritto del lavoro cinese a un bivio storico*, in *Lav. dir.*, 2012, p. 145 ss., spec. p. 158 ss.; A. BERNARDI, *Il “Jobs Act” cinese*, in *Boll. Adapt*, 10 marzo 2015, in <http://www.bollettinoadapt.it/il-jobs-act-cinese/>; A. HALEGUA, *China’s new collective bargaining rule is too weak to ease labour conflict*, 25 febbraio 2015, in <http://www.scmp.com/comment/insight->

contromovimento - perché forme nascenti di “Labour internationalism, *pur importanti*”, scontano tuttora vistosissimi limiti⁹⁰ - ma siamo quantomeno di fronte a un qualche raggio di luce verso la costruzione di un nuovo e diverso ordine globale.

opinion/article/1723213/chinas-new.collective-bargaining-rule-too-weak-ease-labour; NANFENG CHUANG, *Niente è più come prima*, in *Internazionale*, 17 ottobre 2014, 1073, p. 124 ss. ove si osserva che “la generazione di operai cinesi nati negli anni novanta non accetta di lavorare come i genitori. È insoddisfatta e protesta per ottenere condizioni di lavoro migliori”. S. Borelli, E. M. Hohnerlein, *Il diritto del lavoro oltre i confini nazionali: il dibattito nel 2013 (seconda parte)*, in *Lav. dir.*, 2015, p. 174, ove si dà conto del dibattito sviluppatosi in Cina circa la natura e i limiti del diritto di sciopero.

⁸⁹ I. GONZÁLES NICOLÁS (coord.), *op. cit.*, p. 131: “La respuesta sindical ante estos fenómenos fue buscar el fortalecimiento de los sindicatos nacionales por empresa a fin de intercambiar experiencias y promover la coordinación multinacional (...). Otra respuesta de los Secretariados Profesionales Internacionales ha sido asumir la globalización y la necesidad de organizarse en esa dirección. Así, varios de ellos se han fusionado; por ejemplo: a partir de cuatro SPI que funcionaban hasta 1998 en los sectores de telecomunicaciones, finanzas y banca, servicios de salud y comercio, se creó en Viena la Red Internacional de Sindicatos (Union Network International, Uni) con 15 millones de afiliados”.

⁹⁰ L. BORDOGNA, *op. cit.*, p. 79.

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)?

“Quo vadis Europa?”

Divagazioni costituzionalistiche a mo' di conclusioni

Antonio D'Atena *

1. *Scarparu sugnu*

Debbo, anzitutto, un ringraziamento agli organizzatori, in particolare ad Antonio Cantaro, per avermi invitato a questo convegno: un convegno straordinario, per ampiezza di prospettive, per profondità di indagini, per polifonia di accenti.

Ringrazio, però, anche per un'altra ragione. Che è la scoperta di Urbino. Confesso l'emozione che ho provato ieri a Palazzo Ducale davanti alla Flagellazione di Piero della Francesca, che avevo visto innumerevoli volte, in riproduzioni: immaginare che Piero avesse messo la mano su quella tavola, per dar forma alla sua idea, mi ha lasciato una profonda impressione.

Il convegno, come avete ascoltato, ha avuto ad oggetto temi molto vari, affrontati da punti di vista diversi tra loro. Molteplici, inoltre, le competenze disciplinari coinvolte: giuristi (non solo costituzionalisti), storici, economisti, sociologi, sociologi del diritto, filosofi.

La scelta poi è stata quella di affidare la sintesi a un costituzionalista. Il quale deve subito mettere le mani avanti. E lo fa con una doppia citazione: la citazione di una battuta del suo maestro, Vezio Crisafulli, uno dei massimi costituzionalisti del novecento, il quale citava, a sua volta, Angelo Musco. I giovani non sanno – anche per noi era difficile sapere – chi fosse Angelo Musco: era un comico catanese degli anni '30, il quale usava dire *'scarparu sugnu'*, cioè: “io sono un calzolaio”, mi intendo di scarpe, non di altro. E Crisafulli – peraltro, con una buona dose di *understatement* – intendeva dire: “io sono costituzionalista”, quindi, da me non aspettatevi quello che non posso darvi.

Per quanto riguarda il ruolo assegnatomi, questo chiarimento è doveroso, perché, nel tentativo di raccogliere le fila del convegno, coltiverò una soltanto delle prospettive possibili: la prospettiva giuridico-costituzionale. La quale non ha ovviamente la pretesa di abbracciare l'intero spettro delle cose che abbiamo ascoltato, ma si propone semplicemente di aprire uno spiraglio, selezionandone alcune: quelle che maggiormente colpiscono la sensibilità del costituzionalista.

Infine, un'altra precisazione. Le più belle relazioni di sintesi sono quelle che si preparano prima di andare al convegno. Per le quali vale però quanto si diceva a proposito della traduzione dell'Iliade ad opera di Vincenzo Monti: la bella infedele (nella grande tradizione delle *belles infidèles*, diffusasi in Francia a partire da metà del XVII secolo).

* Antonio D'Atena è Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (AIC) e Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università di Roma “Tor Vergata”.

Non è stata questa la mia scelta. Ho preso appunti durante i lavori e, in modo assolutamente disorganico, cercherò, procedendo per *flash*, di reagire ad alcuni degli stimoli che ho ricevuto.

2. Lo Stato costituzionale

Nel fare ciò, cercherò di rispondere ad una domanda, che è – dal mio specifico punto di vista – la domanda centrale: che impatto hanno le dinamiche sulle quali siamo stati intrattenuti sullo Stato costituzionale? Intendiamoci: non lo Stato costituzionale come “Stato” in senso stretto, ma come modello istituzionale, che può ricevere applicazione anche in ambiti diversi, come ad esempio, quello dell’ordinamento dell’Unione europea.

Per evitare equivoci, chiarisco subito che, in questa sede, uso l’espressione “Stato costituzionale” nell’accezione oggi più diffusa, facendo cioè riferimento ad una costruzione mirabile, ad una grande conquista di civiltà, frutto di una stratificazione durata tre secoli: dal diciottesimo al ventesimo. Una costruzione, i cui principali ingredienti sono: la democrazia (con tutte le sue implicazioni), la tutela dei diritti fondamentali, lo Stato di diritto e lo Stato sociale (tipico prodotto, quest’ultimo, del costituzionalismo europeo, non tanto – come vedremo – sul terreno dei testi costituzionali, quanto su quello delle concrete esperienze storiche).

Da questo complesso di ingredienti estrarrò alcune parole-chiave, sulle quali svolgerò brevi riflessioni alla luce di quanto abbiamo udito negli interventi che si sono avvicendati.

Comincerò, anzitutto, con la *democrazia*.

3. La democrazia

Parlando di democrazia, non posso non soffermarmi su un elemento critico più volte emerso nei nostri lavori: un elemento critico, peraltro, il quale va ben al di là del processo di integrazione europea. Mi riferisco allo *spostamento dell’asse delle decisioni politiche dai parlamenti agli esecutivi*.

Nell’esperienza sovranazionale europea questo è un dato originario. Penso, in particolare, al Consiglio dei Ministri, che è l’organo cerniera tra gli Stati membri e l’Unione. Un organo, il quale, in ultima analisi, risulta sganciato dal circuito della responsabilità politica.

È vero che lo Stato membro, attraverso il proprio ministro, partecipa ad una decisione europea della quale il ministro dovrebbe rispondere secondo le regole costituzionali del proprio ordinamento. Sennonché, c’è un piccolo particolare: il Consiglio era ed è una sede di negoziazione, una sede nella quale il ministro non deve andare – questo lo raccomandava negli anni ’70 il celebre Rapporto Vedel – munito di un rigido mandato imperativo (altrimenti non negozierebbe), ma con margini di manovra. Il prodotto di questo negoziato è un prodotto transattivo: la risultante del confronto e dello scontro tra i diversi interessi nazionali, tra i quali, solo attraverso reciproche concessioni, può giungersi ad una sintesi unitaria.

Ebbene, è difficile negare che di tale prodotto non risponde democraticamente nessuno. Non il Consiglio, perché il Consiglio è sganciato dal circuito della

responsabilità politica, non i singoli ministri nei rispettivi ordinamenti, perché la decisione finale non è loro singolarmente imputabile.

Sarebbe però riduttivo fermare il discorso a questo punto. Infatti, sia pure procedendo senza progetti rigidi – come mette molto bene in luce Jürgen Schwarze – quasi per la forza delle cose, le istituzioni europee hanno maturato progressivamente processi di democratizzazione all’inizio impensabili. Si pensi all’ascesa del Parlamento europeo, si pensi al coinvolgimento nelle decisioni dei Parlamenti nazionali (anche, addirittura, dei Parlamenti regionali), all’evoluzione della forma di governo e del procedimento legislativo ... Ebbene, tutto questo parla di istituzioni connotate da crescenti tassi di democraticità.

Ciò, ovviamente, non modifica la situazione del Consiglio, né modifica un altro elemento – ad essa, in qualche modo, connesso –: il fatto che l’europeizzazione delle competenze statali abbia, tra i suoi effetti, il fenomeno evocato sopra: lo spostamento dell’asse delle decisioni politiche dai Parlamenti ai Governi degli Stati membri, i quali si trovano così ad operare in una sorta di zona franca, sganciata dalla responsabilità politica (e, quindi, dalla logica delle forme di governo nazionali).

Non è, però, contestabile che i passi in avanti che si registrano nel processo di democratizzazione dell’Unione europea costituiscano un elemento di – sia pur parziale – compensazione.

4. La politica fiscale

Un secondo tema sul quale è stata qui ripetutamente focalizzata l’attenzione è quello della *politica fiscale*. È, infatti, opinione diffusa che l’Europa dovrebbe avere una fiscalità propria.

Il punto è strettamente connesso al precedente, poiché – come si è ricordato anche in questa sede – la politica fiscale è un elemento centrale, costitutivo, della democrazia. Il quale trova la sua espressione emblematica nel principio invocato dai coloni americani durante la guerra d’indipendenza: “*no taxation without representation*”. Un principio, che può essere letto in due modi diversi, ancorché interdipendenti. Da esso può, anzitutto, ricavarsi il corollario che, se non sono rappresentato da chi decide, non sono tenuto a pagare l’imposta: la legittimazione al prelievo fiscale, come quella ad intervenire nella sfera delle libertà, non potendo derivare che dall’investitura democratica del decisore (onde la riserva di legge in queste materia). Ma il principio apre anche un’altra, non meno rilevante, prospettiva. Da esso si inferisce, infatti, che la rappresentanza politica è veramente tale, se ha il potere impositivo nei confronti della sua base elettorale (onde la convertibilità del principio nel suo reciproco: “*no representation without taxation*”). Non è, infatti, contestabile che il prelievo fiscale sia un formidabile, forse insostituibile, stimolo alla vigilanza delle collettività nei confronti delle proprie rappresentanze politiche. E, quindi, un elemento essenziale alla vitalità della democrazia.

A questo riguardo, ricordo che, quando fece la sua prima apparizione il primo regionalismo italiano, Crisafulli, in colloqui privati, manifestava la preoccupazione che i Consigli regionali, sprovvisti di qualsiasi competenza in materia fiscale, diventassero dei circuiti democratici condannati a girare a vuoto. Questa, tra l’altro, è la ragione per la quale sono stato sempre convinto che il federalismo fiscale, introdotto dalla riforma costituzionale del 2001 ma mai effettivamente decollato, sia un elemento da valutare in modo positivo, sia in relazione al tasso di democraticità del sistema, sia in vista del

contenimento della spesa pubblica. Poiché, se le popolazioni "pagano" (anche in termini economici) le scelte della rappresentanza politica ad esse più vicina, hanno tutto l'interesse a che i proventi del prelievo fiscale vengano spesi in modo efficiente.

Il senso politico-costituzionale del *no taxation without representation* è che il Parlamento rappresenta i cittadini e risponde ad essi. Se decide il Parlamento è come se decidessero i cittadini, così che l'imposizione diventa una forma di auto-imposizione.

Nella nostra esperienza più recente avvertiamo, tuttavia, che questa logica sta cominciando a sfaldarsi, per effetto delle dinamiche che si sono sviluppate in Europa, le quali hanno come conseguenza la collocazione della politica fiscale sempre più al di fuori del circuito della rappresentanza politica. A questo proposito si denuncia, da più parti, la morte della politica, intendendosi dire, così, che la politica – la politica democratica – muore quando le istituzioni rappresentative sono tagliate fuori da decisioni vitali per la democrazia.

5. I partiti politici

Vengo ora al tema del partito e dei partiti, anch'esso ripetutamente e giustamente evocato nei nostri lavori, perché, senza partiti e senza pluralismo partitico, non c'è democrazia.

Quello dei partiti è un tema cruciale, anche perché il sistema dei partiti si riflette sulla forma di governo e sulla forma di Stato. Infatti, a parità di forma di governo, è il diverso modo d'essere del sistema dei partiti a fare la differenza, come abbiamo tutti appreso da quell'opera fondamentale che è la "voce" dell'*Enciclopedia del Diritto* "Governo (Forme di)" di Leopoldo Elia.

Nella letteratura sul tema c'è un'altro scritto, secondo me molto illuminante, di uno studioso francese, Claude Palazzoli, che, in un convegno organizzato a Firenze da Giuseppe Maranini, alla vigilia della realizzazione delle Regioni ad autonomia ordinaria, intitolò il suo intervento *Régions et partis politiques*. In quello scritto sosteneva che, se non fosse cambiato il sistema dei partiti, il regionalismo sarebbe stato – come è, del resto, storicamente avvenuto – un regionalismo di facciata: uno strumento che i partiti politici avrebbero utilizzato in funzione degli equilibri politici nazionali, e non nella prospettiva della distribuzione territoriale del potere politico.

Ciò detto, non possiamo nasconderci che oggi, a livello interno, i partiti sono in crisi. Assistiamo al declino del partito di tipo europeo, e, cioè, del partito "pesante", del partito associazione ed istituzione al tempo stesso, mediante il quale – per riprendere l'espressione molto felice della nostra costituzione – i cittadini concorrono alla determinazione della politica nazionale. Si tratta quindi – come si vede – di un tipo partito la cui presenza sulla scena istituzionale è permanente, non carsica, come quella del partito-comitato elettorale di tipo americano.

L'Italia ha avuto in questi anni il triste privilegio di essere un laboratorio della crisi dei partiti di tipo europeo: un paese, che ha visto proliferare partiti leaderistici o personali. Il che determina il deperimento dei partiti-associazione. Prima i partiti erano presenze vive nella società, con numerosi iscritti, erano realtà sociali. Oggi anche i partiti più organizzati e di maggiore consistenza registrano un crollo verticale delle iscrizioni. Si riduce la mediazione dei partiti, cresce la componente plebiscitaria, che si risolve nel rapporto diretto tra il *leader* carismatico e il corpo elettorale (con la prevedibile

conseguenza – può, per inciso, aggiungersi – che, se scompare il *leader*, si dissolve il partito).

Nell'Unione europea i partiti sono una cosa ancora diversa. Sono confederazioni di partiti nazionali, confederazioni – tra l'altro – che scontano un notevole tasso di artificialità. Come dimostra il fatto che il partito popolare europeo abbia compreso e comprenda un *leader*, come Silvio Berlusconi, difficilmente riconducibile alla cultura del popolarismo.

Ebbene, questa debolezza dei partiti nell'ordinamento dell'Unione non può non riflettersi sul radicamento democratico delle istituzioni europee, il quale riceverebbe enorme impulso dalla creazione di partiti effettivamente “europei” (i quali – per prendere a prestito categorie riferite ad altre esperienze – passassero dall'attuale assetto confederale ad un assetto autenticamente federale).

D'altra parte, non dobbiamo nemmeno chiudere gli occhi davanti a qualche, pur timido, segno evolutivo. Mi riferisco al fatto – qui ricordato – che, nelle ultime elezioni europee, i partiti hanno cercato di esprimere programmi e trovare un punto di convergenza in candidature comuni per la Commissione. Non è, ovviamente, possibile trarre conclusioni premature da questi elementi. Si tratta, tuttavia, di germi – questa l'espressione usata da Massimo Rubechi – che non possiamo ignorare, per non correre il rischio di lasciarci sfuggire dinamiche che potrebbero avere dalla loro il futuro.

6. L'ordoliberalismo

Vorrei ora sfiorare un tema che non posso affrontare *funditus*: il tema dell'impronta ordolibérale dell'impianto europeo, sul quale ho trovato molto interessante quanto ci ha detto il collega Christian Joerges.

Quello che mi chiedo è, se la lettura sinora affermatasi dell'ordoliberalismo europeo, sia una lettura obbligata, o se, invece, non sia possibile una lettura alternativa.

Fondo questa osservazione sulla possibilità di legare l'ordoliberalismo al principio di sussidiarietà, secondo quanto faceva – se non ricordo male – Joseph Isensee, nella sua fondamentale monografia sul principio corrispondente.

Se ciò fosse vero, se ci fosse una correlazione funzionale tra ordoliberalismo e sussidiarietà, dell'ordoliberalismo europeo potrebbe darsi una interpretazione evolutivo-correctiva, recuperando tutte e due i versanti in cui il principio di sussidiarietà è chiamato ad operare: non considerandone, cioè, solo il versante negativo (il potere pubblico si astiene dove opera il privato), ma tenendo presente e valorizzando l'altro versante, ad esso inscindibilmente connesso: il versante positivo, quello del *subsidiium*. E concludendo – per riprendere le parole di un celebre ordine del giorno presentato da Giuseppe Dossetti in Assemblea costituente – che, laddove il privato “non basti”, debba intervenire il pubblico.

7. Eguaglianza e diritti sociali

L'eguaglianza – ripetutamente richiamata nei nostri lavori – figura tra i valori costitutivi del costituzionalismo. Come testimonia il documento che ha inaugurato la stagione storica che ne prende il nome – la Dichiarazione d'indipendenza di Filadelfia del 1776 – il quale considera una “verità autoevidente” che “tutti gli uomini siano stati creati

eguali". Non è, d'altra parte, un caso che l'eguaglianza sia anche compresa nella triade di valori scolpiti sul frontone della rivoluzione francese (*liberté, égalité, fraternité*).

Nello Stato liberale ottocentesco, tuttavia, l'eguaglianza era intesa in senso meramente formale. Il destino economico dei cittadini (o dei sudditi, a seconda dei gusti, dei momenti e dei luoghi) era indifferente per lo Stato: l'imperativo dell'eguaglianza essendo realizzato attraverso la generalità ed astrattezza della legge, la quale – come noto – per corrispondere a questi requisiti, deve trattare tutte le situazioni uguali allo stesso modo.

Sappiamo, però, anche che la risposta del costituzionalismo alla rivoluzione d'ottobre (e, quindi, alla critica marxiana delle libertà settecentesche e ottocentesche, considerate come privilegio di pochi) è storicamente rappresentata dalla costruzione dei diritti sociali. L'esperienza al riguardo è una esperienza europea, anche se, in termini di testi costituzionali, una anticipazione interessantissima si rinviene nella costituzione messicana del 1917, nella quale – tra le altre cose – è contenuta una disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali che anticipa, in modo impressionante, quella che sarebbe stata introdotta in Italia dalla legge n. 146/1990.

In Europa, comunque, il riferimento obbligato è alla Costituzione di Weimar del 1919: la quale, per prima, ha affrontato esplicitamente la questione sociale. Così come ha fatto, trent'anni più tardi, la Costituzione della Repubblica italiana, che, al secondo comma dell' art. 3, ha iscritto tra i compiti fondamentali della Repubblica quello di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Ricordo, in proposito, le parole pronunziate da Piero Calamandrei, in una conferenza tenuta, nel 1950, a Milano, presso la Società umanitaria, a studenti universitari. In essa l'art. 3, secondo comma, Cost. era definito "una polemica contro il presente": la presa d'atto della sussistenza, in fatto, di diseguaglianze inaccettabili, che lo Stato avrebbe dovuto rimuovere.

È fuori discussione che i diritti sociali costituiscono una risposta efficace e molto nobile alla questione delle diseguaglianze. Il problema è che essi costano. Il che significa che, pur potendo produrre alcuni effetti giuridici in virtù della semplice enunciazione in Costituzione, per poter dispiegare la totalità delle loro potenzialità, richiedono l'intervento di un decisore politico. Il quale è chiamato a distribuire le risorse necessarie al loro finanziamento, decidendo – ad esempio – quanto spendere in sicurezza, quanto in istruzione, quanto in sanità, senza potersi concedere il lusso di considerarne il costo una variabile indipendente.

Questa è, insomma, una materia nella quale, per riprendere una celebre immagine di Carl Schmitt, occorre fare i conti con la tirannia dei valori, ognuno dei quali è portatore di una pretesa di realizzazione totale, che non può non porsi in conflitto con le corrispondenti pretese dei valori che con esso concorrono alla distribuzione delle risorse finanziarie. Ed è questo lo spazio della decisione politica, della democrazia, della rappresentanza parlamentare.

8. La crisi e l'erosione dei ceti medi

L'eguaglianza in questo specifico senso è una delle maggiori vittime della crisi economica e delle politiche europee. Poiché le politiche del rigore recano con sé il rischio – che, in certi Paesi, è crudele realtà – dello smantellamento dello Stato sociale.

I dati che ci ha riferito il Professor Claudio Gnesutta evidenziano un *trend* impressionante: la crisi fa sì che i ricchi diventino sempre più ricchi e i poveri diventino sempre più poveri.

Da ricerche che ho condotto, in modo ovviamente molto artigianale, emergono dei dati assolutamente eloquenti al riguardo. Si pensi che, secondo la Banca d'Italia, nel nostro Paese, il 45% della ricchezza è detenuto dal 10% delle famiglie; si pensi ancora che, stando ad un istituto di ricerca del *Credit Suisse* – che non può certo considerarsi una pericolosa centrale rivoluzionaria – nel 2012 lo 0,6% della popolazione mondiale, il vertice della piramide, deteneva il 39% della ricchezza e la base della piramide, che è il 69%, deteneva il 3,3%.

È chiaro che questa situazione di squilibrio, oltre che francamente scandalosa, ha molteplici implicazioni costituzionali.

Limitando l'attenzione ad una dinamica degli ultimi anni, vorrei ricordare che, all'interno degli Stati, si assiste ad un fenomeno che non può essere senza effetti sulla tenuta della liberal-democrazia: l'impoverimento progressivo e inesorabile del ceto medio, il quale – non dimentichiamolo – è uno dei maggiori baluardi sociali dei sistemi democratici.

Personalmente ritengo condivisibile l'opinione di chi mette in luce che il persistere e l'aggravarsi di questi squilibri, interni ed internazionali, non possa non inasprire drammaticamente i conflitti, potendo, persino, diventare una minaccia per la pace. Quella pace che costituisce uno dei portati più positivi del processo d'integrazione sovranazionale, in un continente che è stato per secoli un immenso campo di battaglia.

9. Economia e cultura

E vengo al tema più difficile, quello degli scenari e delle prospettive.

Concordo con quanto all'inizio diceva Paco Balaguer. I dati della globalizzazione sono tali per cui l'Europa non ha alternative. Naturalmente non dovrebbe essere l'Europa prussiana paventata da Stelio Mangiameli, ma – qui soccorre il Thomas Mann richiamato da Balaguer – un'Europa di cui sia membro una Germania “europea”.

Oggi l'alternativa è, quindi – questo il mio sommesso avviso –: o Europa o Europa.

E ciò, non solo per l'esigenza che il nostro continente non risulti emarginato sulla scena del mercato globale.

Le buone ragioni dell'Europa si legano anche al suo, sempre più forte, radicamento nella tradizione del costituzionalismo, da cui è improntata la sua “costituzione”: una costituzione non consegnata in un documento, ma disseminata all'interno dei trattati. E una costituzione – si badi – non nel senso generico secondo cui qualsiasi società organizzata ha una costituzione (quale che ne sia il contenuto), ma nel senso proprio del costituzionalismo. A questa matrice sono anche riconducibili i valori enunciati dall'art. 2 del Trattato dell'Unione, ricordati ieri da Mangiameli, quando ha sottolineato che per questa Europa vale la pena di battersi. Non vanno, infine,

dimenticati i processi di democratizzazione, dei quali ho fatto cenno, che debbono essere assecondati e incoraggiati.

Ieri si è dubitato che esistano forze economiche che spingano per la realizzazione di questa Europa.

Io però mi domando se non sia troppo riduttivo ricondurre tutto a dinamiche di tipo solo economico. Grandi processi storici sono determinati anche da forze di altra natura. In proposito, ricordo uno dei miei grandi maestri, Francesco Calasso, il quale, per sottolineare che non fosse soltanto l'economia a muovere la storia, ricordava le crociate, le quali non sono spiegabili – o, almeno, non sono spiegabili per intero – se non si considera la spiritualità medievale, che ne è stata motore fondamentale.

Personalmente, ad esempio, sono convinto che il processo di unificazione nazionale italiana non si possa meccanicisticamente ricondurre all'esigenza delle borghesie imprenditoriali di avere un mercato nazionale. C'è stato anche questo, ma ci sono stati altri elementi non meno determinanti. Basti pensare che l'Italia, pur non esistendo come entità politica, pur non figurando negli atlanti politici, era nella storia della cultura.

Recentemente ho riascoltato, grazie a *youtube*, un'intervista a Pier Paolo Pasolini, nella quale l'intervistato metteva in luce l'assoluta specificità della lingua italiana, nata come lingua letteraria – la lingua di Dante, Petrarca e Boccaccio – per divenire successivamente fattore identificativo di un'identità collettiva. D'altra parte, che la lingua rivesta un rilievo centrale in questi processi trova conferma nel fatto che il risorgimento italiano sia stato parte di una vicenda più generale: la storia dei nazionalismi del XIX secolo, una storia di lingue che volevano farsi Stato.

Per quanto riguarda poi l'unificazione nazionale italiana, penso che abbia avuto un gioco non trascurabile anche un altro elemento, anch'esso, in ultima analisi, "culturale": la costituzione. Il Regno di Sardegna è stato, infatti, l'unico Stato preunitario che, dopo essersi, come altri, affrettato a dotarsi di una costituzione, sull'onda rivoluzionaria del 1848, non l'ha revocata quando quell'onda si è ritirata. Eccedevo, certo, in ottimismo il giovane Cavour, quando nella rivista da lui diretta – *Il Risorgimento* – scriveva che, con lo Statuto, le grandi conquiste della rivoluzione francese avessero fatto il proprio ingresso in Piemonte. Era però un dato incontestabile che proprio grazie a quello Statuto si usciva dalla monarchia assoluta per entrare nella monarchia costituzionale.

Una circostanza, questa, che rafforzava la legittimazione del Piemonte agli occhi dei patrioti italiani. E faceva sì che la lotta per l'unità nazionale potesse considerarsi anche lotta per la costituzione e per la libertà. Significativi, in proposito, dei versetti che circolavano nella carboneria toscana, i quali, nello stile saltellante caro al gusto del tempo, esprimevano chiaramente il concetto: "*or che diritti umani costituzion ci addita / risorge a nuova vita chi schiavo e vil non è*".

10. Il *demos* europeo

Per connessione, non posso non soffermarmi anch'io sul *demos*. È noto, infatti, che, soprattutto in passato, facendosi leva sull'inesistenza di un *demos* europeo, si contestava la possibilità di dar vita ad un autentico soggetto politico a base sovranazionale.

La questione è ovviamente molto complessa. Basti considerare che ai negatori dell'esistenza del *demos* europeo si è replicato che il *demos* non deve necessariamente

preesistere, potendo essere il frutto della costruzione politica che si va a creare e della metabolizzazione sociale dei valori sui quali è edificata.

Inoltre, potrebbe anche replicarsi con Paco Balaguer, che non sia solo il popolo europeo a fare difetto, ma anche il popolo spagnolo, il popolo italiano ... Ed a favore di questa affermazione potrebbe richiamarsi l'insegnamento di Hans Kelsen, secondo cui il "popolo" non esisterebbe in natura, essendo una costruzione del diritto – l'effetto delle regole sulla cittadinanza, mediante le quali l'ordinamento individua i destinatari delle proprie norme –, poiché, da un punto di vista sociologico, al di sotto della pretesa unità del popolo, si cela una realtà frastagliata, composta da gruppi diversi, portatori di interessi non coincidenti, quando non conflittuali, costruiti intorno a fattori aggregativi differenziati: gruppi religiosi, professionali, territoriali, comunità linguistiche, classi sociali, etc ...

Ma il discorso potrebbe essere anche rovesciato, sostenendo che gli "europei" non siano un concetto di genere, ma un gruppo tenuto insieme da una propria, specifica, identità culturale, la quale si sarebbe venuta plasmando tra i secoli XIX e XX, secondo le tesi da anni portate avanti da Hartmut Kaelble. D'altra parte, si tratta di una percezione che abbiamo avuto tutti noi, quando, recandoci in altri continenti, abbiamo "sentito" che ci sono elementi specifici del nostro essere e sentirci europei, che ci differenziano dagli altri occidentali. Ed uno di tali elementi è – come già detto – il *welfare*.

Non possiamo, inoltre, sottovalutare i tanti piccoli passi che stanno rafforzando questa condivisione identitaria. Penso – ad esempio – alla generazione *Erasmus* ed al fatto che sono oggi più di un milione i piccoli europei figli delle coppie miste nate per effetto del programma *Erasmus*.

Sono, infine, convinto che il ritorno alla piena sovranità nazionale, alla chiusura delle frontiere, all'Europa delle dogane e dei passaporti, non sarebbe più accettato dall'opinione pubblica europea. Il che è spia del fatto che ormai, a livello sociale, l'Europa sia sentita – perdonatemi la banalità della metafora – come una casa comune.

Quo vadis Europa?

Non lo so.

Però ho un mio punto di vista: non meno Europa ma più Europa, compiendo finalmente il passaggio ad una struttura di tipo federale. Ad una struttura federale magari, almeno inizialmente, limitata ad un numero ridotto di Stati membri, ma con una Banca centrale che sia una vera banca centrale e con più poteri statali in materia di difesa e di fiscalità. In tal modo, tra l'altro – com'è storicamente accaduto nelle esperienze del federalismo classico – potrebbe recuperarsi, a livello superiore, quel patrimonio di garanzie, tutele e democrazia, che costituisce una delle maggiori conquiste storiche dei nostri Stati nazionali.

Appendice. Nota tematica

Antonio Cantaro

1. Una nuova fase della crisi

Più che in una *nuova fase di crescita*, i Paesi dell'Unione sembrano essere entrati in una *nuova fase della crisi*. La *“retorica della ripresa”* che, nella seconda metà del 2013, aveva cominciato a prendere il posto della *“retorica dei sacrifici”* si è già ampiamente esaurita.

I contraddittori segnali di stabilizzazione dello scorso biennio sembrano, in verità, da attribuire prevalentemente alla drastica riduzione del costo del lavoro e del welfare, più che ad uno strutturale superamento dello scarto di produttività dell'economia europea rispetto a quella statunitense e a quella delle economie emergenti.

La timida ripresa, dove c'è, ha i caratteri - come è stato osservato - di una *ripresa “a mezzo di impoverimento”*. Le manifestazioni quotidiane della crisi dei Paesi dell'Unione, in particolare di quelli dell'area mediterranea, continuano, infatti, ad essere molteplici e visibili agli occhi di tutti i suoi cittadini. E crescenti. Stagnazione, se non proprio recessione. Disoccupazione ai massimi storici. Crescita delle disuguaglianze sociali e territoriali. Insicurezza diffusa.

Nel 2011 Draghi ha forse salvato l'euro, ma l'Unione nel suo complesso continua a non produrre crescita e occupazione. Continua, anzi, a bruciare ricchezza. E i provvedimenti finora adottati per contrastare la crisi, sottoponendo i paesi dell'Europa meridionale agli insostenibili vincoli di austerità asimmetricamente fissati a livello europeo, hanno ampliato il solco fra i Paesi del Nord e i Paesi del Sud, investiti da una progressiva erosione del loro modello sociale e di sviluppo, da una progressiva deindustrializzazione, da un generale impoverimento.

2. L'integrazione perduta

La crisi economica è solo la punta dell'iceberg. Ciò a cui stiamo assistendo è, più in profondità, il *declino* delle motivazioni storico-politiche che hanno sostenuto per oltre mezzo secolo la costruzione europea. Ciò che è in discussione è il *telos* del processo integrativo: il *progetto costituzionale* di una *“Unione sempre più stretta dei popoli europei”* e delle declinazioni tramite le quali esso ha concretamente preso forma.

Non solo l'*integrazione monetaria*, indubbiamente la più eclatante dal punto di vista materiale e simbolico. Ma, altresì, l'*integrazione geografica* (l'integrazione orizzontale, la *“politica”* dell'allargamento), l'*integrazione economico-giuridica* (l'integrazione verticale, l'approfondimento), l'*integrazione sociale* (il modello sociale europeo).

Il venir meno della fiducia in queste declinazioni del processo di integrazione è il cuore della *crisi esistenziale dell'Unione*. È la manifestazione più evidente dello smarrimento delle finalità della costruzione europea.

La finalità fondamentale che ha informato tutti i Trattati europei è sempre stata, infatti, quell'“unione sempre più stretta fra i popoli europei” già postulata nel Preambolo del Trattato Cee del 1957. Ed anche nelle fasi storiche più difficili e contrastate, i padri fondatori della Comunità e dell'Unione hanno sempre esplicitamente sottolineato la natura fondante dell'integrazione nel suo *significato progressivo* dell'instaurazione di un comune quadro economico-giuridico per l'*Europa tutta*.

Un “obiettivo costituzionale” riaffermato anche con la scelta strategica dell'*unione monetaria* e con la scelta, altrettanto strategica, “di politica estera”, di favorire la *stabilizzazione dell'ex blocco di Varsavia*. L'*allargamento* (l'integrazione geografica) ai Paesi dell'Europa centro-orientale andava perseguito, si disse allora, senza pregiudicare l'*approfondimento* (l'integrazione economico-giuridica).

3. Un deficit di senso

Persino la (a lungo) dominante “filosofia” funzionalista e comunitarista dell'integrazione non aveva mai smarrito, almeno sino agli anni ottanta del secolo scorso, il significato storico-politico della costruzione europea. L'*orizzonte di senso* delle sue diverse declinazioni.

L'allargamento (l'integrazione geografica) quale primaria forma di politica estera diretta a garantire la stabilizzazione del Continente. La costruzione del mercato interno (l'integrazione economica e giuridica) quale motore permanente della costruzione di un “*sense of community*”. L'Euro (l'integrazione monetaria) quale strumento per un accresciuto ruolo geo-economico e geo-politico dell'Europa nella globalizzazione. Il modello sociale europeo (l'integrazione sociale) quale segno distintivo dell'“*european way of life*”.

Tutto per una lunga fase è sembrato convergere nella direzione della costruzione di un *autonomo spazio europeo*. E ciò persino quando alcuni “soci” dell'impresa comune privilegiavano, secondo il “paradigma anglosassone”, la prammatica del grande mercato, abborrivano la teologia federalista, sentivano come primaria l'appartenenza transatlantica.

I Trattati dell'ultimo ventennio hanno mantenuto inalterate le originarie formulazioni in ordine al significato costituzionale dell'integrazione. E a questa “regola” non si è formalmente sottratto nemmeno il Trattato di Lisbona¹.

L'orizzonte di una “Unione sempre più stretta” è, tuttavia, sempre più vissuta come una formula di rito largamente smentita dalle scelte di fondo codificate nel Trattato di Maastricht, in quello di Lisbona e nel successivo *diritto della crisi*. Un'*ipocrisia costituzionale* che alimenta il distacco verso le istituzioni sovranazionali, verso il burocratismo e il tecnicismo che ne coprono il *deficit di progetto e di senso*.

La *sfida storica*, ‘esistenziale’, di preservare la specificità dello spazio europeo è da tempo largamente ignorata dalle élites che governano l'Unione, dal dibattito pubblico, dalla riflessione scientifica. Una “pigrizia” politica e intellettuale spia anch'essa di un profondo declino delle motivazioni del processo integrativo.

¹ Si veda la formulazione dell'articolo uno (“Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli europei”). E quelle contenute nel Preambolo, al primo capoverso (“Decisi a segnare una nuova tappa nel processo di integrazione intrapreso con l'istituzione della Comunità europea”) e al quattordicesimo (“In previsione degli ulteriori passi da compiere ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea”).

4. L'integrazione attraverso la liberalizzazione

L'*europèismo critico* data l'origine del declino del *telos* originario della costruzione europea agli anni ottanta del secolo scorso, quando al *paradigma dell'integrazione attraverso il diritto* subentra il *paradigma dell'integrazione attraverso la liberalizzazione*. La cosiddetta integrazione "negativa" che, secondo i suoi critici più radicali, avrebbe trasformato l'Unione in una "macchina per la liberalizzazione", funzionale esclusivamente all'interesse del capitalismo europeo ad un'espansione dei mercati del tutto svincolata dai meccanismi di formazione della volontà politica tipici dell'epoca keynesiana e post-bellica.

Alla base di questa svolta si colloca la "costituzionalizzazione", ad opera delle sentenze Dassonville² e Cassis de Dijon³, del *principio del mutuo riconoscimento*, cardine del progetto di riforme del mercato interno contenute nel Libro Bianco del 1985. Principio che, codificando "un diritto di accesso al mercato in tutto lo spazio europeo per tutte le merci che siano state legalmente prodotte in ciascuno Stato membro, secondo le regole proprie dello Stato di origine" è alla base di un'autentica rivoluzione copernicana nelle "tecniche" di costruzione giuridica del mercato integrato. Di un vero e proprio cambiamento di paradigma normativo.

Alla "tecnica" dell'*armonizzazione verso l'alto*, "l'armonizzazione nel progresso", affidata a direttive che fissano standard comuni quale preconditione per la circolazione delle merci, subentra, infatti, l'opposta "tecnica" della *concorrenza tra ordinamenti*, una "competizione regolativa" (de-regolativa) fondata sulla *presunta equivalenza* tra gli standard stabiliti nel paese d'origine e in quello di destinazione. Da un lato, l'armonizzazione viene limitata al rispetto dei livelli minimi di sicurezza, affidata ad un processo ampiamente delegato ad organismi di standardizzazione; dall'altro, l'accesso al mercato del produttore "straniero" può essere derogato solo eccezionalmente in presenza di ragioni imperative di interesse generale.

5. La liberalizzazione integrale

Il principio del *market access*, quale fondamentale criterio di determinazione del contenuto delle libertà economiche fondamentali protette dai Trattati, dopo essere stato codificato nelle "leggi europee" si è progressivamente propagato dal mercato delle merci a quello dei servizi. E, in significativa coincidenza con l'esplosione della crisi finanziaria, la competizione (de)regolativa si è poi trasferita a quello del lavoro, con il palese obiettivo di incentivare le imprese a scegliere gli standard degli ordinamenti meno costosi (in particolare quelli dei nuovi Stati membri dell'Europa centro-orientale).

A sancire la legittimità della concorrenza transnazionale delle imprese sul costo del lavoro sono poi sopravvenute le decisioni con le quali la Corte di Giustizia ha sancito la prevalenza costituzionale delle libertà economiche comunitarie sui diritti di azione collettiva (contrattazione e diritto di sciopero) riconosciuti ai lavoratori europei dagli ordinamenti nazionali⁴. E da quel momento, le pressioni de-regolative sui sistemi di

² Corte di giustizia CE, 11 luglio 1974, causa 8/74, in Racc., 1974, p. 837

³ Corte di giustizia CE, 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, in Racc., 1979, p. 649.

⁴ V. Corte Giust., 11 dicembre 2007, causa C-438/05, *Viking*, e Corte Giust., 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval*; Corte Giust., 3 aprile 2008, causa C-346/06, *Riiffert*; Corte Giust., 19 giugno 2008, causa C-319/06, *Commissione c. Granducato del Lussemburgo*.

diritto del lavoro e di relazioni industriali degli Stati membri dell'Unione si sono accentuate, specialmente nei paesi più in difficoltà, parallelamente all'irrigidimento delle politiche europee di austerità.

L'ennesima conferma, secondo l'*europesismo critico*, di una strutturale e irrisolta ambiguità del *telos* dell'integrazione. Sempre oscillante tra l'astratta tensione a ripristinare a livello sovranazionale la perduta sovranità normativa degli Stati nazionali (la "sovranità condivisa") e la concreta organizzazione in senso funzionalista e de-territorializzato dei poteri pubblici europei (la "depolitizzazione della sovranità").

6. Americanizzazione e occidentalizzazione

Si può concordare o meno sulla radicalità di questa chiave di lettura. È indubbio, in ogni caso, che il prevalere del *paradigma della liberalizzazione* segni uno spostamento dell'equilibrio tra le finalità originarie dell'integrazione in direzione di una sua marcata declinazione mercatista. Una declinazione che gli sviluppi più recenti del *diritto della crisi* stanno ulteriormente accentuando, rafforzando la diffusa sensazione di un profondo declino della pluralità delle finalità alla base della costruzione europea.

Il progetto dell'instaurazione dello spazio europeo come di uno spazio relativamente autonomo di sviluppo (la motivazione storico-politica della costruzione sovranazionale) cede sempre più il passo al progetto dell'integrazione *tout court* nello spazio della globalizzazione. Al postulato, insomma, che l'unica integrazione oggi possibile sia quella della *liberalizzazione integrale dei mercati*.

Ciò non significa, peraltro, che l'integrazione sovranazionale sia giunta al capolinea. Nella fase attuale il declino e la crisi "esistenziale" dell'Unione si manifestano soprattutto come *sostanziale metamorfosi del telos del processo integrativo*, più che come un suo formale abbandono.

Nessuna delle forme del processo integrativo è, infatti, espressamente accantonata. Ma né l'integrazione geografica, né quella economico-giuridica, né quella monetaria, né quella sociale, sono da tempo più vissute e rappresentate quali tasselli di una progressiva ed irreversibile costruzione di un autonomo spazio europeo di sviluppo e di civiltà.

Tutto sembra convergere, in realtà, in direzione di una sorta di "*americanizzazione*" e "*occidentalizzazione*" dell'integrazione. In direzione di una diluizione dello spazio europeo in un più vasto spazio euro-atlantico.

Uno spazio sempre più atlantico e sempre meno europeo, con riferimenti sempre più labili a quella autonomia, sia pur relativa, che la Comunità e l'Unione hanno rivendicato e praticato sino ad almeno all'introduzione della moneta unica. Come testimoniano tanto la recente "politica estera" dell'Unione (Ucraina, Medio Oriente, Iraq) quanto la tentazione di aderire passivamente e silenziosamente all'opaco Accordo di Partenariato Trans-Atlantico (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Ttip).

7. Il “mercato comune” Usa-Europa

Il Ttip non è un qualsiasi trattato commerciale (un accordo “leggero” sul taglio dei dazi e qualche riduzione tariffaria), ma “il più grande accordo commerciale del mondo”⁵. L’Ue e gli USA rappresentano, infatti, il 45 per cento circa del Pil mondiale e il Ttip intende abbattere le barriere non tariffarie al commercio (le differenze nei regolamenti tecnici, nelle norme e nelle procedure di omologazione) e aprire entrambi i mercati dei servizi, degli investimenti e degli appalti pubblici.

L’obiettivo dichiarato è quello di pervenire ad una *totale liberalizzazione* del commercio transatlantico. Di dare vita ad un *mercato comune Europa Usa* che dovrebbe procurare sensibili vantaggi all’industria automobilistica delle due sponde dell’Atlantico e a quella chimica e farmaceutica del Regno Unito, ma che quasi certamente penalizzerebbe il settore agro-alimentare dei paesi mediterranei.

I fautori dell’accordo provano, in verità, a mettere tutti d’accordo, enfatizzandone i potenziali benefici “sistemici”. Rimuovere la duplicità di regolamentazione farà diminuire - si sottolinea - i costi di produzione. Una famiglia media dell’Ue, grazie ai prezzi più bassi, dovrebbe vedere crescere entro il 2027 il proprio reddito di 545 euro all’anno. Con un beneficio annuo di 120 miliardi per l’Ue e di 95 per gli Usa⁶.

Con quali costi sociali? Qui gli interessati sponsor delle “magnifiche sorti e progressive” del Ttip sorvolano. Sorvolano sul fatto che l’Accordo riguarda praticamente tutti i settori. La chimica-farmaceutica, la sanità, l’auto, l’istruzione, l’agricoltura, i beni comuni, gli strumenti finanziari. Cosicché, la rimozione delle barriere non tariffarie finirebbe per compromettere consolidate garanzie europee a tutela dei lavoratori e dei consumatori, della salute e dell’ambiente. Controlli, etichettature, certificazioni potrebbero essere considerate “barriere indirette” al libero scambio⁷.

Non meno grave. Il Ttip rende possibile citare in giudizio l’Unione europea e gli Stati nazionali⁸, rendendo problematica la prerogativa pubblica di esercitare il potere giudiziario sul proprio territorio. Le controversie commerciali verrebbero affidate non a tribunali ordinari, ma a speciali corti extraterritoriali. Le multinazionali sarebbero autorizzate a trascinare in giudizio governi, aziende, servizi pubblici ritenuti non competitivi, a esigere compensazioni per i mancati guadagni dovuti a regimi del lavoro troppo vincolanti, a leggi ambientali troppo severe.

⁵ Così il sito della Commissione: http://ec.europa.eu/trade/policy/infocus/ttip/index_it.htm (3 febbraio 2014).

⁶ Centre for Economic Policy Research, London, *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment, An Economic Assessment*, marzo 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf.

⁷ È tipicamente il caso degli organismi geneticamente modificati, la cui introduzione massiva nell’agricoltura europea è stata finora rallentata da una serie di regole ispirate all’europeo “principio di precauzione”. Le grandi multinazionali dell’agro-industria stanno combattendo da tempo contro queste regole che considerano una barriera commerciale indiretta nei confronti di prodotti “sostanzialmente equivalenti”. Nel caso in cui il Ttip diventasse operativo molte di queste regole diverrebbero illegittime e i grandi gruppi della chimica e della genetica agricola (spesso aziende dominanti anche nel settore della salute) non avrebbero più ostacoli nella commercializzazione di massa dei loro prodotti in una delle tre più grandi agricolture mondiali.

⁸ Come già sta accadendo con il NAFTA (North-American Free Trade Agreement).

8. “Re dormienti”?

Un accordo, insomma, colmo di agguati. Che, nei termini sin qui prefigurati, rischia di spazzare via molto del c.d. *acquis communautaire*. Sono in discussione discipline e diritti dei quali la Comunità e l'Unione hanno fatto in questi decenni un fiore all'occhiello, un elemento identificativo della *civiltà europea*, della sua autonomia ed “eccezionalità”.

Perché, di fronte all'evidente pericolo della cancellazione dei frutti più positivi e condivisi dell'integrazione, i governi dell'Unione tacciono? Barbara Spinelli ha proposto una rappresentazione spietata di questo silenzio dei governi. “Re dormienti” che hanno dimenticato cosa siano una corona e uno scettro, ignari di un mondo che attorno a loro muta, aggrappati ad un'Alleanza politico-militare in declino che il Ttip vorrebbe replicare in chiave economico-commerciale. Una Nato economica, come peraltro espressamente si sottolinea nel mondo anglosassone.

Difficile non condividere. Difficile non vedere *la dimensione insieme geo-economica e geo-politica* della diluizione dello spazio europeo nello spazio atlantico.

Una scelta gravida di conseguenze, ma forse non del tutto inconsapevole. Più realisticamente una scelta frutto del c.d. *consenso trasversale delle élites*. La maggioranza dell'establishment europeo pensa ciò che la quasi totalità dell'establishment statunitense dice ad alta voce: che è la Cina il convitato di pietra del Ttip, l'ultimo volano per rallentare il declassamento dei mercati euro-atlantici da una posizione di preminenza ad una di semplice predominanza.

Non è un caso che gli Stati Uniti stiano nello stesso tempo negoziando un vasto accordo di libero scambio con un gran numero di paesi delle Americhe e dell'Asia-Pacifico (la *Transpacific Partnership*, TPP) da cui la Cina è esclusa. Per gli Usa l'obiettivo strategico è sempre quello di costringere Pechino ad allinearsi agli standard “occidentali” del commercio internazionale.

Ancora una volta la domanda è: con quali costi per l'Europa? Di quelli più strettamente sociali si è già detto. Accanto a questi ve ne sono altri, altrettanto rilevanti, che attengono allo status e al ruolo economico e politico del Continente nel mondo globalizzato.

Il valore simbolico e commerciale della rinnovata “attenzione” degli Usa nei confronti dell'Europa, non sembra compensare i costi che questa rinnovata “attenzione” sta già producendo. Come testimoniano la vicenda Ucraina e il deterioramento dei rapporti con la Russia che ne è derivato.

A prescindere dalle numerose insidie che il Ttip comporta per alcuni specifici comparti produttivi europei, è sempre più evidente che la “proposta” statunitense della costruzione di diverse aree trans-oceaniche di libero scambio è parte di un progetto più complessivo di natura neo-egemonica: stringere in una morsa, dall'Atlantico e dal Pacifico, l'Eurasia russo-cinese.

Ma è, altresì, evidente che la cooptazione degli europei in un sistema guidato da Washington (di cui resterebbero i junior partners, costretti a far propria la debole *regulation* statunitense) colpisce al cuore il significato che ha storicamente avuto il processo di integrazione sovranazionale. Un'area a tassi di regolamentazione differenti, il mercato comune Europa-Usa, danneggerebbe il sistema produttivo europeo nel suo complesso. E questo per “sopravvivere” si appellerà, in nome del superiore interesse a non deindustrializzare il Vecchio Continente, all'inderogabile esigenza di ulteriori tagli alla spesa pubblica e al welfare. In definitiva, al benessere dei popoli europei.

9. L' "oceanizzazione" dello spazio europeo

Siamo ben oltre il paradigma dell'*Europa mercato*. L'orizzonte "costituzionale" dell'integrazione sembra del tutto cancellato a vantaggio del paradigma di una *Europa oceanizzata*, articolazione e appendice di uno dei blocchi geo-economici e geo-politici mondiali senza alcuna funzione e identità propria.

Mentre, insomma, i grandi spazi extraeuropei (i BRIC *in primis*) si consolidano è, paradossalmente, il Vecchio Continente, il soggetto storico-politico precursore dei grandi spazi, a dubitare del "suo" spazio. A dubitare tanto dell'allargamento ad Est e nel Mediterraneo (l'integrazione geografica) quanto della bontà della scelta di una forte coesione interna (l'integrazione economico-giuridica, l'integrazione monetaria, l'integrazione sociale).

Americanizzazione e occidentalizzazione dell'Unione, sua riduzione alla dimensione transatlantica. Un'Unione - predica il mainstream - della sicurezza, della difesa, dell'energia. Un'Unione alla quale serve un "grande" accordo strategico fra le due sponde dell'Atlantico che razionalizzi gli approvvigionamenti strategici, che riduca le dipendenze più rischiose, che diversifichi le fonti di energia, che accresca il commercio e gli investimenti euro-americani.

Tutto, apparentemente, ragionevole, frutto di una valutazione non priva di realismo in ordine alle sfide del mondo globalizzato, all'aspra competizione geo-economica e geo-politica che in esso si svolge.

Ma un'Europa che rinuncia all'autonomia del suo spazio che Europa è? È ancora Europa? O è destinata ad essere la "provincia" di *una civiltà occidentale ormai del tutto de-europeizzata*?

10. La crisi "esistenziale" dell'Unione

Sono questi gli interrogativi che intendiamo mettere al centro del nostro seminario. La domanda che tutti li riassume - *Quo vadis Europa?* - non allude a risposte precostituite, né prefigura intenti polemici. Non è una domanda retorica, ma un interrogativo realmente aperto nel senso in cui lo ha recentemente sollevato lo storico inglese Donald Sassoon.

Noi non crediamo che l'Unione sia finita, destinata a dividersi, se non a disintegrarsi. Ma neppure che i Paesi dell'Unione siano avviati lungo un percorso che li conduce alla fine del tunnel della crisi.

Non siamo insomma alla ricerca di immagini ad effetto. "Incubi" da contrapporre a quel "sogno europeo" di cui ancora pochi anni fa discettavano autorevoli protagonisti e brillanti osservatori della costruzione europea.

Siamo, tuttavia, persuasi che la storia stia cambiando direzione. La crisi finanziaria, monetaria, ed economica apertasi nel 2008 ha sgretolato anche le residue certezze sulle magnifiche virtù progressive degli avanzamenti dell'integrazione europea. E ha fatto venire plasticamente allo scoperto quella *crisi esistenziale dell'Unione* che il Trattato di Lisbona aveva vanamente provato a rimuovere.

Nessun *De profundis*, dunque. Ma nemmeno il volontarismo, leggero e disinvolto, dei tanti che hanno in questi anni continuato a preconizzare per l'Europa un futuro luminoso.

Post Scriptum. Quo vadis Mundo?

Mentre lavoravamo a queste brevi note, l'interrogativo che le accompagna si dilatava sino ad apparirci sempre più inafferrabile.

In questa dilatazione ed inafferrabilità giocano certamente molto i limiti soggettivi di chi le ha scritte. Ma anche la crescente sensazione che il mondo nel suo complesso, il mondo post guerra fredda, non sappia bene più dove sta andando e che sono rimaste solo le parole semplici e dirette di Papa Francesco (“una terza guerra mondiale a pezzi”) a rappresentare il nostro smarrimento.

Per questa ragione penso che l'interrogativo del nostro seminario (Quo vadis Europa?) farà bene a tenere sullo sfondo il più generale interrogativo (Quo vadis Mundo?) che i “re dormienti” che decidono quotidianamente i nostri destini sembrano aver dimenticato.