

**The reform of the economic governance in the
European Union and the progress of the political
integration**

**La reforma de la gobernanza económica de la
Unión Europea y el progreso de la integración
política**

(Actas del Congreso celebrado en Granada
los días 10 y 11 de diciembre de 2015)

Edited by:
Francisco Balaguer Callejón
Miguel Azpitarte Sánchez
Enrique Guillén López
Juan Francisco Sánchez Barrilao

GRANADA

2018

**The reform of the economic governance in the European Union and
the progress of the political integration**

**La reforma de la gobernanza económica de la
Unión Europea y el progreso de la integración
política**

Edited by:
Francisco Balaguer Callejón
Miguel Azpitarte Sánchez
Enrique Guillén López
Juan Francisco Sánchez Barrilao

GRANADA

2017

ISBN: .



Dedicated to Paolo Ridola



Proyecto I+D+i DER2013-42960-P:

La dimensión constitucional del proceso de integración europea
en el contexto de la globalización

CONTENTS

ÍNDICE

.- FOREWORD.....I

.- PRESENTACIÓN.....VII

Francisco Balaguer Callejón

1.- EFFETTIVITÀ DEI DIRITTI (SOCIALI MA NON SOLO) E GOVERNANCE EUROPEA.....1

Silvio Gambino

2.- LE RIFORME DELLA *GOVERNANCE* EUROPEA E LE INCERTEZZE LEGATE AL COMPLETAMENTO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA.....23

Laura Frosina

3.- ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO EN LA GOBERNANZA ECONÓMICA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS.....63

Cristina Elías Méndez

4.- INTEGRAZIONE POLITICA VS. *GOVERNANCE* ECONOMICA. VERSO UNA NUOVA FASE DEL COSTITUZIONALISMO EUROPEO?.....97

Tommaso Nicola Poli

5.- GOVERNO DELL'ECONOMIA E SVILUPPO DEMOCRATICO DELL'UNIONE EUROPEA. APPUNTI SUL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ.....145

Angelo Schillaci

6.- UN ANNO VISSUTO PERICOLOSAMENTE. IL 2015, LA CRISI ECONOMICA, L'UNIONE EUROPEA.....181

Marco Benvenuti

7.- LA GERMANIA E LA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA.....321

Maria Daniela Poli

8.- IL GOVERNO DELL'ECONOMIA NELLO STATO REGIONALE ITALIANO TRA RIFORME COSTITUZIONALI E CRISI ECONOMICA: L'INDISSOLUBILE LEGAME CON I PRINCIPI DI SOLIDARIETÀ, EGUAGLIANZA E TUTELA DEI

DIRITTI SOCIALI. POSSIBILI “SPUNTI” PER UNA COSTRUZIONE FEDERALE EUROPEA.....	343
-------------------------------------------------------------------------------	-----

Filippo Scuto

9.- LAS DIMENSIONES DE LA SOLIDARIDAD Y DE LA COHESIÓN SOCIAL EN EL REINO UNIDO: UNIÓN EUROPEA, <i>DEVOLUTION</i> Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA.....	387
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Andrea Romano

10.- GOBERNANZA ECONÓMICA EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS SOBRE PARTICIPACIÓN EN LAS REFORMAS CONTRA LA CRISIS.....	409
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Augusto Aguilar Calahorra

11.- REDISTRIBUZIONE ECONOMICA, DEFICIT DEMOCRATICO E <i>SONDERWEG</i> IN EUROPA: SPUNTI DI RIFLESSIONE DAL MODELLO ISTITUZIONALE BELGA.....	449
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Fausto Vecchio

12.- FEDERALISMO E GOVERNANÇA ECONÔMICA NO BRASIL COMO REFERÊNCIA PARA REFLEXÃO NO CONTEXTO DO ESTADO COOPERATIVO.....	491
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Hugo César Araújo de Gusmão

13.- LA UE ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS: ¿HACIA LA DESINTEGRACIÓN DEL SUEÑO EUROPEO?.....	517
---------------------------------------------------------------------------------------	-----

Valentina Faggiani

Foreword

The origins of this book lie in the research carried out within the framework of the Centre of Excellence on European Integration and Globalization (Ei&G), by means of its global network of collaborators, who gave their presentations at the International Congress that took place in Granada on 10th and 11th December 2015. It was in collaboration with the Research Project DER2013-42960-P "The constitutional dimension of the European integration process in the context of globalization", the Jean Monnet Chair *ad personam* of European Constitutional Law and Globalization, the Jean Monnet Chair of European Constitutional Law, the Peter Häberle Research Centre on Constitutional Law of the University of Granada and the Peter Häberle Foundation.

The research focused on the analysis of the economic governance of the European Union, dealing with its latest reforms and future needs for review with the aim of greater political integration. The economic governance of the EU should be more functional in terms of results and encourage the development of the European project on the basis of reinforcing solidarity. The dialectic relationship between both objectives is normal in States with territorial pluralism (particularly Federal States) in which diverse criteria are used to combine solidarity and economic functionality. With this in mind, the research compared economic governance and inter-territorial solidarity mechanisms in federal and regional States with those currently existing in the European Union, in an attempt to put forward proposals for reforming European economic governance and for advancing political integration.

The essential issues raised within the context of the European Union were analysed first. The following topics of study in particular were defined:

- Economic governance reforms of the European Union following the crisis.

- The role of the European Central Bank in economic governance in the context of the crisis.

- The dialectic tension between economic governance and political integration.

- Economic governance and democratic development in the European Union.

- The future prospects of economic governance in the European Union and of European political integration.

Following the European Constitutional Law methodology, we also examined, in addition to the specific study of European Union Law, a number of federal or decentralised States (Germany, Spain, Italy, Belgium, United Kingdom) to determine what techniques could serve as a model to the European Union for potential economic governance reforms that deliver inter-State solidarity and political integration.

Some of the presentations at this Congress had been published previously and translated into Spanish in the *European Constitutional Law Review*, which we also publish in Granada in conjunction with Thomson. This book also includes, as well as the communications, one Paper by Professor Silvio Gambino on the “Effettività dei diritti (sociali ma non solo) e governance europea” (Effectiveness of rights (social but not only) and European governance), which formally opened the International Conference.

This book is the third in a series starting with *The Dimension of the Public Administration in the Context of Globalization*, which was followed by *The impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States*. We had the opportunity to present these two books, together with other publications (in France and Portugal) by the Centre of Excellence on European Integration and Globalization (Ei&G) at the Congress in Granada, in a session chaired by Roberto Miccù, Professor at La Sapienza University of Rome, in which Vasco Pereira da Silva, Professor at the University of Lisbon and Yolanda Gómez, Professor at UNED, also took part, along with myself.

The book *The impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States* had been previously presented in the *Sala della Regina* of the Camera dei deputati (Palazzo Montecitorio) in Rome, as part of the Congress organised by Professor Fulcho Lanchester of La Sapienza University of Rome, on *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello* (National parliaments and the European Union in multi-level governance). The session was also chaired by Roberto Miccù, where I gave a talk along with Marco Benvenuti and Laura Frosina, both Professors at La Sapienza University of Rome. Both were also involved in the research that led to this third book.

The group of researchers who took part in this work, which was formed around the University of Granada, where the first Congress was held in September 2010, has continued to grow in number, geographical diversity and also in terms of solvency and quality of its work through the successive Congresses held since then (Catania 2011, Montpellier 2013, Granada 2014, Lisbon 2014 and Granada 2015, in February and December). For the editors of this book, coordinating this work group has been, and continues to be, one of the most enriching experiences of their university life.

This book is dedicated to Paolo Ridola. The International Congress that took place Granada on 10th and 11th December 2015 was also dedicated to him. There are many reasons why we wanted to offer him this work, as a tribute to his person and to his academic career. Firstly, in recognition of his European and universal dimension as a jurist. The current Dean of the Faculty of Law at La Sapienza University is a model for what Peter Häberle described as a "European jurist". I should remind that he is also, in Peter Häberle's own words, his first disciple from outside Germany. Since our common Master always says that I am his second disciple outside Germany, I must admit that for me it is a double honour: being a disciple of Häberle and being after Paolo Ridola, a friend whom I have always admired.

The opportunity to offer him this work is also a tribute of friendship, and this is another of the reasons that led us to dedicate him this book. Over the years, he has always had a fraternal relationship with the University of Granada, and with the group of professors that belong to the Department of

Constitutional Law. This relationship has been particularly close with Gregorio Cámara and myself, but also with some of his disciples outside of Italy, such as Miguel Azpitarte and Juan Francisco Sánchez Barrilao -who studied with him when he was the Director of the Italian Constitutional Court Research Service- or Augusto Aguilar at La Sapienza University.

There is a third and very important reason –another of many more that I could continue listing– why this work has been devoted to Paolo Ridola since the beginning. Its authors are part of that group of young researchers who have included the University of Granada and, in particular, our Department of Constitutional Law or the Peter Häberle Research Centre on Constitutional Law, as an essential stage of their intellectual and personal development. Some of them did their Doctoral Theses here, supervised by us and other European researchers (Roberto Miccù, Lorenzo Chieffi, Vasco Pereira da Silva, Francesco Gabriele, Marco Benvenuti, Donatella Loprieno, Claudio De Fiores and Roberto Bin), others have come for more or less extensive research stays or have participated in research projects that we have organised in Granada. In some cases, they did their Doctoral Theses here directly, as is the case of Fausto Vecchio in 2012 and Mariana Rodrigues Canotilho, who had the opportunity to defend it in December 2015 after the Congress that gave rise to this book, with the attendance of the entire group of young researchers as well as Paolo Ridola himself.

All of this is, in large part, also the work of Paolo Ridola. The first researcher from outside of Spain who appeared in our Department many years ago was a disciple of Paolo's, Andrea De Petris. The first Thesis that we jointly supervised at the Department was also that of one of Paolo's disciples, Angelo Schillaci. It was at that time, when Angelo was in Granada, that this group of young researchers, initially from Italy and Portugal (with Mariana Rodrigues Canotilho), began to take shape. The circle later extended to many other countries, from Brazil and Peru to Russia and China outside of Europe, through France and Germany, among other countries, within Europe.

By dedicating this book to Paolo Ridola we are doing nothing more than giving back to him a very small part of what he has given to us, as the Master of several generations of constitutionalists, but also as an affable person, an

endearing friend and an intellectual who has shared our concerns and worries in these so difficult times for constitutionalism, when we need jurists like Paolo Ridola more than ever.

Francisco Balaguer Callejón

Director of the Centre of Excellence on European
Integration and Globalization (Ei&G)

Presentación

Este libro tiene su origen en un Proyecto de Investigación desarrollado en el marco del Centre of Excellence on European Integration and Globalization (Ei&G), a través de la red global de colaboradores del Centro que expusieron sus ponencias en el Congreso Internacional que se celebró en Granada en los días 10 y 11 de Diciembre de 2015, con la colaboración del Proyecto de Investigación DER2013-42960-P: “La dimensión constitucional del proceso de integración europea en el contexto de la globalización”, de la Cátedra Jean Monnet *ad personam* de Derecho Constitucional Europeo y Globalización, de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Constitucional Europeo, del Centro de Investigación de Derecho Constitucional Peter Häberle de la Universidad de Granada y de la Fundación Peter Häberle.

La investigación se centró en el análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea atendiendo a sus últimas reformas y a las necesidades futuras de revisión orientadas a una mayor integración política. El gobierno económico de la UE debe ser más funcional desde el punto de vista de los resultados y favorecer el desarrollo del proyecto europeo sobre la base del reforzamiento de la solidaridad. La relación dialéctica entre ambos objetivos es habitual en los Estados con pluralismo territorial (en especial en los Estados Federales) en los que se utilizan diversos criterios para conjugar solidaridad y funcionalidad económica. Por ese motivo, la investigación contrastó los mecanismos de gobierno económico y de solidaridad interterritorial de Estados federales y regionales con los que existen actualmente en la Unión Europea, intentando aportar propuestas de reforma de la gobernanza económica europea y de avance en la integración política.

Se analizaron en primer lugar las cuestiones esenciales que se plantean en el ámbito de la Unión Europea. En concreto, se definieron las siguientes áreas temáticas:

- Las reformas de la gobernanza económica de la Unión Europea derivadas de la crisis.
- El papel del Banco Central Europeo en la gobernanza económica en el contexto de la crisis.
- La tensión dialéctica entre gobernanza económica e integración política.
- Gobernanza económica y desarrollo democrático en la Unión Europea.
- Las perspectivas de futuro del gobierno económico de la UE y de la integración política europea.

Siguiendo la metodología del Derecho Constitucional Europeo, además del estudio específico del Derecho de la Unión Europea, se analizaron también algunos Estados federales o descentralizados (Alemania, España, Italia, Bélgica, Reino Unido) para determinar qué técnicas podrían servir de modelo a la Unión Europea para posibles reformas de la gobernanza económica que impulsen la solidaridad interestatal y la integración política.

Algunas de las ponencias de este Congreso se han publicado previamente, traducidas al castellano, en la *Revista de Derecho Constitucional Europeo* que editamos igualmente en Granada en colaboración con Thomson. El libro que ahora publicamos incluye también, además de las comunicaciones, la ponencia del Profesor Silvio Gambino sobre “Effettività dei diritti (sociali ma non solo) e governance europea”, que abrió formalmente el Congreso.

Este Libro es el tercero de una serie comenzada con la obra *The Dimension of the Public Administration in the Context of Globalization*, a la que siguió la obra *The impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States*. Tuvimos la oportunidad de hacer una Presentación de estos dos libros, junto con otras publicaciones (en Francia y en Portugal) del Centre of Excellence on European Integration and

Globalization (Ei&G) en el Congreso de Granada, en una sesión presidida por Roberto Miccù, Catedrático de la Universidad “La Sapienza”, de Roma y en la que participaron, además de quien suscribe, Vasco Pereira da Silva, Catedrático de la Universidad de Lisboa y Yolanda Gómez, Catedrática de la UNED.

Previamente se había realizado otra Presentación del libro *The impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States*, en la *Sala della Regina* de la Camera dei deputati (Palazzo Montecitorio) en Roma, en el marco del Congreso organizado por el Profesor Fulcho Lanchester, Catedrático de la Universidad “La Sapienza” de Roma, sobre *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*. La sesión estuvo igualmente presidida por Roberto Miccù y contó con mi intervención junto con las de Marco Benvenuti, Profesor de la “Sapienza” de Roma y Laura Frosina también profesora de la “Sapienza” de Roma. Ambos han participado igualmente en la investigación que ha dado lugar a este tercer libro que hoy publicamos.

El grupo de investigadores que ha participado en esta obra y que se ha formado en torno a la Universidad de Granada, donde celebramos su primer Congreso, en septiembre de 2010, no ha dejado de crecer en número, diversidad geográfica y también en solvencia y calidad de su trabajo a través de los sucesivos Congresos que hemos celebrado desde entonces (Catania 2011, Montpellier 2013, Granada 2014, Lisboa, 2014 y Granada 2015, en febrero y en diciembre). Para los editores de este libro la coordinación de este grupo de trabajo ha sido y sigue siendo una de la experiencias más enriquecedoras de su vida universitaria.

Este libro está dedicado a Paolo Ridola. También a él se le dedicó el Congreso Internacional que tuvo lugar en Granada los días 10 y 11 de diciembre de 2015. Son muchos los motivos por los que hemos querido ofrecerle esta obra, como Homenaje a su persona y a su trayectoria académica. En primer lugar, como reconocimiento a su dimensión europea y universal como jurista. El actual Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad “La Sapienza” es un modelo de lo que Peter Häberle ha definido como un “jurista europeo”. Debo recordar que es, además, en palabras del propio Peter Häberle, su primer discípulo de fuera de Alemania. Comoquiera que nuestro común maestro siempre dice que yo soy su segundo discípulo fuera de Alemania, tengo que reconocer que para

mí es un doble honor: ser discípulo de Häberle y serlo después de un amigo al que siempre he admirado como es Paolo Ridola.

La oportunidad de ofrecerle esta obra es también un tributo de amistad y ese es otro de los motivos que nos han impulsado a dedicarle un libro a quien, a través de los años, ha manifestado siempre una relación fraternal con la Universidad de Granada y específicamente con el grupo de profesores que integra su Departamento de Derecho Constitucional. Desde luego, de manera especial con Gregorio Cámara y conmigo, pero también con algunos de sus discípulos fuera de Italia, como es el caso de Miguel Azpitarte o de Juan Francisco Sánchez Barrilao que se formaron con él en Roma cuando era Director del servicio de estudios de la Corte Constitucional italiana o en la Universidad de La Sapienza, como Augusto Aguilar.

Hay un tercer motivo muy importante, de entre los muchos que podría seguir enumerando, por el que esta obra estaba destinada desde el principio a Paolo Ridola. Sus autores forman parte de ese grupo de investigadores jóvenes que han incluido a la Universidad de Granada y, en particular, a su Departamento de Derecho Constitucional o al Centro de Investigación de Derecho Constitucional Peter Häberle, como una etapa obligada de su formación intelectual y personal. Algunos de ellos han realizado aquí sus Tesis Doctorales, dirigidas en cotutela por nosotros y por otros investigadores europeos (Roberto Miccù, Lorenzo Chieffi, Vasco Pereira da Silva, Francesco Gabriele, Marco Benvenuti, Donatella Loprieno, Claudio De Fiores, o Roberto Bin), otros han venido para estancias más o menos amplias de investigación o para participar en los proyectos de investigación que hemos organizado en Granada. En algunos casos, han realizado aquí directamente sus Tesis Doctorales, como ha ocurrido con Fausto Vecchio en 2012 o con Mariana Rodrigues Canotilho, que tuvo oportunidad de defenderla en diciembre de 2015, después del Congreso que dio lugar a este Libro, con la asistencia al acto de todo el grupo de investigadores jóvenes y del propio Paolo Ridola.

Pues bien, en una gran medida todo esto es obra también de Paolo Ridola. El primer investigador de fuera de España que apareció por nuestro Departamento hace ya muchos años fue un discípulo de Paolo, Andrea De Petris. La primera Tesis en cotutela que dirigimos en el Departamento fue también de un discípulo de Paolo, Angelo Schillaci. Fue en ese momento,

con la estancia de Angelo en Granada cuando se comenzó a formar este grupo de investigadores jóvenes articulado inicialmente en torno a Italia y Portugal (con Mariana Rodrigues Canotilho) y que posteriormente ha ampliado el círculo a muchos otros países, desde Brasil y Perú a Rusia o China, fuera de Europa, pasando por Francia o Alemania, entre otros países, en Europa.

Al dedicarle este libro a Paolo Ridola no hacemos otra cosa que devolverle en muy pequeña medida algo de lo que él nos ha dado, como maestro de varias generaciones de constitucionalistas, pero también como modelo de persona afable, de amigo entrañable y de intelectual que ha compartido nuestras preocupaciones e inquietudes, en estos tiempos tan difíciles para el constitucionalismo, en los que juristas como Paolo Ridola son cada vez más necesarios.

Francisco Balaguer Callejón

Director del Centre of Excellence on
European Integration and Globalization (Ei&G)

Effettività dei diritti (sociali ma non solo) e *governance* europea*

Silvio Gambino

Università della Calabria

* Intervento al Congreso internacional “*La reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea y el progreso de la integración política*”, Universidad de Granada – European Integration and Globalization Centre of Excellence (Facultad de Derecho – Sala de Vistas, 10 y 11 Diciembre de 2015).

La complessa architettura del costituzionalismo contemporaneo alla quale si legano gran parte delle presenti conquiste in termini di civiltà e di giustizia sociale (ma anche delle concrete aspettative in termini di organizzazione dei poteri e di tutela dei diritti), agli inizi del nuovo millennio, sembra scomporsi e incrinarsi sotto l'influsso di una moltitudine di forze e di tendenze che fanno vacillare quelle forme e quei modi di essere dello Stato costituzionale che apparivano, solo 70 anni fa, saldi e definitivi in quanto appropriati a una democrazia concepita come patrimonio di ciascuno e di tutti, un 'compromesso costituzionale' pienamente condiviso fra valori e interessi delle forze politiche che si erano battute per il superamento dei regimi totalitari¹.

Lo 'Stato sovrano', lo 'Stato sociale', lo 'Stato dei partiti', manifestazioni storiche di quella forma di Stato e di quella democrazia che coniuga libertà ed equità, pluralismo sociale e pluralismo dei poteri, manifestano ora i segni della loro decadenza, coinvolgendo nella loro crisi quei principi e quei valori che rappresentano l'impalcatura dell'intero costituzionalismo del secondo dopoguerra².

A tale trasformazione del modo di essere e di operare dello Stato contemporaneo si aggiungono ora (costituendone un evidente

¹ F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in www.KorEuropa.it; S. Gambino, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in www.korEuropa.it; S. GAMBINO, W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in AA.VV., *Crisi dello Stato nazionale, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2013.

² C. MORTATI, *Nozioni sulle forme di Stato*, in Id., *Le forme di governo*, Padova, 1973; C. DE CABO, *La crisis del Estado social*, Barcelona, 1986; M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, IVª ed., Madrid, 1984; J. DE ESTEBAN, *La función transformadora de las Constituciones occidentales*, in AA.VV., *Constitución y Economía. La ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales*, Madrid, 1977; P. DE VEGA GARCIA, *Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual*, in *Revista de Estudios Políticos (N.E.)*, 1998, 100; N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 2005; U. ALLEGRETTI, *Globalizzazione e sovranità nazionale*, in *Democrazia e diritto*, 1998; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma, 2002.

aggravamento) le trasformazioni presenti nello scenario geo-politico e della crisi di molti stati dell'area nord-africana e del vicino oriente, anche a seguito del fallimento delle cd primavere arabe e delle aspettative democratiche che le avevano accompagnate³. Una vera e propria migrazione di tipo biblico, da una parte, e la sfida cruenta e odiosa portata al cuore dell'Occidente da parte del radicalismo islamico, dall'altra, costituiscono attualmente – sia per i singoli Stati membri dell'Unione sia per quest'ultima, in generale – una sfida che chiede di essere compresa e affrontata con adeguate politiche di cooperazione giudiziaria e di difesa (polizia, esercito, servizi, ecc.), mai pregiudicando lo statuto della sicurezza giuridica e delle libertà costituzionali dei cittadini europei e giammai facendo venire meno la solidarietà per i migranti e i rifugiati.

A settanta anni dal Manifesto di Ventotene *Per un'Europa libera e unita*, e a fronte di un progetto di integrazione europeo che la crisi economica e le misure di austerità poste a base della realizzazione delle finalità della stabilità economica nei trattati europei hanno messo a dura prova, come si può cogliere, siamo in presenza di una crisi grave e complessa che riguarda, al contempo, la forma dello Stato (sociale e di diritto) nella quasi totalità dei paesi europei, ridefiniti per molti profili rispetto agli assetti costituzionali post-bellici e la credibilità dello stesso progetto europeo.

Nell'esperienza italiana – per dare qualche riscontro statistico – l'effetto di tale crisi – invece di portare al calo atteso del debito pubblico – ha significato la sua crescita dal 100.6 al 132 del rapporto debito/PIL; un esito – quest'ultimo – che sancisce *per tabulas* la natura fallimentare dal punto di vista economico/finanziario dello strumentario seguito dalle

³ AA.VV., *Transizioni e democrazia nei Paesi del mediterraneo e del vicino Oriente*, Cosenza, 2014.

Istituzioni europee, che si è aggiunto ai sacrifici imposti al mondo del lavoro, dell'impresa e dei consumi, che è stato stimato in un ammontare di 134 miliardi di euro nel decennio che intercorre dai Governi Berlusconi-Prodi all'attuale Governo Renzi.

Se da tale approccio introduttivo ci accostiamo ad una prospettazione costituzionalistica maggiormente focalizzata sulle problematiche di effettività dei diritti fondamentali, soprattutto sociali, l'approccio al tema sottolinea alcuni dei temi centrali (e al contempo problematici) del costituzionalismo contemporaneo, quelli posti dalla concezione "normativa" delle costituzioni contemporanee e, al loro interno, dalla natura pienamente giuridica (pertanto esigibile e giustiziabile) dei diritti sociali, considerati nei loro variegati profili, per come previsti dai testi costituzionali, dalla giurisprudenza delle relative corti costituzionali nonché dalle scelte legislative e amministrative operate negli ordinamenti dei principali Paesi europei a costituzionalismo sociale⁴.

Tale approccio consente di cogliere gli effetti prodotti dal processo di integrazione europeo e i condizionamenti fattualmente imposti dalla crisi economica, divenuta particolarmente severa nell'ultimo decennio (con specifico riguardo ad alcuni Paesi dell'area mediterranea)⁵. Le misure di contrasto della crisi, infatti, vengono accompagnate, in Italia e negli altri Paesi europei, da politiche di austerità dei governi (suggerite/imposte dalle Istituzioni dell'Unione nonché dalle autorità monetarie internazionali).

⁴ S. GAMBINO (a cura), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015.

⁵ Per un essenziale riscontro relativo all'esperienza italiana, può ricordarsi come l'effetto di tale crisi – tutto al contrario di portare al calo atteso del debito pubblico – ha significato la crescita da 100.6 a 132.2 del rapporto debito/PIL; un esito – quest'ultimo – che sancisce *per tabulas* la natura fallimentare dal punto di vista economico/finanziario dello strumentario seguito dalle Istituzioni europee, cui devono aggiungersi i pesanti sacrifici subiti dal mondo del lavoro, dell'impresa e dei consumi, che sono stati stimati in un ammontare di 134 miliardi di euro nel decennio che intercorre dai governi Berlusconi-Prodi all'attuale governo Renzi (così J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione Europea*, Roma-Bari, 2014, p. 127).

Se si lasciano alle spalle le visioni ideali dello Stato che hanno connotato le esperienze statuali del secondo dopo-guerra (keynesiane/interventiste nell'economia, sociali nelle altre politiche pubbliche), tali politiche (ispirate alle previsioni in tema di "mantenimento della stabilità dei prezzi", nell'ottica del capo 2 del titolo VIII del T.F.U.E.) non potevano non incidere sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni rese ai soggetti destinatari delle previsioni costituzionali di tutela, intervenendo in modo problematico tanto in sede di tutela dell'effettività dei diritti civili (libertà negative) quanto (e soprattutto) con riguardo a quella particolare natura prestazionale dei diritti – i diritti sociali – che, essendo 'costosi', impongono alle rappresentanze parlamentari nazionali di operare un'allocazione responsabile delle risorse pubbliche e, al contempo, di individuare politiche di fiscalità eque (rispettose del principio costituzionale della progressività delle imposte e della capacità contributiva dei soggetti fiscalmente incisi), accompagnando tale processo con politiche di semplificazione e di razionalizzazione amministrativa funzionali alla soddisfazione dei (vecchi e nuovi) bisogni sociali.

Ciò risulta particolarmente pregnante (e attuale) alla luce dei bilanciamenti che si rendono ora necessari a seguito della costituzionalizzazione negli Stati membri dell'Unione delle nuove regole in materia di equilibrio/pareggio del bilancio, che hanno fatto sollevare (almeno in una parte della dottrina) argomentati interrogativi sulla compatibilità fra principi e valori personalistici e solidaristici accolti nell'ordinamento costituzionale interno e quelli della stabilità economica sanciti dall'ordinamento europeo⁶.

⁶ D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, *www.rivistaaic*, 3/2014.

Cosicché un primo problema di rilievo riguarda il rapporto fra sostenibilità finanziaria, pareggio/equilibrio di bilancio e tutela dei diritti sociali, assumendo appunto che, in modo più o meno significativo, essi costano più degli altri diritti, richiedendo prestazioni amministrative adeguate e idonee risorse pubbliche.

Alla base delle riflessioni presenti nei contributi ritroviamo, così – almeno a partire dagli anni '90 del secolo passato – la necessità di riflettere sulle problematiche poste dal processo di integrazione europea (e, al suo interno, sull'evidente cambio di passo segnato in tale processo dal Trattato di Maastricht nel 1992-93), sull'apatia sociale' del club Europa originario (mai veramente superata nel prosieguo della vita comunitaria), sugli stessi limiti del costituzionalismo *multilevel* accolto nel Trattato di Lisbona (art. 53 Carta).

In tale ottica, è da sottolineare in particolare come i diritti sociali, nell'ordinamento costituzionale interno, dopo un primo approccio che li coglieva come diritti programmatici, cioè come mere obbligazioni costituzionali rivolte al Parlamento, sono stati colti in seguito, più esattamente, come 'diritti costituzionalmente protetti' e successivamente, sulla base dei bilanciamenti operati dalla Corte costituzionale fra beni giuridici assunti come parimenti meritevoli di protezione, come diritti finanziariamente condizionati "dalla possibilità reale ed obiettiva di disporre delle risorse necessarie"⁷.

Tali diritti hanno dovuto registrare il limite dovuto prima a un'attuazione incompleta della Costituzione e successivamente al condizionamento finanziario (limiti alla spesa pubblica), che assume ora

⁷ Corte cost., in part., sentt. n. 455/1990 e n. 283/1993.

veste e forza di vincolo costituzionale a seguito della positivizzazione costituzionale del *Fiscal Compact* (con l. cost. 1/2012).

Si scopre, così, che lo Stato sociale, che era nato per rendere piena e universale la garanzia delle libertà e dei diritti nella nuova prospettiva costituzionale della realizzazione delle finalità di giustizia sociale, con la degradazione dei diritti sociali, finisce per rendere fragile la stessa democrazia, pretermettendo il valore normativo del testo costituzionale.

Uno spazio centrale in quest'analisi, così, è da assegnare alle trasformazioni del costituzionalismo (dei Paesi europei) conseguenti al processo di integrazione europeo e in tale ottica dell'interpretazione/attuazione parlamentare e giurisdizionale (soprattutto della giurisdizione costituzionale) delle problematiche costituzionali poste dal rapporto fra crisi finanziaria e diritti fondamentali.

Un processo di integrazione europeo – quello a cui ora si sta facendo riferimento – che fa registrare un effetto regressivo dei diritti fondamentali a livello costituzionale, nel mentre nei ‘nuovi’ trattati dell’Unione viene positivizzata la previsione sul *multilevel constitutionalism*. Ciò risulta particolarmente complesso da inquadrare quando si consideri l’importante affermazione giurisdizionale dei diritti da parte del Giudice dell’Unione. In tale senso si va dai trattati dagli anni ’50 sull’istituzione del mercato comune europeo al protagonismo (a cavallo degli anni ’70) della Corte di Giustizia in tema di diritti, all’affermazione (da Maastricht in poi) di politiche neoliberiste, fino all’attualità costituita dalle politiche rigoristiche (austerità) del mantenimento della stabilità dei prezzi, le quali minano fattualmente il senso comune di appartenenza all’Unione dando corpo a (crescenti) ondate populistiche anti-europee. Tutto ciò in evidente contrasto con lo spirito e il testo del Preambolo e degli articoli 2 e 3 dei trattati

dell'Unione (sviluppo sostenibile, coesione economica e sociale, eliminazione delle ineguaglianze, garanzia di tutti i diritti, compresi quelli sociali e, fra essi, quelli del lavoro).

Una “nuova tappa” nel processo di creazione di una Unione – quest’ultima – chiamata, come sottolinea il Preambolo dei ‘nuovi’ trattati, ad essere “sempre più stretta” tra i popoli dell’Europa, ma le cui evidenze fattuali appaiono attualmente riguardate da forti critiche (di diverso segno politico) e dalla lacerazione all’interno degli stessi Paesi membri, sempre più ostili a riconoscere (– unitamente ad una crescente indeterminatezza del progetto europeo di fronte alle tematiche sociali, della immigrazione, ma anche alle tematiche securitarie della politica di difesa comune –) piena legittimità e validità a un inesistente governo economico dell’Unione, affidato com’è ad accordi intergovernativi, spesso informali⁸, e che (nella fase attuale) si riassumono (in modo più che discutibile) nel solo indirizzo economico impresso dalla Cancelleria tedesca alla BCE e alle istituzioni europee con competenza in materia monetaria.

Senza potersi soffermare in questa sede sui contenuti e, più in generale, sullo stesso processo che, fra le altre misure di contrasto della crisi, hanno portato alla positivizzazione costituzionale, nella gran parte dei Paesi membri dell’Unione, del *Fiscal Compact*, non pare incongruo cogliere negli effetti dell’operatività di tali misure economiche un rischio (che in alcune realtà diviene evidenza concreta, come ora occorre nel caso greco) di rottura del principio di uguaglianza fra gli Stati membri dell’Unione, in quanto lo Stato (al momento) più forte a livello europeo (la Germania, sostenuta di volta in volta dai Paesi del Nord Europa) potrà

⁸ P. CARETTI, *Introduzione alle V Giornate italo-ispino-brasiliane di diritto costituzionale* (Lecce, 14-15 settembre 2012), ora anche in www.gruppodipisa.it, p. 2.

sorvegliare e imporre misure restrittive sui bilanci degli Stati finanziariamente deboli, soprattutto qualora uno di essi, riguardato dalla sorveglianza, registrasse un “disavanzo eccessivo” (art. 126.6, T.F.U.E.).

Senza (improbabili pretese di) sconfessare la fondatezza e la razionalità alla base delle esigenze dell’equilibrio di bilancio e delle connesse responsabilità politiche e parlamentari, dal punto di vista politico e istituzionale, può dirsi che l’insieme delle misure di contrasto della crisi (e in particolare il *Fiscal Compact*) parrebbe inscrivere in un processo evolutivo del costituzionalismo dei Paesi europei che rischia di assumere i contorni, sia pure in modo graduale, di un vero e proprio processo di decostituzionalizzazione⁹, nel quale – se non sono di certo rimossi in modo formale – di certo risultano minati i principi del costituzionalismo sociale accolti nelle Carte costituzionali del secondo dopoguerra. Un processo – quest’ultimo – che coinvolge lo stesso diritto primario dell’Unione e quello degli Stati membri sulla base di un declamato (ma non regolato) ‘principio di necessità’ imposto dai mercati e dalle istituzioni monetarie e bancarie europee e internazionali.

In un simile scenario, pertanto, come è stato già convincentemente argomentato, la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, prima ancora che valore e forza giuridica, assume valore politico, rendendo manifesti e pregnanti nell’ordinamento interno gli stringenti vincoli eurounitari opposti alle politiche di bilancio dei Paesi europei a partire dal Trattato di Maastricht (1992-1993), dal Patto di stabilità e crescita (1997-1999) e da ultimo dal *Fiscal Compact* (2012). Si tratta di regole (procedure) comunque difficilmente giustiziabili da parte dei Giudici costituzionali nazionali, ancorché i Giudici costituzionali tedeschi – su

⁹ L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie*, Bologna, 2013.

ricorso delle minoranze politiche e sulla base dell'apporto della scienza giuridica ed economica – vi facciano ampio e ricorrente ricorso con riguardo alla gran parte delle misure economiche di contrasto della crisi nella misura in cui le stesse non siano state previamente deliberate dal Bundestag¹⁰.

Essendo il principio di equilibrio fra le entrate e le uscite complessive di piena ragionevolezza, esso non verrebbe riguardato da valutazioni problematiche se non prevedesse disposizioni praticamente sottratte al circuito democratico, salvo che per le deroghe all'indebitamento previste costituzionalmente (art. 81, II co.). Ciò accade in particolare quando la sua determinazione, nel fondo, dipende da organi tecnocratici (soprattutto BCE e autorità monetarie internazionali), fondandosi sulla convinzione che la separazione della politica monetaria dalla politica economica costituisca un dogma indiscutibile, nella quale la prima deve fissare, autonomamente (art. 121 T.F.U.E.), i parametri cui la seconda deve conformarsi.

Si tratta, come si può vedere, di disposizioni volte a dare attuazione all'obiettivo del mantenimento della stabilità dei prezzi (previsto dall'art. 127 del T.F.U.E.). Obiettivo – quest'ultimo, inteso come principio eurounitario sovraordinato al principio personalista e solidarista sancito dalla Costituzione repubblicana – che, a buon diritto, fa sollevare il dubbio che la costituzionalizzazione dei parametri europei in materia di vincoli alle politiche di bilancio possa risultare non compatibile con i valori e i principi sanciti nella Costituzione, stante la distanza fra sistema eurounitario e

¹⁰ M. RAVERAIRA, *L'ordinamento dell'Unione europea, le identità costituzionali nazionali e i diritti fondamentali. Quale tutela dei diritti sociali dopo il Trattato di Lisbona ?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2011; M.-C. PONTTHOREAU, *Identité constitutionnelle et clause européenne d'identité nationale. L'Europe à l'épreuve des identités constitutionnelles nationales*, in *D.P.C.E.*, 2007, IV.

sistema costituzionale interno. Non può infatti mai valere che la stabilità dei prezzi prevalga sui diritti fondamentali, almeno se considerati nel loro nucleo essenziale riconducibile alla dignità della persona¹¹.

Tale finalità non può essere subordinata al perseguimento di valori economici predeterminati. In tale quadro, il Giudice costituzionale interno sarebbe chiamato a far valere i ‘controlimiti’ nei confronti della (pretesa) prevalenza (generalizzata) del diritto primario dell’Unione sui principi fondamentali e le disposizioni costituzionali in tema di diritti fondamentali, indisponibili (fin qui), per costante giurisprudenza dei Giudici delle leggi dei Paesi europei, a soggiacere al primato generalizzato del diritto dell’Unione¹².

A partire da una simile argomentazione se ne può comprendere appieno l’orientamento già richiamato circa l’“attualità dei ‘controlimiti’ e i dubbi di costituzionalità sulla legge n. 2 del 2012 finché la stabilità dei prezzi sarà la *grundnorm* del diritto comunitario”¹³. Se, infatti, “tale è l’ordine dei valori nel nostro sistema costituzionale, non dovrebbe essere legittimo, neppure se sancito da una legge costituzionale, negare il soddisfacimento di diritti fondamentali della persona per ragioni economiche e subordinarne il soddisfacimento al perseguimento del pareggio: la legge costituzionale che avesse reso possibile ciò presenterebbe dei dubbi di costituzionalità, perché attraverso il procedimento di revisione costituzionale non si sarebbe limitata a modificare la Costituzione ma a modificare l’assetto dei principi

¹¹ D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., p. 19.

¹² S. GAMBINO, *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2012; Id., *Ambiti e limiti della tutela multilivello dei diritti fondamentali in alcuni recenti indirizzi della Corte di giustizia europea*, in *La cittadinanza europea*, 1/2015.

¹³ D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., p. 23.

costituzionali caratterizzanti l'ordinamento. Parrebbe essersi esercitato potere costituente sotto forma di potere di revisione"¹⁴.

In difetto di una simile protezione saremmo in presenza di una regressione costituzionale e di uno snaturamento del costituzionalismo moderno e contemporaneo¹⁵.

Opponendo la primazia dei principi e dei valori costituzionali posti a garanzia del principio personalista e del principio solidarista su quello europeo della stabilità dei prezzi, il/i Giudice/i delle leggi avrà/avranno ancora la possibilità di tutelare i principi e i diritti fondamentali dell'ordinamento costituzionale contro ogni disposizione eurounitaria lesiva degli stessi, dal momento che la legge costituzionale n. 1/2012 (almeno in alcune delle sue letture) contrasta con lo spirito della Costituzione nella parte in cui prevede la vincolatività di parametri europei sulla decisione politica del bilancio¹⁶ (e omologamente negli altri ordinamenti costituzionali con riguardo alla legge costituzionale che ha positivizzato il principio di stabilità di bilancio).

Il principio personalista e quello solidarista sanciti in Costituzione come 'principi fondamentali', dunque, non ammettono di essere piegati al principio economico della stabilità dei prezzi, o almeno non lo ammettono al di fuori di quel prudente bilanciamento svolto dal Giudice delle leggi

¹⁴ D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, cit., p. 24.

¹⁵ L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie*, cit., pp. 11-12.

¹⁶ A. RUGGERI, *La Corte di Giustizia, il primato incondizionato del diritto dell'Unione e il suo mancato bilanciamento col valore della salvaguardia dei principi di struttura degli ordinamenti nazionali nel loro fare 'sistema'*, in *www.diritti comparati* (2 aprile 2013); S. SCAGLIARINI, *La Corte tra Robin Hood Tax e legislatore 'Senzaterra'*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2015; L. CALIFANO, *In tema di crisi economica e diritti fondamentali*, in *rivistaaic*, n. 4/2013; I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *www.costituzionalismo.it* (2012, n. 3); D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in *www.gruppodipisa.it* (8-9 giugno 2012); M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche - Aggiornamento*, Torino, 2012.

ogni qualvolta è chiamato a pronunciarsi in termini di ragionevolezza sul bilanciamento fra beni costituzionali parimenti meritevoli di protezione (come, nel caso specifico, la finanza pubblica e i diritti fondamentali).

Solo in un simile bilanciamento potrà trovare soddisfazione il riconoscimento delle esigenze degli equilibri di bilancio e unitamente la responsabilità politica del legislatore nella individuazione del complesso delle entrate e delle spese pubbliche, al servizio delle esigenze di stabilità dell'economia e della loro convivenza con la tutela dei diritti fondamentali, almeno in quella parte degli stessi che riguardano i relativi livelli fondamentali, il loro nucleo essenziale, "duro"¹⁷.

In tale prospettiva, le stesse funzioni di garanzia costituzionale assicurate dagli organi di giustizia costituzionale sono ora messe in tensione ad opera delle novellate previsioni costituzionali (artt. 81, 97, 119 Cost.). In tale contesto, il Giudice italiano delle leggi e le altre Corti costituzionali europee vengono a trovarsi in una posizione di sovraesposizione politica in quanto arbitri delle scelte pubbliche di distribuzione e di riallocazione delle risorse (e dei sacrifici).

Gli organi di indirizzo politico non sono esclusi da tali trasformazioni (a loro volta collegate a 'politiche di austerità' che hanno la loro genesi nelle opzioni politico-economiche seguite dalle istituzioni europee e dalle autorità monetarie internazionali) in quanto il legame tra risorse e funzioni, letto in ottica giuspubblicistica (e non meramente

¹⁷ E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 2003; C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Diritto e società*, n. 4/2011; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it, 2012; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, V. TONDI DELLA MURA, *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino, 2010.

economicistica), è posto in discussione sotto la spinta di forze centrifughe e centripete affatto irrilevanti.

L'insieme di tali variabili consentono di cogliere le problematiche di effettività di tali diritti, alla luce delle dinamiche anzi richiamate, e con esse lo stesso rischio di ridimensionamento (e finanche di tendenziale evanescenza) dello Stato sociale, molto di più di quanto non fosse stato già colto da quella autorevole dottrina che se ne era occupata negli anni '70 del secolo scorso (e che, con approccio forse troppo severo, l'aveva portata a parlare dello Stato sociale nei termini di una "nozione inutile")¹⁸.

La crisi economica rischia, così, di neutralizzare le stesse finalità e la natura dello Stato sociale volte a perseguire, con l'obiettivo della giustizia sociale, il progetto costituzionale dell'eguaglianza sostanziale fra i soggetti e della stessa democrazia costituzionale, degradando l'effettività dei diritti sociali (nella loro natura di situazioni giuridiche pretensive costituzionalmente tutelate e nella loro funzione di integrazione della comunità politica, statale ma anche europea) alla tutela prevista (politicamente e giurisdizionalmente) per i 'diritti finanziariamente condizionati' e rischiando, in tal modo, di vanificare la stessa idea di democrazia e di Stato sperimentate nella metà di secolo che abbiamo alle spalle e al contempo (sia pure non in modo definitivo) la natura della Costituzione come testo normativo e vincolante (per la politica e per l'economia).

L'analisi focalizzata sulla effettività delle garanzie dei diritti fondamentali, soprattutto sociali, così, porta a sottolineare come la crisi della sovranità – alla luce della crisi in atto (europea, finanziaria, statale ma

¹⁸ M.S. GIANNINI, *Lo Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti Mortati*, Milano, 1978, Vol. I, p. 139.

anche territoriale) – costituisce un problema non solo per gli Stati, ma anche per gli individui e per il loro statuto di cittadinanza. Come è stato ben sottolineato, “senza sovranità, infatti, i loro diritti politici (e non solo) non sono garantiti e le politiche redistributive non si possono attuare”¹⁹.

La questione, così, non starebbe nel convenire o meno sulla bontà e sull’adeguatezza delle misure individuate dai governi europei per far fronte alla crisi finanziaria in atto quanto piuttosto nel prendere atto di come la cornice regolativa esterna agli Stati vincoli la disponibilità decisionale e finanziaria dei governi e dei parlamenti nazionali nel governo della spesa pubblica compatibile e rispettoso dei principi costituzionali (sotto il profilo del prelievo tributario e della progressività delle imposte prevista costituzionalmente). La crisi dello Stato sociale risiede, in breve, nel condizionamento finanziario (esterno ed interno) delle politiche pubbliche redistributive chiamate a dare attuazione al progetto costituzionale dell’eguaglianza e della giustizia sociale.

A fronte di tale condizionamento della discrezionalità legislativa e di bilancio degli Stati, imposta (o auto-imposta) dalle istituzioni europee, il rischio evidente è che i diritti, e non necessariamente solo quelli sociali, non disporranno di risorse pubbliche idonee a sostenere i corrispondenti servizi pubblici attuativi delle funzioni pubbliche.

A fronte di un simile scenario di riduzione delle risorse pubbliche disponibili risulta compromessa la stessa giustiziabilità dei diritti fondamentali (sociali e non). Tale rischio appare ancora più evidente quando si rifletta all’attuazione delle discutibili previsioni accolte nel novellato art. 81, VI co., Cost., che rinviano alla legge il compito di

¹⁹ M. LUCIANI, *Sovranità*, in *ItalianiEuropei*, 2011, n. 7, pp. 164-165.

disciplinare, per il complesso delle amministrazioni pubbliche, le modalità che lo Stato nelle fasi avverse del ciclo economico deve seguire per concorrere “ad assicurare il finanziamento da parte degli altri livelli di governo dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali”²⁰. Un simile condizionamento impatta negativamente sulla stessa esigibilità dei diritti fondamentali, trasformandoli in ‘diritti finanziariamente condizionati’ e scaricando sui giudici di ultima istanza la decisione sul bilanciamento fra sostenibilità finanziaria ed effettività del godimento del diritto sociale²¹.

Il rischio evidente, in tale ottica, non è tanto la riscrittura di un ‘modello sociale europeo’²² – mai effettivamente costruito e praticato (almeno nel suo formato definito a livello costituzionale del Paese) – quanto piuttosto l’impatto svalutativo del *rigorismo* europeo sul *welfare* nazionale e sull’insieme dei diritti sociali.

In tale quadro, di recente pienamente inveratosi in Grecia, il diritto alla salute e all’assistenza sociale, il diritto all’istruzione, i diritti

²⁰ Una parte della dottrina, tuttavia, si dimostra meno pessimistica sulla possibilità di praticare politiche pubbliche fondate sull’indebitamento, alla condizione della previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, e ogni qualvolta tale forma di finanziamento si configuri come necessaria per reagire alle fasi avverse del ciclo economico, per far fronte ad eventi eccezionali o per concorrere ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. Così, A. MORRONE (*Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2013), secondo il quale: “L’introduzione dell’equilibrio di bilancio, come negli altri Paesi, è compatibile con politiche di *deficit spending*, anche se l’indebitamento è sottoposto ora a limiti (non rigidi), relativi a presupposti (distinguendosi tra effetti del ciclo economico e eventi eccezionali), soggetti (governo, parlamento e istituzioni europee), e procedimenti (deliberativi e di controllo), che incrociano scelte politiche e norme giuridiche di dimensione internazionale, europea e nazionale”.

²¹ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *rivistaaic.it*, 4/2013; A. SPADARO, *La crisi, i diritti sociali e le risposte dell’Europa*, in B. Caruso, G. Fontana, *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, 2015; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economiche*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it* (2012).

²² F. MANCINI, *L’incidenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro degli Stati membri*, in *Riv. dir. eur.*, 1989, n. 3; S. GAMBINO, *Passato e futuro dell’Unione: i diritti fondamentali fra Trattati e Costituzioni nazionali*, in M. MASCIA e F. VELO (a cura), *L’Unione Economica Europea: aspetti economici, sociali e istituzionali*, Bari, 2016.

previdenziali e i diritti del lavoro (pubblico e privato) non possono che registrare *regressioni* costituzionali²³ nella misura in cui il rigore delle politiche di bilancio limita la spesa delle amministrazioni (e il godimento in termini di soddisfazione dei ‘bisogni essenziali’) non in tutti i Paesi ma con particolare riguardo alla parte più debole dell’Europa²⁴.

Alla luce del complesso delle richiamate misure di coordinamento fiscale europeo, la crescita della disuguaglianza, così, riguarda non solo gli Stati ma i cittadini europei, con effetti sia sulla eguaglianza interpersonale che su quella interterritoriale.

Alle mutazioni della costituzione economica e al rischio di una cesura (nella forma di Stato) e di un’asimmetria fra costituzione formale e costituzione materiale, fra norma costituzionale e prassi legislativa concorrono poi, in particolare, su un distinto livello, le attuali *regressioni* costituzionali nel campo del diritto e dei diritti del lavoro e dei rapporti fra impresa, lavoratori e rappresentanze sindacali e datoriali, che risultano, per come si è ricordato, particolarmente preoccupanti alla luce delle più recenti evoluzioni giurisprudenziali della Corte di giustizia dell’Unione europea (in tema di diritto del lavoro e di diritto dell’impresa).

I problemi si pongono su due piani, quello interno e quello europeo, atteso che la Carta dei diritti fondamentali dell’UE, ora incorporata nei trattati dell’Unione, non conforma uno *standard* europeo di garanzie nel campo dei rapporti di lavoro comparabile con il più elevato livello di

²³ Cfr. G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in www.costituzionalismo.it (18/04/2012).

²⁴ S. GAMBINO, *Diritti sociali e libertà economiche nelle costituzioni nazionali e nel diritto europeo*, in A. RUGGERI (a cura di), *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, Torino, 2015.

protezione assicurato dalle costituzioni nazionali²⁵. Permane così e s'ispessisce l'interrogativo se si possa (o meno) riconoscere al solo Giudice dell'Unione l'interpretazione in ultima istanza delle garanzie previste nei trattati europei e nelle costituzioni nazionali, relativamente al bilanciamento fra diritto del lavoro (come diritto sociale) e libertà economiche (libera di concorrenza e 'libertà di stabilimento')²⁶.

Deve anche porsi l'interrogativo se la Carta europea dei diritti fondamentali e il suo utilizzo in quanto parametro di giudizio da parte della Corte di giustizia non incorra, nelle fasi di crisi, nel rischio di letture svalutative delle Costituzioni nazionali (il diritto di sciopero, il diritto sindacale, il diritto di negoziazione collettiva, ecc.), che non sarebbero (non dovrebbero essere) permesse alla stessa luce delle 'clausole orizzontali' della Carta di Nizza (in particolare dell'art. 53). Previsioni normative – queste ultime – che obbligherebbero (obbligano) il Giudice costituzionale di ogni singolo Paese membro a far valere le garanzie dei 'controlimiti', al pari di quanto si prevede per il rispetto delle identità nazionali, politiche e costituzionali da parte dello stesso Giudice dell'Unione (art. 4.2. TUE).

Se quanto finora sottolineato, sia pure in modo essenziale, risultasse convincente, può chiedersi quale sarebbe la sorte delle 'clausole di eternità' poste alla base del costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra. Può chiedersi, cioè, quale sarà/sarebbe la sorte del processo di integrazione europeo che, per essere costituzionalmente appagante, deve fondarsi sul

²⁵ S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003; C. SALAZAR, *La Costituzione, i diritti fondamentali, la crisi: 'qualcosa di nuovo, anzi d'antico'*, in B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, cit.; G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, 2003; G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, Bologna, 2010.

²⁶ G. AZZARITI, *Le garanzie del lavoro tra costituzioni nazionali, Carta dei diritti e Corte di giustizia dell'Unione europea*, in C. SALVI (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012.

“patrimonio costituzionale europeo” ma anche su un ‘bilanciamento diseguale’ – garantito dalle costituzioni e dalle corti costituzionali degli Stati – tra i diritti economici e i diritti sociali, in altre parole, tra interesse sociale e interesse del mercato, tra la tutela del principio personalista e di quello solidaristico e la garanzia del mercato comune europeo.

Potremmo chiudere la nostra (breve) riflessione prendendo in prestito il passaggio conclusivo di una recente Relazione del compianto Luciano Gallino sul “*modello sociale europeo*”, elaborata prima che il Trattato sul *Fiscal Compact* fosse negoziato e stipulato dai governi europei. In quella sede, lo studioso del ‘finanzcapitalismo’ sottolineava come “I costi dell’essere umano sono così elevati, così imprevedibili per ogni persona, così onerosi per le famiglie e per la persona quando non si riesce a coprirli, da richiedere che la responsabilità di sopportarli sia assunta dalla società nel suo insieme, ovvero dallo Stato, come uno degli scopi più alti della politica, anziché essere accollata senza remore né mediazioni al singolo individuo”²⁷.

Diversamente opinando, ed applicando la logica rigoristica del *Fiscal compact*, le disposizioni costituzionali in tema di diritti fondamentali (in particolare di quelli sociali) rischiano di diventare false promesse, se non vere e proprie ‘menzogne’. Vere e proprie ‘menzogne’ – è da sottolinearsi – non in tutti gli ordinamenti europei ma solo nei Paesi deboli dell’Eurozona.

Se questi sono i problemi di ordine politico-costituzionale sollevati dalla crisi finanziaria e dalle risposte del *Fiscal Compact*, appare ancora ragionevole quella prospettiva (che era alla base dell’“**Appello per una**

²⁷ L. GALLINO, *Il modello sociale europeo e l’unità della Ue in dialogo*, in P. BORGNA (a cura di), *Il modello sociale europeo sotto attacco*, 2012.

Convenzione Costituente Europea”, sottoscritto, in vista delle elezioni europee del 2014, da intellettuali e autorevoli uomini politici e capi di Stato europei) che riproponeva il tema di un ‘Trattato costituzionale per la crescita’, che si prefigga di superare tanto i limiti che le debolezze del Trattato di Lisbona, da assumersi “chiaramente inadeguato per far fronte all’inaspettata crisi internazionale”. A fronte della crisi di governo politico dell’Unione, quell’Appello sollecitava «scelte di natura costituzionale volte a garantire un processo di decisione politica, economica e fiscale, rafforzando la democrazia europea e l’efficacia del sistema istituzionale dell’Unione».

Tale ultima prospettiva appare fondamentale per superare i limiti della *governance* europea, quelli cioè di un metodo intergovernativo che non è riuscito fin qui ad assicurare una prospettiva politica (di coesione europea) all’insieme dei Paesi membri dell’Unione. Una prospettiva – quest’ultima – capace di assicurare l’elaborazione di nuovi trattati che introducano formule più adeguate di legittimazione costituzionale dell’Unione attraverso il coinvolgimento dei popoli dei singoli Paesi membri. Con riguardo all’organizzazione politica dell’Unione, i nuovi trattati dovranno ridisegnare la forma di Stato europea, nella quale possa trovare collocazione un Tesoro europeo con piena responsabilità politica per la politica fiscale, monetaria e di bilancio. Una simile riforma risulterebbe risolutiva dell’attuale assenza di indirizzi politici da parte delle istituzioni europee nei confronti della BCE. Muoversi in questa direzione appare convincente, in quanto si determinerebbe una precisa agenda politica della UE, una vera e propria *road map*, cogliendo l’obiettivo storico, oggi non ulteriormente rinviabile, di una ri-legittimazione politica, istituzionale ed economica dell’azione, delle istituzioni e della ‘sfera pubblica europea’.

In conclusione, come Jürgen Habermas ha lucidamente sottolineato, «... serve un Legislatore europeo che rappresenti i cittadini e decida queste politiche, altrimenti violeremmo il principio secondo cui il legislatore che decide sulla ripartizione delle spese pubbliche coincida col legislatore democraticamente eletto il quale impone a tal fine le tasse»²⁸.

L'Unione europea e l'Italia (ma anche gli altri Paesi membri dell'Unione), insomma, possono uscire dalla crisi se (e solo se) riescono ad uscire dal limbo in cui oggi versano, vittime entrambi della crisi.

²⁸ J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Bari-Roma, 2012.

**Le riforme della *governance* europea e le incertezze legate al
completamento dell'Unione economica e monetaria**

Laura Frosina

Assegnista di ricerca en Derecho público comparado

de la Universidad de Roma "La Sapienza"

SUMARIO: 1. PREMESSA. LE DIFFICOLTÀ CLASSIFICATORIE E UN'IPOTESI DI SEMPLIFICAZIONE DELL'ANALISI. 2. L'EVOLUZIONE DEI MECCANISMI EUROPEI DI SOSTEGNO FINANZIARIO: L'ISTITUZIONE DEL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ (MES) 3. LE RIFORME VOLTE A RAFFORZARE L'INDIRIZZO, IL COORDINAMENTO E LA SORVEGLIANZA DELLE POLITICHE ECONOMICHE E DI BILANCIO DA PARTE DELL'UE 4. L'UNIONE BANCARIA E I SUOI RECENTI PROGRESSI 5. LA RELAZIONE DEI CINQUE PRESIDENTI E LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELLA *GOVERNANCE*: VERSO IL COMPLETAMENTO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA? 6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

1. PREMESSA. LE DIFFICOLTÀ CLASSIFICATORIE E UN'IPOTESI DI SEMPLIFICAZIONE DELL'ANALISI.

La crisi finanziaria ed economica globale esplosa nel 2007, comparata per dimensioni e conseguenze alla grande depressione economica del 1929¹, non ha tardato ad estendersi anche nell'area europea, investendo in forma e misura distinta gli Stati membri dell'Unione, soprattutto quelli con un più alto livello di indebitamento². L'estensione, la gravità e la multiformità della crisi, che ha investito i settori finanziario, economico e bancario, hanno messo in luce i limiti e le carenze progettuali dell'Unione economica e monetaria (UEM) del *post Lisbona*, che ha dimostrato di essere impreparata a gestire una crisi simile -sicuramente non preventivata ma forse per alcuni aspetti prevedibile- perché priva di meccanismi in grado di tutelare la stabilità e la solidità economico-finanziaria dell'Unione. I Trattati, così come modificati dal Trattato di Lisbona, non prevedono, infatti, strumenti a sostegno degli Stati membri in crisi di liquidità, ma, al contrario, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) impone un divieto di salvataggio e soccorso, noto come *bailout* (art. 125), e richiede agli Stati membri di rispettare il divieto di avere disavanzi pubblici eccessivi (art. 126). L'art. 123 TFUE vieta, inoltre,

¹ Vedi G. NAPOLITANO, *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012, il quale osserva come la crisi odierna sia paragonabile, per magnitudine e gravità, a quella del 1929. Cfr. con le riflessioni di F. LANCHESTER, *Le trasformazioni geopolitiche, l'integrazione europea e l'eredità del federalismo statunitense e tedesco*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 1, 2012, il quale parla di "una riqualificazione epocale di quei rapporti geopolitici che negli ultimi due secoli e mezzo hanno permesso lo sviluppo economico-politico e la centralità europea e degli ordinamenti anglo-americani".

² Parla di europeizzazione della crisi R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2012, il quale osserva come la crisi si sia "europeizzata" a partire dal 2010, colpendo la Grecia, il cui debito sovrano ha cominciato a perdere *rating* a partire dall'anno successivo, per poi estendersi in altri Paesi economicamente più deboli come l'Italia, la Spagna, il Portogallo, e l'Irlanda, e infine nel resto d'Europa.

alla Banca centrale europea (BCE) e alle banche centrali nazionali di concedere scoperti di conto, o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, alle istituzioni e agli organismi di diritto pubblico dell'Unione o degli Stati membri, così come vieta l'acquisto diretto presso di essi di titoli del loro debito. L'unica eccezione a tale schema è prevista dall'articolo 122 TFUE che ammette la possibilità di un'assistenza finanziaria da parte dell'Unione europea agli Stati in situazione di crisi, ma soltanto a determinate condizioni, e, in alcuni casi straordinari, che coincidono con situazioni di gravi difficoltà economiche causate da calamità naturali o da circostanze eccezionali che sfuggono dal controllo degli Stati. La mancata previsione di procedure di aiuto finanziario agli Stati membri ha costituito uno dei principali problemi giuridici con cui si sono scontrate le istituzioni europee al momento di affrontare situazioni emergenziali derivate dalla crisi. La necessità di fronteggiare la crisi dei debiti degli Stati sovrani e il rischio di *default* di alcune economie nazionali hanno obbligato le istituzioni europee ad approvare urgentemente misure anticrisi che hanno portato a ricostruire su nuove e più solide basi la *governance* europea dei conti pubblici³.

Le riforme approvate a tal fine sono caratterizzate, nel complesso, da un'ampia disorganicità e frammentarietà, che rivelano: 1) *l'assenza di un disegno unitario*; 2) uno spiccato *sperimentalismo*; 3) una ampia *flessibilità nei contenuti*; 4) la differente natura, emergenziale o strutturale, e la diversa

³ Sulle ragioni e gli effetti della crisi negli Stati membri dell'Unione europea e, in particolare, in quelli dell'Eurozona, esiste un'ampia produzione scientifica. Tra i più recenti contributi sul tema si segnalano, in particolare, J.A. CAPORASO, M. RHODES, *The political and economic dynamics of the Eurozone crisis*, Oxford, University press, 2016. F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLÉN LÓPEZ, J. F. SÁNCHEZ BARRILAO (a cura di), *The impact of the economic crisis on the Eu institutions and Member States*, Navarra, Aranzadi, 2015; S. FABBRINI, *Which European Union? Europe after the Euro crisis*, Cambridge, University press, 2015; O. PORCHIA, *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015; M. J. RODRIGUES, E. Xiarchogiannopoulou, *The Eurozone crisis and the transformation of EU governance: internal and external implications*, Farnham, Surrey, UK, Burlington, VT, Ashgate, 2015.

efficacia, preventiva (*ex ante*) o correttiva (*ex post*), dei provvedimenti adottati. Elementi, questi, che rendono complesso ogni tentativo classificatorio. La dottrina che ha studiato tali fenomeni ha posto l'accento su tali aspetti, prendendo in considerazione uno o alcuni di tali parametri⁴, nel tentativo di offrire semplicemente delle chiavi di lettura delle riforme approvate, o di operare delle ricostruzioni più puntuali⁵, ovvero di fornire una descrizione analitica di tali riforme seguendo una prospettiva ricostruttiva unitaria⁶.

La difficoltà di operare tentativi ricostruttivi di natura unitaria induce -a mio avviso- a seguire la strada della semplificazione, provando ad analizzare le nuove riforme della *governance* in chiave diacronica e in riferimento agli obiettivi prefissati e ai risultati conseguiti, tenendo conto che si tratta di un fenomeno *in progress* che ha dovuto far fronte a situazioni di natura prevalentemente congiunturale ed emergenziale. Uno sguardo di insieme di tali riforme permette di osservare come queste siano orientate, da un lato, a rafforzare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche di bilancio e macroeconomiche degli Stati membri, e, dall'altro, ad istituire un quadro giuridico più solido per rafforzare la resilienza del

⁴ Nella dottrina italiana, ad esempio, un tentativo di sistematizzazione di tali riforme lo ritroviamo in A. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Rivista Aic* n.1, 2015. Nell'analisi l'A. prende in considerazione alcuni dei parametri sopramenzionati, quali, ad esempio, i soggetti coinvolti, la tipologia degli interventi e l'efficacia dei provvedimenti adottati, ai fini di una categorizzazione, evidenziando tuttavia le difficoltà classificatorie sottese ad una operazione simile dovute prevalentemente alla dinamicità e alla emergenzialità del quadro di riferimento.

⁵ V. P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona*, in M. BENVENUTI, F. ANGELINI, *Il diritto costituzionale alla prova della crisi*, Napoli, Jovene, 2012; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, Jovene, 2013; E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, Bologna, Bononia University press, 2013.

⁶ In questa direzione M. BENVENUTI, *Le misure anticrisi adottate dall'Unione europea; uno sguardo d'insieme (tra continuità delle scelte istituzionali, integrazione negativa e decostituzionalizzazione del diritto sovranazionale)*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLÉN LÓPEZ, J. F. SÁNCHEZ BARRILAO (a cura di), *op. cit.*, p. 64 ss.

settore finanziario, migliorando la prevenzione, la gestione e la risoluzione delle crisi finanziarie e bancarie. Nell'intento di perseguire tali finalità sono state messe in campo -a partire dal 2010- una serie di riforme con fonti normative di varia derivazione (sovrnazionale, internazionale e nazionale) e natura (legislativa e non solo), che hanno ridisegnato l'architettura strutturale e il funzionamento della *governance* economico-finanziaria nell'Ue, innovando significativamente il quadro normativo e istituzionale preesistente.

Tali riforme saranno analizzate, alla luce delle premesse metodologiche esposte, secondo una schematizzazione semplificativa in base alla quale possono essere suddivise in: strumenti di assistenza finanziaria per gli Stati membri in difficoltà finanziarie; misure per l'indirizzo, il coordinamento e la sorveglianza da parte dell'Unione europea delle politiche macroeconomiche e di bilancio degli Stati membri; interventi per risanare il settore finanziario concernenti soprattutto l'Unione bancaria. Si tratta di una schematizzazione concettuale funzionale a operare una descrizione analitica delle riforme sulla *governance* dei conti pubblici ma non a inquadrarle e a imbrigliarle nell'ambito di rigide categorie predefinite.

2. L'EVOLUZIONE DEI MECCANISMI EUROPEI DI SOSTEGNO FINANZIARIO: L'ISTITUZIONE DEL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ (MES)

La previsione e l'attivazione di nuovi strumenti di soccorso e assistenza finanziaria agli Stati membri hanno costituito la prima e

immediata risposta dell'Unione europea al sopravanzare della crisi. Ciò in ragione delle strette interrelazioni tra le dinamiche economico-finanziarie nazionali ed europee, che hanno evidenziato sin da subito come le difficoltà finanziarie di uno Stato possano avere ripercussioni anche gravi sulla stabilità macroeconomica del resto della Ue. Gli strumenti di assistenza finanziaria, che mirano nel complesso a preservare la stabilità finanziaria dell'Unione e, in particolare, della zona euro, sono stati adottati in deroga al divieto di *bailout* stabilito dai Trattati, ma giustificati dal carattere eccezionale e senza precedenti della crisi mondiale. Si tratta di interventi caratterizzati da una rigorosa condizionalità, poiché la concessione di aiuti finanziari risulta subordinata al rispetto di determinate condizioni macroeconomiche volte ad assicurare l'attuazione delle necessarie riforme fiscali, economiche, strutturali, e di vigilanza, da parte degli Stati beneficiari⁷. La rigorosa condizionalità è confermata dal fatto che i prestiti vengono erogati in *tranche* e possono essere sospesi se lo Stato membro beneficiario non rispetta gli obblighi concordati.

Il primo piano di salvataggio finanziario, da cui è scaturita l'esigenza di congegnare un sistema per la zona euro⁸, è stato quello approvato il 7 maggio 2010 per salvare la Grecia - a rischio di *default*- consistente in uno stanziamento immediato complessivo di 110 miliardi di euro, di cui 80 miliardi prestati dagli Stati dell'Eurozona e 30 erogati dal Fondo Monetario

⁷ A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: The Mechanism of Financial Assistance*, in *Common Market Law Review*, 2012, 1613 ss.

⁸ L'emersione in tutta la sua gravità della crisi greca ha palesato l'impraticabilità della soluzione di un'eventuale fuoriuscita dall'euro della Grecia e di ripristino della sua valuta nazionale, mettendo in luce le conseguenze negative di questa soluzione per la tenuta complessiva del sistema euro, oltre che per le economie nazionali, a causa delle ingenti perdite cui sarebbero andate incontro le banche (soprattutto francesi e tedesche) sottoscrittrici dei titoli del debito pubblico greco. Infatti nella Dichiarazione dei capi di Stato o di governo della zona euro del 7.5.2010, in cui è stato accordato il pacchetto di aiuto finanziario alla Grecia, è stata sottolineata la necessità di preservare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso.

Internazionale FMI, c.d. *Greek Loan Facility*⁹. Questo piano di aiuti finanziari erogati in tre anni, adottato e coordinato dalla Commissione europea¹⁰, ha richiesto l'attuazione di un percorso di riforme per risanare i conti pubblici, definite nel dettaglio nei memorandum siglati dal Governo ellenico (*Memorandum of Economic and Financial Policies e un Memorandum of Understanding of Specific Economic Policy Conditionality*)¹¹, recanti non soltanto indicazioni dettagliate sugli obblighi e le modalità di riduzione della spesa pubblica ma anche sulle riforme strutturali, economiche e sociali da compiere. Questi *memorandum* sono stati recepiti internamente mediante legge ordinaria e sottoposti al controllo della c.d. Troika, che ricomprende- come è noto- la Commissione, il Fondo Monetario internazionale (FMI) e la Banca centrale europea (BCE)¹².

Dopo l'adozione del *Greek Loan Facility*, per rispondere alle emergenze finanziarie di altri Stati membri, quali, ad esempio, l'Irlanda e il Portogallo, sono stati istituiti, in via emergenziale e temporanea, due meccanismi integrati di salvataggio finanziario, ovverosia il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF)¹³ e il Fondo europeo di

⁹ Il 23 aprile 2010 la Grecia ha formalizzato la sua prima richiesta di sostegno finanziario all'Unione europea a distanza di molti mesi dalle dichiarazioni shock del neo Primo Ministro greco, George Papandreu, relative alla falsificazione dei bilanci pubblici inviati dai governi precedenti all'Unione e di un disavanzo pubblico del 12,7% e, quindi, sostanzialmente quadruplicato rispetto a quello del 3,7% stimato in precedenza.

¹⁰ Decisione 2010/320/UE.

¹¹ Tali *memorandum* sono stati redatti dal Ministro delle finanze greco e dal Governatore della Banca di Grecia, il 3 maggio 2010, vale a dire il giorno successivo alla conclusione della riunione di esperti della Commissione europea, della Banca centrale europea e del Fondo monetario internazionale tenutasi ad Atene, e della riunione dell'Eurogruppo.

¹² Sull'evoluzione della crisi greca e sulle relative ripercussioni per l'Ue si rinvia a A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, 961 ss. U. TRIULZI, *La crisi della Grecia è la crisi dell'Europa?*, in *Federalismi.it*, n. 15/2015

¹³ Il MESF, istituito con regolamento del Consiglio n. 407/2010, in base all'art. 122, c. 2, del TFUE, nasce con la finalità di rispondere in maniera coordinata, rapida ed efficace a difficoltà gravi in un determinato

stabilità finanziaria (FESF)¹⁴, che sono stati poi sostituiti da un meccanismo di sostegno finanziario a carattere permanente, il Meccanismo europeo di stabilità (MES) .

I primi due fondi (MESF) (FESF)¹⁵, istituiti al fine di scongiurare i rischi di *default* di alcuni Stati e dotati di risorse finanziarie limitate, hanno erogato numerosi prestiti agli Stati richiedenti (Grecia, Irlanda e Portogallo), subordinandone la concessione all'adozione di dettagliati programmi di aggiustamento economico-finanziario.

In seguito, l'aggravarsi della crisi e la richiesta di aiuto avanzata da parte della Spagna hanno palesato la necessità di sostituire questi strumenti temporanei con un meccanismo di sostegno finanziario permanente in grado di salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro. L'istituzione di tale meccanismo ha richiesto, anche a causa delle contestazioni di alcuni Governi nazionali, in particolare del Regno Unito, una previa modifica del TFUE -adottata sulla base di una procedura semplificata¹⁶- che ha aggiunto il paragrafo 3 all'art. 136, ove si specifica che "gli Stati la cui moneta è

Stato membro attraverso l'erogazione di prestiti o linee di credito. Lo Stato membro beneficiario della prestazione finanziaria deve definire con la Commissione europea, in consultazione con la Banca centrale europea, le condizioni generali di politica economica alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria.

¹⁴ Il FESF è stato istituito con un accordo internazionale in forma semplificata sotto forma di società anonima di diritto lussemburghese, i cui azionisti sono gli Stati membri della zona euro. Il Fondo è incaricato di fornire assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà attraverso l'emissione di obbligazioni garantite da ciascuno Stato in proporzione alla propria quota di sottoscrizione e nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico. Tale programma viene codefinito dalla Commissione, che agisce in rappresentanza degli Stati dell'Eurogruppo, e dal paese beneficiario degli aiuti, che devono sottoscrivere un *Memorandum of Understanding*, ove vengono specificati i tagli alla spesa pubblica e le riforme strutturali da realizzare.

¹⁵ Le due istituzioni hanno funzionato in maniera concorrente da ottobre 2012 (data di inaugurazione del MES) fino a luglio 2013. Dal 1° luglio 2013 il FESF non ha più potuto avviare nuovi programmi di assistenza finanziaria ma ha continuato la gestione e il rimborso dei debiti non saldati. Attualmente il MES è l'unico strumento permanente per rispondere alle nuove richieste di assistenza finanziaria degli Stati membri.

¹⁶ Il Consiglio europeo, con la decisione n 2011/199 del 25 marzo 2011, ha utilizzato la possibilità di modificare il TFUE con una procedura semplificata ai sensi dell'art. 48 (6) TUE.

l'Euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria, necessaria nell'ambito del meccanismo, sarà soggetta ad una rigorosa condizionalità".

Questa modifica ha permesso agli Stati della zona euro di siglare, il 2 febbraio 2012, il Trattato sul Meccanismo Europeo di Stabilità (TMES), che ha previsto l'istituzione di tale meccanismo definito nei termini di una "organizzazione intergovernativa di diritto internazionale pubblico" con sede a Lussemburgo¹⁷. In realtà, per l'entrata in vigore del Trattato, e l'attivazione di quello che viene comunemente denominato Fondo salva Stati, si è dovuta attendere la ratifica della Germania, che ha dovuto a sua volta aspettare il via libera del Tribunale costituzionale federale. Quest'ultimo si è pronunciato, il 12 settembre 2012¹⁸, a favore della legittimità costituzionale della legge interna di ratifica del Trattato, sia pur esigendo il rispetto di rigorose condizioni rivolte prevalentemente a salvaguardare la centralità della democrazia parlamentare internamente all'ordinamento costituzionale tedesco¹⁹. Il TMES è entrato in vigore l'8

¹⁷ G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 463 ss.

¹⁸ Per un primo commento di questa sentenza v. P. RIDOLA, *"Karlsruhue locuta causa finita? Il Bundesverfassungsgericht, il fondo Salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista"*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2012. Egli evidenzia come il *Bundesverfassungsgericht* abbia preteso anzitutto che "attraverso l'inserimento di riserve venga salvaguardato l'assenso del *Bundestag* su operazioni salva-stati che comportino per la *Bundesrepublik* oneri finanziari eccedenti il capitale per il quale essa si era originariamente obbligata con la sottoscrizione del Trattato" e che al *Bundestag* venga garantita un'esaustiva informazione anche attraverso "il canale della legittimazione personale dei rappresentanti della Repubblica federale negli organi di gestione del fondo". Cfr. A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2012; A. Zei, *I riflessi della nuova governance europea dei conti pubblici nell'ordinamento tedesco*, in *Nomos* n. 3, 2012.

¹⁹ In linea con i contenuti della sentenza, la legge sulla partecipazione al Meccanismo europeo di stabilità ha attribuito al *Bundestag* la responsabilità in materia di bilancio e stabilità finanziaria nelle questioni relative a tale meccanismo, in particolare nei casi in cui siano richieste decisioni maggiormente vincolanti ed economicamente più impegnative. Il legislatore, assecondando in questo modo le indicazioni del *Bundesverfassungsgericht*, ha previsto un pieno coinvolgimento del *Bundestag* in tutte le questioni che

ottobre del 2012 dopo essere stato ratificato dai 17 Stati allora appartenenti all'Eurozona.

Rispetto ai meccanismi di salvataggio previgenti, il MES è dotato di una struttura interna più articolata, di un capitale più ampio, pari a 700 miliardi di euro, e di poteri di intervento più incisivi.

Dal punto di vista organizzativo, il MES è costituito da un Consiglio dei governatori, composto dai Ministri delle Finanze degli Stati aderenti; da un Consiglio di amministrazione e da un direttore generale nominati dal Consiglio dei governatori; nonché dal commissario Ue agli affari economico-monetari e dal Presidente della Banca centrale europea che partecipano in qualità di osservatori. Al Consiglio dei governatori spettano le scelte in materia di assistenza finanziaria che devono essere assunte “di comune accordo” tra i suoi membri²⁰, salvo nei casi di emergenza in cui risulti minacciata la sostenibilità economica e finanziaria della zona euro che consentono di assumere decisioni con la maggioranza dell'85%.

Dal punto di vista funzionale, è dotato di poteri incisivi, tanto di natura preventiva che successiva, prevalentemente rivolti a fornire assistenza finanziaria ai Paesi che già si trovano, o rischiano di trovarsi, in gravi difficoltà finanziarie, attraverso interventi di natura precauzionale (art. 14), o correttiva, finalizzati prevalentemente a ricapitalizzare le banche o le istituzioni finanziarie dello Stato interessato (art. 15), ad erogare prestiti (art.16), a fornire forme di sostegno mediante operazioni di acquisto diretto di titoli del debito pubblico sul mercato primario o secondario.

interessano la sua responsabilità in materia di bilancio, vincolando il rappresentante del Governo federale in seno al MES a formalizzare la sua posizione soltanto dopo aver ottenuto il consenso espresso dell'assemblea plenaria del *Bundestag*

²⁰ Ciascuno Stato esercita un numero di voti proporzionale alla quota di capitale versato.

Gli interventi di assistenza finanziaria del MES sono soggetti, analogamente all'impostazione seguita dagli istituti previgenti, a una rigorosa condizionalità, in quanto possono essere prestati "sulla base di condizioni rigorose" agli Stati vertenti in condizioni finanziarie gravi e soltanto qualora si rivelino indispensabili per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. Le "condizioni rigorose" stabilite dal MES possono consistere in misure di vario tipo che vanno da un piano di aggiustamento macroeconomico fino al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite (art. 12). I piani di aggiustamento macroeconomico, cui risulta generalmente subordinata l'assistenza finanziaria del Meccanismo, devono essere negoziati dallo Stato interessato con la Commissione europea, che agisce di intesa con la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale.

Va ricordato, infine, che -a partire dal 1 marzo 2013- l'intervento di assistenza finanziaria del MES è garantito soltanto a quegli Stati che abbiano ratificato il Trattato sul coordinamento, la stabilità e la *governance* nell'Unione economia e monetaria, c.d. *Fiscal Compact*, che si configura come uno strumento indispensabile per promuovere la responsabilità e la solidarietà di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria²¹.

Dalla sua attivazione, il MES, che ad oggi rappresenta l'unico strumento permanente per la stabilità finanziaria della zona euro, ha fornito

²¹ Tale complementarietà si rafforza nel testo del preambolo del Trattato sul *Fiscal Compact* ove si afferma che la garanzia dell'assistenza nel quadro dei nuovi programmi previsti dal Meccanismo europeo di stabilità (MES) sarà condizionata, a partire dal 1° marzo 2013, alla ratifica del *Fiscal Compact* da parte della parte contraente interessata e, appena sarà terminato il periodo previsto per la trasposizione della regola del bilancio in pareggio nelle legislazioni nazionali (c.d. regola d'oro o *golden rule*), di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del trattato, sarà condizionata anche a quanto richiesto in detto articolo. Si tratta di un condizionamento molto stringente voluto ampiamente dalla Germania per consentire di dare l'assistenza finanziaria del MES soltanto a quegli Stati che adottino regole rigorose in materia di disciplina di bilancio.

assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione delle istituzioni bancarie spagnole²²; sta attualmente fornendo assistenza finanziaria a Cipro, impegnato in un programma di aggiustamento macroeconomico che si fonda su ampi tagli alla spesa pubblica e riforme strutturali in materie socialmente rilevanti come pensioni e sanità²³. Il 19 agosto 2015 ha approvato poi il terzo accordo di prestito per la Grecia (*The Financial Assistance Facility Agreement*), di 85 miliardi di euro, soggetto a onerosi condizionamenti consistenti in misure rivolte al risanamento delle finanze pubbliche, alla promozione della crescita, della competitività e degli investimenti, e ad una vasta riforma della pubblica amministrazione²⁴.

Quest'ultimo piano di assistenza finanziaria va inquadrato e ricostruito nell'ambito delle complesse operazioni di salvataggio che hanno interessato la Grecia nell'ultimo lustro. Va ricordato, infatti, che la Grecia, più volte sull'orlo di un *default* in questi anni, ha usufruito

²² Il programma di assistenza finanziaria accordato nel 2012 alla Spagna si è concluso il 31 dicembre 2013 con il trasferimento complessivo di 41.3 miliardi di euro al Governo spagnolo per la ricapitalizzazione del settore bancario del Paese. L'aiuto finanziario è stato condizionato all'adozione di una serie di riforme riguardanti prevalentemente il settore bancario, compresi piani approfonditi di ristrutturazione delle banche in linea con le norme UE sugli aiuti di Stato. Sono state inoltre realizzate riforme relative alla governance, alla vigilanza e alla regolamentazione del settore finanziario.

²³ Il Governo cipriota ha avanzato, il 25 giugno 2012, una richiesta di aiuto finanziario al Presidente dell'Eurogruppo in ragione sia delle criticità del quadro macroeconomico, sia della difficile situazione bancaria del Paese. L'8 maggio 2013 il Consiglio dei governatori ha approvato il c.d. *Financial assistance facility agreement* (FFA) che prevede il trasferimento complessivo di 10 miliardi euro (di cui 1/10 a carico del FMI) da erogare in diverse *tranche*. L'adozione di tale accordo è stata resa possibile da una previa intesa raggiunta in seno all'Eurogruppo sui punti chiave del piano di aggiustamento macroeconomico, che ha portato in seguito, il 24 aprile 2013, all'adozione da parte del Consiglio dei governatori del *Memorandum of Understanding* (MoU) redatto dalla Commissione europea in collaborazione con la Banca centrale europea e il Fondo monetario internazionale.

Nel *Memorandum* si specificano le condizioni cui risulta subordinato il trasferimento dei fondi che ricomprendono una serie di riforme del settore finanziario e fiscale, nonché riforme strutturali per sostenere la competitività e la crescita, oltre che la sostenibilità del debito pubblico.

²⁴ L'8 luglio 2015 il Governo greco ha richiesto un'ulteriore assistenza finanziaria al Presidente del Consiglio dei governatori del MES. Il 19 agosto è stato approvato dal Consiglio dei governatori il *Memorandum of Understanding*, incentrato su quattro aspetti principali: il ripristino della sostenibilità fiscale, la salvaguardia della stabilità finanziaria; la promozione della crescita, della competitività e degli investimenti, e la riforma della pubblica amministrazione.

complessivamente di tre consistenti programmi di aiuto finanziario vincolati all'adozione di rigorosi piani di *austerity*, approvati mediante *Memorandum of Understanding* e sottoposti agli stringenti controlli della Troika, che hanno avuto effetti dirompenti sul piano interno, favorendo l'insorgere di una crisi economica, politica e sociale senza precedenti²⁵. Dopo il primo piano di salvataggio per il rientro del debito pubblico, il perdurante dissesto delle finanze pubbliche elleniche ha spinto il Governo greco a rinegoziare e a chiudere, nel febbraio 2012, un secondo accordo di prestito con la Commissione e il FMI, per un totale di 130 miliardi di euro, subordinato anch'esso all'approvazione e all'implementazione di un ulteriore piano di misure di austerità. L'adozione di misure dal contenuto fortemente antisociale, indicate dettagliatamente nei *Memorandum of Understanding* e recepite internamente con leggi ordinarie, ha messo in evidenza il carattere antidemocratico di tale processo, in cui il Parlamento ha giocato un ruolo del tutto marginale limitandosi a ratificare quanto previamente stabilito negli accordi per il soccorso finanziario. Ma è sulla negoziazione del terzo piano di supporto finanziario che si è innestata una dura crisi, poiché il Governo di SYRIZA, guidato da Alex Tsipras, vincitore delle elezioni nel 2015, ha deciso di rompere il negoziato in corso e di sottoporre a referendum consultivo, ai sensi dall'art 44 della Costituzione, l'accordo presentato dall'Eurogruppo alla Grecia il 25 giugno²⁶. La vittoria del fronte del NO nel referendum del 5 luglio 2015,

²⁵ Per un'analisi dell'impatto costituzionale della crisi greca si rinvia, in particolare, a X. CONTIADES, I. A. TASSOPOULOS, *The Impact of the Financial Crisis on the Greek Constitution*, in X. CONTIADES (edited by), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Ashgate, 2013, 195 ss., G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, capitolo III, paragrafo 2, 67-77.

²⁶ Per una descrizione della vicenda referendaria greca si rinvia a G. ARAVANTINOU LEONIDI, *La sfida di Atene all'Europa dell'austerità*, in *Federalismi.it*, n. 14/2015. G. GRASSO, *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in *Osservatorio costituzionale*, luglio 2015.

che ha esacerbato la tensione con Bruxelles, è stata letta come la vittoria del Governo di Alex Tsipras, che ha guidato senza esitazione la campagna per il NO al fine di rigettare una proposta giudicata insostenibile da parte dell'economia greca. Le complesse e delicate negoziazioni post-referendarie, in cui si è posto a rischio il futuro della Grecia nell'Unione, hanno portato, il 13 luglio, a un preaccordo tra i leader della zona euro. Tale accordo ha scongiurato il pericolo della *Grexit*, attraverso la imposizione di condizioni ancora più rigorose, da realizzare in tempi record, mediante un vasto pacchetto di riforme di austerità (che prevedono un aumento dell'IVA, una riforma del sistema giudiziario, una riforma del codice di procedura civile, una riduzione delle pensioni) funzionali alla riapertura del negoziato e alla concessione del terzo piano triennale di finanziamenti. L'ammontare complessivo di questo programma di assistenza finanziaria è ancora incerto poiché dipende dalla misura in cui il Fondo Monetario internazionale deciderà di parteciparvi e dagli esiti delle riforme che la Grecia si è impegnata a portare a termine, comprese quelle riguardanti le privatizzazioni dei beni statali²⁷.

L'andamento della vicenda greca, che ha innestato una dura crisi non solo economica ma anche valoriale nell'Unione europea, ha messo pienamente in luce i problemi di democraticità e solidarietà collegati ai nuovi meccanismi di assistenza finanziaria e, più in generale, al rinnovato modello di *governance* economico-finanziaria, caratterizzato da una

²⁷ Su questi aspetti e sulle sfide poste al nuovo Governo greco costituitosi dopo le elezioni legislative anticipate del 20 settembre 2015 si rinvia a G. ARAVANTINOUS LEONIDI, *Le elezioni legislative del 20 settembre in Grecia: la seconda volta di Tsipras*, in *Federalismi.it*, n. 18/2015

gestione centralizzata a livello europeo, di natura prevalentemente tecnico-governativa, e da una preoccupante tendenza alla deparlamentarizzazione²⁸.

3. LE RIFORME VOLTE A RAFFORZARE L'INDIRIZZO, IL COORDINAMENTO E LA SORVEGLIANZA DELLE POLITICHE ECONOMICHE E DI BILANCIO DA PARTE DELLA UE

Il secondo gruppo di riforme della *governance* economico-finanziaria ricomprende, secondo l'ipotesi di semplificazione avanzata in premessa, quelle misure che hanno rafforzato l'indirizzo, il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri da parte dell'Unione europea nel quadro del patto di stabilità e crescita (PSC).

La crisi ha messo in evidenza la debolezza strutturale dell'Unione economica e monetaria (UEM), disegnata a Maastricht e riformata con il Patto di stabilità e crescita, che risulta fondata -come noto- su una separazione tra la politica monetaria, rimessa alla competenza esclusiva dell'Unione, e la politica economica e di bilancio, che continua ad essere riservata alla sovranità degli Stati membri. In particolare, la crisi ha palesato l'inadeguatezza degli strumenti esistenti per promuovere un coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, e un controllo *ex post* sui risultati di tali politiche da parte delle

²⁸ Sui problemi di democraticità collegati alla crisi greca e sulla necessità di una sua parlamentarizzazione a livello europeo si rinvia alle riflessioni di B. CARAVITA, "Parlamentarizzare" la crisi greca, in *Federalismi.it* n.14/2015.

istituzioni europee²⁹, spingendo ad approvare riforme che hanno rafforzato, soprattutto, i poteri di indirizzo e coordinamento dell'Unione europea.

Una delle principali novità introdotte in tale ambito è rappresentata dal Semestre europeo, avviato nel gennaio 2011 con decisione del Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010. Il semestre europeo viene definito negli atti ufficiali dell'Ue come "un ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio della Ue", proprio in quanto rappresenta un metodo di lavoro sincronizzato tra le istituzioni europee e nazionali attraverso il quale vengono discusse e coordinate preventivamente le politiche di bilancio, macroeconomiche, e le riforme strutturali degli Stati membri della Ue³⁰. Il semestre europeo si struttura in diverse fasi e adempimenti istituzionali che seguono una specifica scansione temporale. La sua attivazione viene preceduta dalla pubblicazione, da parte della Commissione, dell'analisi annuale della crescita (AAC), ove vengono identificate le priorità economiche, occupazionali e di bilancio della UE per l'anno successivo³¹, e della relazione sul meccanismo di allerta (AMR), ove vengono segnalati gli Stati che potrebbero riportare squilibri macroeconomici. Nella prima fase del semestre il Consiglio elabora – specificamente nei mesi di febbraio/marzo- le linee guida di politica economica e di bilancio tanto a livello di Unione che degli Stati membri. Verso metà aprile gli Stati membri, tenendo conto delle direttive dettate dal

²⁹ Insiste su questi aspetti F. DONATI, *Crisi dell'Euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista Aic* n. 2/2013, il quale osserva come gli strumenti di indirizzo, coordinamento e controllo previsti si siano rivelati troppo deboli e non abbiano impedito che la scorretta politica di bilancio di alcuni Stati membri abbia messo a repentaglio la tenuta del sistema euro nel suo complesso.

³⁰ Sulla portata di questa innovazione istituzionale e sulla concreta attuazione del semestre europeo in alcune esperienze costituzionali e si rinvia a G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" tra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista Aic* n. 4, 2011.

³¹ Si v. da ultimo l'Analisi annuale della crescita 2016. Consolidare la ripresa e promuovere la convergenza (COM 2015/690) pubblicata dalla Commissione europea il 26 novembre 2015.

Consiglio, trasmettono i programmi di stabilità e convergenza (PSC), elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita e contenenti la strategia a medio termine in materia di bilancio, nonché, i programmi nazionali di riforma (PNR), elaborati nell'ambito della nuova Strategia per la crescita e l'occupazione Ue 2020 e recanti sostanzialmente il piano delle riforme strutturali. Nella fase successiva, verso gli inizi di giugno, la Commissione, dopo aver valutato i piani, esprime delle raccomandazioni specifiche per Paese, che vengono in seguito approvate dal Consiglio ECOFIN, e, per la parte che gli compete, dal Consiglio occupazione e affari sociale, e, infine, adottate dal Consiglio europeo di giugno con cui si chiude a livello europeo il ciclo annuale del semestre. Nella seconda metà dell'anno si apre il c.d. semestre nazionale in cui gli Stati membri approvano le rispettive leggi nazionali di bilancio tenendo conto delle raccomandazioni formulate dalla Commissione³².

Il semestre europeo rappresenta uno dei primi strumenti adottati per creare una maggiore sorveglianza integrata di tipo preventivo fra priorità economiche e bilanci degli Stati³³. Ad esso ha fatto seguito il c.d. *Patto Euro-plus*, stipulato, al termine del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, dagli Stati membri della zona euro e da Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania, in forza del quale si è potuto compiere un ulteriore salto qualitativo nel coordinamento delle politiche economiche. L'Euro-plus, pur essendo formalmente soltanto una dichiarazione congiunta, ha assunto una particolare rilevanza perché attraverso di esso gli Stati si sono impegnati a modificare le proprie politiche economiche, al fin di realizzare determinati obiettivi di

³² Sul semestre europeo v., in particolare, R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea*, cit., p. 12 ss.

³³ In questi termini v. A. CANEPA, *cit.*, p. 10

competitività, occupazione e stabilità finanziaria, e, altresì, a modificare la normativa nazionale attraverso il recepimento delle regole di bilancio fissate nel Patto di stabilità e crescita.

Una riforma che ha avuto un rilievo centrale nella ristrutturazione della *governance* è il *six pack*, un pacchetto normativo composto da cinque regolamenti e una direttiva in materia economico-finanziaria che è entrato in vigore il 13 dicembre 2011. Nello specifico tre regolamenti modificano il Patto di stabilità e crescita per promuovere un maggior coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e un rafforzamento delle procedure per disavanzo eccessivo³⁴, due regolamenti definiscono la nuova procedura di sorveglianza multilaterale, la c.d. procedura per gli squilibri macroeconomici³⁵, e la direttiva, infine, fissa i requisiti e i criteri per i quadri di bilancio degli Stati membri³⁶.

Nel complesso il pacchetto normativo ha apportato modifiche sostanziali al Patto di stabilità e crescita per introdurre, da un lato, maggior rigore e il rispetto di standard minimi ai fini della sostenibilità delle finanze pubbliche, e per rafforzare, dall'altro, il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio attraverso un irrigidimento delle procedure di controllo e delle sanzioni previste.

³⁴ Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro.

³⁵ Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

³⁶ Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

La riforma, oltre a ribadire la cogenza dei parametri di stabilità macroeconomica vigenti, impone nuovi obblighi sia per quanto concerne il bilancio, richiedendo agli Stati membri di convergere verso l'obiettivo del pareggio con un miglioramento annuale dei saldi pari almeno allo 0,5%, sia per quanto riguarda la riduzione del debito, richiedendo ai Paesi con un rapporto debito/PIL superiore al 60% di ridurre progressivamente la parte eccedente di 1/20 l'anno.

Il *six pack*, inoltre, ha rafforzato il sistema dei controlli e delle sanzioni irrogabili per assicurare il rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita da parte degli Stati membri. In questa specifica direzione si sono orientate quelle riforme che hanno migliorato l'attivazione e il funzionamento della procedura per disavanzi eccessivi e, soprattutto, quelle che hanno introdotto nel quadro del semestre europeo una nuova procedura di sorveglianza per la prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici, la c.d. procedura per gli squilibri macroeconomici. Quest'ultimo meccanismo rappresenta senz'altro una novità significativa poiché introduce una complessa procedura di sorveglianza multilaterale rivolta sostanzialmente ad individuare precocemente e a correggere gli squilibri macroeconomici degli Stati membri. Si realizza attraverso una stretta azione di collaborazione tra il Consiglio e la Commissione, che si fonda sull'adozione di raccomandazioni preventive, correttive e misure esecutive di correzione, cui si possono connettere eventuali sanzioni in caso di mancato adempimento da parte degli Stati in disavanzo eccessivo³⁷. Per quanto concerne le sanzioni, si introduce un principio di semi-automatismo

³⁷ Va osservato che nell'ultimo biennio (2014-2015), la Commissione, dopo aver identificato gli Stati considerati a rischio di squilibri macroeconomici nell'ambito delle relazioni sui meccanismi di allerta e degli esami approfonditi effettuati per paese, ha presentato i progetti di raccomandazioni specifiche per Paese, senza avviare alcuna procedura per disavanzi eccessivi nei confronti di quegli Stati che registravano squilibri eccessivi, tra cui l'Italia.

nella loro irrogazione che ne facilita l'adozione. Le sanzioni adottabili nell'ambito delle procedure di controllo, che vanno dalla costituzione di un deposito fruttifero alla comminazione di ammende, sono approvate con raccomandazione della Commissione e si considerano adottate dal Consiglio a meno che questo -attraverso l'istituto del *reverse voting*- non le respinga, entro dieci giorni dalla loro adozione, con voto a maggioranza qualificata degli Stati della zona euro.

Il *six pack* costituisce un importante tassello di una strategia di integrazione economico-finanziaria più ambiziosa, che, soprattutto dopo la dichiarazione dei capi di Stato e di governo della zona euro del 9.12.2011, si è deciso di portare avanti con l'adozione di un "nuovo patto di bilancio"³⁸. Si è aperta così la strada all'approvazione della riforma più rilevante in tale ambito, costituita dal Trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria -meglio noto come *Fiscal Compact*- che è stato sottoscritto in occasione del Consiglio europeo del 1- 2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca³⁹. Il *Fiscal Compact* -entrato in vigore il 1 gennaio 2013- è un Trattato di diritto internazionale che non fa parte del diritto primario dell'Unione perché è stato adottato al di fuori delle procedure di revisione dei Trattati⁴⁰. Risulta, tuttavia, strettamente connesso con l'ordinamento

³⁸ Con queste parole si è aperta la dichiarazione: "The European Union and the euro area have done much over the past 18 months to improve economic governance and adopt new measures in response to the sovereign debt crisis. However, market tensions in the euro have increased, and we need to set up our efforts to address the current challenges. Today we agreed to move towards a stronger economic union. This implies action in two directions: - a new fiscal compact and strengthened economic policy coordination; - the development of our stabilisation tools to face short term challenges".

³⁹ Anche la Croazia non lo ha firmato dopo la sua adesione alla Ue il 1 luglio 2013.

⁴⁰ Sul *Fiscal Compact* esiste una vastissima letteratura. Cfr., tra i tanti, R. BARATTA, *Legal Issue of the Fiscal Compact – Searching for a mature democratic governance of the euro*, in *Il Diritto dell'Unione*

europeo poiché rappresenta, insieme al Trattato istitutivo del MES, uno dei pilastri sui quali si regge il nuovo modello di *governance* nella misura in cui promuove la responsabilità e la solidarietà di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria. Nello specifico il *Fiscal Compact*, che riproduce parte delle regole già previste dal *six pack*, mira a rafforzare la stabilità finanziaria dell'Unione attraverso un maggior coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. Una delle regole di maggior rilievo in esso contenuta consiste nella previsione del pareggio di bilancio, che si considera conseguito se il saldo strutturale annuale è pari all'obiettivo di medio termine specifico per Paese, quale definito nel Patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL nominale (art. 3, paragrafo 1, lett.). A questa regola si connette quella che impone il rispetto dei limiti strutturali nel rapporto debito pubblico/PIL, richiedendo una riduzione a ritmo medio di un ventesimo l'anno per la parte eccedente qualora tale rapporto superi il valore di riferimento del 60% (art. 4); e infine, la regola che prevede un meccanismo di *correzione automatica*, in caso di mancata osservanza di questi limiti, che include l'obbligo della parte interessata di attuare le misure per correggere la deviazione entro un determinato arco temporale (articolo 3, paragrafo 1, lett. e)). A garanzia del rispetto di tali norme, viene prevista una procedura di controllo che fa capo alla Corte di Giustizia, a cui spetta verificare, su istanza di una parte contraente e con la intermediazione della Commissione, l'attuazione degli obblighi previsti in

europa, 2012, p. 647 ss.; G. BONVICINI, F. BRUGNOLI, *Il Fiscal Compact*, Quaderni Iai, Edizioni Nuova Cultura, 2012; L. Besselink, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: Europe Speaking German*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 1 ss. P. CRAIG, *Economic Governance and the Euro Crisis*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROUCHE (a cura di), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, Hart, 2014, pp. 19-40; L.S. ROSSI, *Fiscal Compact e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 293 ss.

materia di disavanzo e costituzionalizzazione del pareggio di bilancio (articolo 8)⁴¹.

L'importanza della c.d. *golden rule* sul pareggio di bilancio risiede nella complementare previsione del Trattato, in cui si specifica che - entro un anno dalla sua entrata in vigore- le nuove regole di bilancio dovranno produrre effetti nel diritto nazionale degli Stati aderenti tramite disposizioni permanenti e vincolanti, preferibilmente di natura costituzionale, ovvero garantendone il rispetto in modo rigoroso lungo tutto il processo nazionale di bilancio (art. 3, par. 2). Questa previsione rappresenta uno degli aspetti più innovativi perché per la prima volta è stato espressamente richiesto agli Stati di trasporre nel diritto interno una regola europea con una fonte di rango "preferibilmente" costituzionale. Scelta preferibile ma non giuridicamente obbligata, che ha condotto soltanto alcuni Stati più gravemente colpiti dalla crisi, come la Spagna e l'Italia, a dare attuazione alle prescrizioni del *Fiscal Compact* mediante revisioni delle proprie carte costituzionali⁴². La maggior parte dei Paesi aderenti, invece, non ha optato per la riforma costituzionale ma ha recepito e dato attuazione alle

⁴¹ Ai sensi di tale articolo, la Commissione è invitata a presentare tempestivamente alle parti contraenti un rapporto sulle disposizioni adottate da ciascuna parte per dare attuazione agli obblighi previsti all'art. 3 del Trattato. Se la Commissione, dopo aver dato alle parti contraenti interessate la possibilità di presentare le proprie osservazioni, conferma la mancata conformità agli obblighi di cui all'art. 3 del Trattato, una o più parti contraenti possono presentare ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia. Una parte contraente, indipendentemente dalla relazione della Commissione, può adire la Corte se ritiene che un'altra parte contraente non abbia rispettato tali obblighi. In entrambi i casi, il giudizio della Corte sarà vincolante per le parti in causa, che dovranno adottare tutte le misure necessarie per dare attuazione alla sentenza entro il termine stabilito. Qualora una parte contraente ritenga, sulla base di una propria valutazione o di quella della Commissione europea, che l'altra parte contraente non abbia adottato le misure per rendere esecutiva la sentenza, potrà adire la Corte di Giustizia e chiedere l'imposizione di sanzioni finanziarie determinate sulla base dei criteri stabiliti dalla Commissione europea nel quadro dell'art. 260 del TFUE. La Corte di Giustizia, una volta verificata l'inadempienza, può imporre il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità adeguata alle circostanze, che non sia superiore allo 0,1% del PIL del Paese interessato. L'importo verrà versato al Meccanismo europeo di stabilità (come già previsto dal richiamato regolamento) se si tratta di uno Stato membro dell'eurozona, ovvero al bilancio dell'UE se riguarda un Paese non membro dell'eurozona.

⁴² Su questa riforma sia consentito rinviare a L. FROSINA, *La costituzionalizzazione dei vincoli europei di bilancio*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLÉN LÓPEZ, J. F. SÁNCHEZ BARRILAO (a cura di), *op. cit.*, p. 489 ss.

disposizioni del Trattato attraverso riforme legislative settoriali, di rango organico o ordinario, che hanno introdotto regole parimenti stringenti e vincolanti sulla stabilità dei conti pubblici.

Il *Fiscal Compact* contiene, inoltre, altre previsioni di portata innovativa che segnano un netto avanzamento nel funzionamento della *governance* economico-finanziaria⁴³. In questa direzione si orientano, ad esempio, quelle disposizioni del Trattato che impegnano gli Stati contraenti a rafforzare il funzionamento della UEM attraverso una convergenza e una competitività rafforzate, o quelle che prevedono la celebrazione - almeno due volte l'anno- degli *Eurosummit*, incontri informali dei capi di Stato e di governo della area euro, del presidente della Commissione, a cui può partecipare il presidente della BCE, nell'ambito dei quali si affrontano questioni legate alla *governance* dell'area euro e alla convergenza delle politiche economiche nell'eurozona.

Infine, un ulteriore avanzamento nella costruzione del modello di *governance* si è avuto con le riforme introdotte dal c.d. *two pack*, un pacchetto comprendente due regolamenti elaborati contestualmente al *six pack*, ma che a causa di diverse opposizioni politiche sono entrati in vigore il 31 maggio 2013⁴⁴. Il *two pack* risulta una importante integrazione del *six pack* in quanto completa il ciclo delle misure previste per la sorveglianza economica e di bilancio europea. I due regolamenti perfezionano il

⁴³ Per questa specifica lettura del *Fiscal Compact* si rinvia, in particolare, a E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, Bologna, University press, 2013.

⁴⁴ Il Regolamento n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria e il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 473/2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

coordinamento delle procedure di bilancio nell'eurozona, prevedendo un regime ordinario di coordinamento per gli Stati che rientrano nei parametri del Patto di stabilità e crescita, e un regime speciale di sorveglianza economica e di bilancio per gli Stati in difficoltà finanziaria, calibrando poteri e strumenti di intervento dell'Unione in base alla condizione di stabilità finanziaria di ciascuno Stato.

Il regolamento n. 473/2013 delinea una procedura di bilancio comune a tutti gli Stati della zona euro, nel rispetto della quale gli Stati devono rendere pubblici i documenti programmatici di bilancio nazionale a medio termine nel quadro del semestre europeo e sottoporsi a una valutazione preventiva della Commissione. La Commissione è chiamata a verificare in via preventiva, nella fase di discussione parlamentare dei bilanci nazionali, se siano stati effettivamente rispettati i limiti imposti dal Patto di stabilità e crescita e a esprimere un parere. Inoltre, si prevede che nell'ambito della procedura per la correzione dei disavanzi eccessivi, gli Stati gravati da tale disavanzo presentino un programma di partenariato economico recante gli interventi e le riforme strutturali necessarie a garantire una correzione efficace e duratura del disavanzo eccessivo.

Il secondo regolamento (n. 472/2013) introduce norme in materia di sorveglianza rafforzata, assistenza finanziaria e vigilanza post-programma da applicare agli Stati che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà finanziarie, rafforzando i già incisivi poteri assegnati dal *six pack* alle istituzioni europee, consentendo, di fatto, il "commissariamento" di quei Paesi che non rispettano i parametri europei.

Le misure descritte evidenziano, quindi, le principali linee di questo secondo gruppo di riforme della *governance* economico-finanziaria che, oltre ad imporre vincoli finanziari rigorosi, mirano a costruire un sistema

fondato su un maggiore livello di coordinamento e responsabilizzazione degli Stati membri sin dalla fase di programmazione delle politiche di bilancio, nonché su una vasta gamma di controlli e sanzioni, al fine di garantire il rispetto dei parametri europei e perseguire così, più efficacemente, gli obiettivi della crescita sostenibile e della coesione economico-sociale all'interno dell'Unione europea.

4. L'UNIONE BANCARIA E I SUOI RECENTI PROGRESSI.

La crisi economica e finanziaria non ha mostrato soltanto la debolezza dell'Unione economica e monetaria ma anche l'inadeguatezza del mercato europeo dei servizi bancari, minacciato nel suo funzionamento da un crescente rischio di frammentazione finanziaria, insolvibilità, e dall'esistenza di forti disparità tra gli Stati membri. L'incapacità dei sistemi bancari nazionali di fronteggiare la crisi, la connessione tra crisi finanziaria e debito sovrano, la dimensione sovranazionale di alcuni problemi degli enti creditizi, hanno dunque evidenziato la necessità di armonizzare la regolamentazione, i meccanismi di vigilanza, e i processi di risoluzione e salvataggio delle istituzioni bancarie, in tutta l'Unione europea, e, in particolare, nella zona euro.

La creazione di un sistema maggiormente integrato in questo settore rappresenta, pertanto, un altro importante tassello della strategia di ridefinizione della *governance* portata avanti dall'Unione europea in seguito alla crisi finanziaria globale, nel cui ambito sono stati operati ampi

interventi di riforma strutturale che hanno portato negli ultimi anni alla creazione di una vera e propria Unione bancaria⁴⁵.

Le riforme normative approvate dalle istituzioni europee – a partire dal 2012 – si inquadrano nell'ambito di un più vasto processo di riforma avviato sulla base di una apposita tabella di marcia inclusa nella relazione presentata, il 5 dicembre 2012, dal Presidente del Consiglio europeo, in collaborazione con i Presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea, e rivolta a realizzare una autentica Unione economica e monetaria⁴⁶. L'attuazione di tali riforme ha dato vita in tempi rapidi all'istituzione dell'Unione bancaria e a una supervisione bancaria unica, che è stata definita da Mario Draghi “il più grande passo verso un'integrazione più profonda dalla creazione dell'Unione economica e monetaria”⁴⁷.

L'Unione bancaria si regge sull'azione integrata di diverse istituzioni, prima fra tutte la BCE, e si fonda sostanzialmente su tre pilastri: il Meccanismo di vigilanza unico (MVU)⁴⁸; il Meccanismo di risoluzione

⁴⁵ S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2014, p. 79 ss.

⁴⁶ Si tratta della relazione “Verso un'autentica unione economica e monetaria”, che si fonda sulla realizzazione di alcuni punti fondamentali, quali, “un quadro di bilancio integrato”, “un quadro integrato di politica economica”, e “un quadro finanziario integrato”. In tale documento si sottolinea la necessità in maniera imperativa di spezzare il nesso tra banche e Stati che viene identificata come una delle principali cause del debito sovrano. Già nel Consiglio europeo del 18.19-10-2012 si prefigura la creazione di una vera e propria Unione bancaria.

⁴⁷ S. ANTONIAZZI, *L'Unione bancaria europea: i nuovi compiti della BCE di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, p. 359 ss.

⁴⁸ Regolamento Ue n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea dei compiti specifici in relazione alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi. Su questo regolamento si rinvia a F. CIRAULO, *Il Regolamento UE n. 1024/2013 sul meccanismo unico di vigilanza e l'unione bancaria europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2014, www.amministrazioneincamminoluiss.it, pp.1-37.

unico (MRU)⁴⁹ integrato dal Fondo di risoluzione unico; e il sistema comune di garanzia dei depositi bancari⁵⁰.

Il MVU, istituito in base ad un accordo conseguito nel marzo 2013 tra Parlamento e Consiglio, è un meccanismo di supervisione e vigilanza bancaria diretta delle maggiori banche degli Stati della zona euro, o di altri Stati richiedenti, che fa capo alla Banca centrale europea⁵¹. Il Meccanismo, divenuto operativo dal 4 novembre 2014, si occupa di esercitare la vigilanza sulle maggiori banche europee (attualmente 129 banche che detengono l'82% degli attivi bancari nell'area euro) classificate come "significative" sulla base di determinati parametri, definiti nel regolamento quadro MVU⁵², che si riferiscono prevalentemente alle dimensioni, alla rilevanza economica e al valore delle attività della banca, soprattutto in riferimento al PIL del Paese⁵³. Le banche che non rientrano in tale classificazione continuano a essere sottoposte al controllo delle Autorità di vigilanza nazionale, che devono operare in stretta collaborazione e sotto la responsabilità ultima della BCE. Nell'ambito di tale meccanismo, alla BCE sono attribuiti un'ampia gamma di poteri di supervisione, ispezione e

⁴⁹ Regolamento Ue n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del Meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e recante modifiche al regolamento Ue n. 1093/2010.

⁵⁰ Direttiva Ue n. 49/2014, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014.

⁵¹ A tal proposito si rinvia a A. PISANESCHI, *Banca centrale europea, vigilanza bancaria e sovranità degli Stati*, in *Federalismi.it*, 17, 2014, p. 1-11; G. LO SCHIAVO, *The Single Supervisory Mechanism: Building New Top-Down Cooperative Supervisory Governance in Euro*, in F. FABBRINI, H. HIRSCH BALLIN, HAN SOMSEN (a cura di), *What form of Government for the European and the Eurozone?*, Union Oxford, Bloomsbury, 2015.

⁵² Regolamento della Banca centrale europea (BCE/2014/17), del 16 aprile 2014, che stabilisce le modalità di cooperazione tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali competenti nel quadro del meccanismo di vigilanza unico.

⁵³ Sulle problematiche legate alla discrezionalità nella valutazione dei parametri v. O. CAPOLINO, L. DONATO, R. GRASSO, *Road map dell'unione bancaria*, in G. BRACCHI, D. MASCIANDARO (a cura di), *Banche e ciclo economico. Stabilità redditiva e nuova vigilanza*, 2013, pp. 217-218.

controllo sull'organizzazione e il funzionamento degli enti creditizi, atti sostanzialmente a prevenirne il fallimento, a cui si accompagna un sistema di sanzioni amministrative che ne garantiscono l'effettività⁵⁴.

Il Meccanismo di Risoluzione Unico (MRU), istituito in base ad un accordo del Parlamento e Consiglio del marzo 2014, è finalizzato ad assicurare una gestione ordinata di eventuali fallimenti nell'Unione bancaria con costi minimi per i contribuenti e l'economia reale. Il funzionamento di tale meccanismo ricalca nei suoi lineamenti essenziali il meccanismo unico di supervisione bancaria poiché si fonda su una stretta collaborazione tra le autorità nazionali e un'autorità centrale europea, il Comitato di risoluzione unico, a cui viene assegnata la responsabilità ultima delle operazioni. La decisione finale sull'avvio di una procedura di risoluzione di una banca in dissesto finanziario spetta, infatti, al Comitato di risoluzione unico⁵⁵, divenuto operativo nel mese di gennaio 2016, mentre la gestione operativa delle decisioni è attribuita alle Autorità nazionali di risoluzione. Il Comitato decide in merito ai programmi di risoluzione delle banche in dissesto finanziario ed è responsabile di tutti i casi di risoluzione in cui si debba ricorrere al Fondo di Risoluzione unico, indipendentemente dalle dimensioni della banca. Il funzionamento di tale meccanismo è supportato infatti da tale Fondo, finanziato con i prelievi a carico delle banche stesse, che sarà costituito nell'arco di 8 anni e che

⁵⁴ Nell'ambito del MVU la BCE ha il potere di condurre valutazioni prudenziali, ispezioni in *loco* e indagini, concedere e revocare licenze bancarie, valutare l'acquisto e la cessione di partecipazioni qualificate di enti creditizi, assicurare la conformità alla normativa prudenziale dell'Ue, fissare requisiti patrimoniali più elevati per scongiurare ogni rischio finanziario.

⁵⁵ Il Comitato di risoluzione unico è composto da un *board* esecutivo, integrato da un direttore e quattro membri permanenti e, da una sessione plenaria, a cui partecipano anche i rappresentanti di ogni autorità di risoluzione nazionale degli Stati partecipanti, e gli osservatori nominati dalla BCE e dalla Commissione europea. Il *board* esecutivo, su segnalazione della BCE, nell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza, valuta se adottare o meno il piano di risoluzione di una banca a rischio di fallimento. La sessione plenaria adotta decisioni di carattere più generale concernenti il bilancio o il regolamento.

dovrebbe raggiungere il suo livello-obiettivo nel 2023⁵⁶. Il Fondo sarà chiamato a fornire finanziamenti complementari agli istituti in crisi - che non potranno coprire comunque più del 5% delle relative passività- nei casi di necessità dovuti all'impossibilità di far fronte ai costi di una risoluzione.

L'ultimo pilastro su cui si regge l'unione bancaria è il sistema comune di garanzia dei depositi, che ha imposto agli Stati membri di istituire schemi di rimborso per i depositi garantiti (fino a 100.000 euro) finanziati dalle banche medesime. Di recente è stato avviato il processo di istituzione del sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS), con l'approvazione da parte della Commissione, il 24 novembre 2015, di una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio Ue n. 806/2014, che si prefigge l'obiettivo di istituire un sistema comune di assicurazione dei depositi dei cittadini a livello della zona euro. Il processo di costituzione dell'EDIS, che rappresenta l'elemento mancante dell'architettura dell'Unione bancaria, si svilupperà gradualmente in diverse fasi attraverso il progressivo trasferimento dei contributi delle banche. Questi contributi saranno dedotti da quelli versati ai rispettivi sistemi nazionali di garanzia dei depositi che continueranno a esistere.

Il nuovo sistema di integrazione bancaria, descritto sinteticamente nei suoi tratti essenziali, ha assegnato un ruolo di indiscussa centralità alla Banca centrale europea, contribuendo a rafforzare ancor di più il ruolo di questa istituzione nel contesto successivo alla crisi finanziaria. Questo fenomeno ha posto alcuni problemi di compatibilità con il mandato di politica monetaria di tale istituzione e con i caratteri di apoliticità e neutralità che la contraddistinguono. E' noto, infatti, che negli ultimi anni

⁵⁶ Il trasferimento e la messa in comune dei fondi sono stati definiti nell'ambito di un accordo intergovernativo firmato il 21 maggio 2014 fra i 26 Stati membri (tutti tranne Svezia e Regno Unito).

la BCE ha fatto largo utilizzo di strumenti di varia natura, aventi o meno natura convenzionale, rivolti non soltanto a garantire il corretto funzionamento della politica monetaria ma anche a sostenere gli Stati più gravemente colpiti dalla crisi con misure di vario tipo a sostegno dei titoli del debito pubblico. L'esteso utilizzo da parte della BCE di strumenti "non ordinari" e aventi una forte ingerenza sulle politiche economico-finanziarie degli Stati membri - sui quali non è possibile soffermarsi in questa sede⁵⁷ - ha sollevato diversi dubbi sulla legittimità della sua azione. Tali dubbi sono stati in parte risolti nelle conclusioni del 14.1.2015 dell'Avv. Generale Cruz Villalón, pronunciate nell'ambito della causa relativa alle *Outright Monetary Transactions* (OMT), e nella relativa sentenza della Corte di Giustizia del 16 giugno 2015⁵⁸, ma hanno aperto un ampio dibattito sulla politicizzazione della politica monetaria e sulla trasformazione sostanziale dei poteri di intervento della BCE e la loro sottrazione ad ogni tipo di controllo democratico.

Le riforme sinteticamente descritte evidenziano come l'Unione bancaria segni un ulteriore e fondamentale passo nella costruzione della *governance* finanziaria europea, e più in generale nel processo di integrazione sovranazionale, perché tende a creare un sistema composto da

⁵⁷ Per una ricostruzione analitica di queste misure, si rinvia, tra i tanti, a A. CANEPA, *op. cit.*, p. 13 ss. e A. VITERBO, *La politica di condizionalità della BCE: problematiche e prospettive*, in O. PORCHIA (a cura di), *op. cit.*, p. 99 ss.

⁵⁸ Si tratta della sentenza del 16 giugno 2015 in Causa C-62/14, *Gauweiler e a. c. Deutscher Bundestag*, nell'ambito della quale il Tribunale costituzionale federale tedesco aveva chiesto alla Corte di Giustizia di pronunciarsi sulla legittimità del piano di OMT approvato dalla Banca centrale europea, avanzando dei dubbi sulla compatibilità di tali operazioni con il mandato di politica monetaria della Banca. Nelle conclusioni dell'Avv. Generale Cruz Villalón era stata già affermata la legittimità delle misure non convenzionali come le OMT, quali strumenti di politica monetaria, purché adottate in presenza di circostanze eccezionali che ne giustificano l'utilizzo, e corredate di tutte le informazioni necessarie per valutarne la proporzionalità. Nella sentenza la Corte di Giustizia ha confermato tale interpretazione, dichiarando la legittimità di tali operazioni rispetto al diritto europeo, e ha fornito un contributo rilevante nella definizione del concetto di politica monetaria e dei limiti del sindacato giurisdizionale su tali atti. Sull'importanza di tale sentenza v. A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2015.

apparati nazionali ed europei maggiormente integrato rispetto al passato che si avvale di strumenti di interazione tra il livello nazionale ed europeo particolarmente innovativi⁵⁹.

5. LA RELAZIONE DEI CINQUE PRESIDENTI E LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELLA GOVERNANCE: VERSO IL COMPLETAMENTO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA?

Una particolare attenzione merita l'analisi della relazione "Completing Europe's Economic and Monetary Union", approvata, il 22 giugno 2015, dai presidenti della Commissione europea, Jean Claude Juncker, del vertice euro, Donald Tusk, dell'Eurogruppo, Jeroen Dijsselbloem, della Banca Centrale Europea, Mario Draghi, e del Parlamento europeo, Martin Schulz. La relazione propone un complesso piano per l'approfondimento e il completamento dell'Unione economica e monetaria da realizzare nei prossimi dieci anni e rappresenta l'ultimo di una serie di documenti approvati in questi anni per imprimere una svolta decisiva alla *governance* economica e finanziaria⁶⁰. Il percorso di riforme

⁵⁹ Sulla portata innovativa degli strumenti previsti nel quadro dell'Unione bancaria si rinvia, in particolare, alle considerazioni di L. TORCHIA, *L'Unione bancaria europea: un approccio continentale?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, p. 11 ss.

⁶⁰ Il tema della riforma della *governance* ha dato avvio a un ampio dialogo interistituzionale che ha portato alla pubblicazione di diversi documenti. In seguito alla relazione "Verso un'autentica Unione economica monetaria", presentata il 5 dicembre 2012 dai quattro presidenti (citata *supra*, nota 46), è stato pubblicato dalla Commissione, il 30 novembre 2012, il "Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita". Il 9 luglio 2014 è stato poi pubblicato il parere del Comitato economico e sociale europeo "Completare l'Unione economica e monetaria. Le proposte economiche e sociali europee per la prossima legislatura" (GU C 451 del 16.12.2014). Il dibattito è stato riavviato in occasione del vertice euro del 24 ottobre 2014, che ha portato all'approvazione della *Nota analitica* predisposta dal

delineato in questo documento per costruire un'Unione economica e monetaria più profonda ed equa, che rappresenta peraltro una delle dieci priorità indicate da *Juncker* nei suoi orientamenti politici, si riferisce principalmente agli Stati della zona euro, anche se viene aperto a tutti gli Stati membri dell'UE che siano interessati a tale processo di approfondimento. Risulta strutturato in tre fasi che dovrebbero terminare entro il 2025. La prima fase, denominata *approfondire facendo*, che va dal 1 luglio 2015 al 30 giugno 2017, si prefigge di rilanciare la competitività degli Stati membri e la convergenza delle loro politiche economiche e di bilancio, senza apportare modifiche ai Trattati ma avvalendosi in maniera più efficace degli strumenti previsti dal diritto vigente. La seconda fase, denominata "*completare la UEM*", aspira a realizzare interventi di più ampia portata rivolti a rendere maggiormente vincolante il processo di convergenza, mediante l'individuazione di parametri comuni che abbiano natura giuridica, e mira alla creazione di una tesoreria comune per la zona euro. La fase finale, che dovrebbe concludersi entro il 2025, servirà a dare attuazione alle riforme programmate e approvate al fine di garantire la realizzazione di una UEM autentica e approfondita.

Il programma di ristrutturazione della *governance* economico-finanziaria, a cui verrà data attuazione nelle fasi descritte, mira a raggiungere obiettivi più o meno ambiziosi e sembra prefigurare un cambiamento del modello vigente, ancorché più limitato rispetto alle soluzioni prospettate negli ultimi anni ⁶¹, che aspira a compiersi principalmente attraverso un processo di rinnovamento economico, sociale,

Presidente della Commissione Juncker, in collaborazione i Presidenti del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea, e presentata al Consiglio europeo informale del 12 febbraio 2015.

⁶¹ In particolare, in dottrina, sono state avanzate diverse proposte di riforma fondate su una revisione dei Trattati. Da ultimo si v. F. FABBRINI, H. HIRSCH BALLIN, HAN SOMSEN (a cura di), *op. cit.*

politico e istituzionale. La relazione dei cinque presidenti chiarisce che si intende avanzare verso: 1) un'unione economica, di convergenza, crescita e occupazione, in cui ciascuna economia nazionale abbia le caratteristiche strutturali per prosperare nell'UEM, e nell'ambito della quale creare un sistema di autorità per la competitività per la zona euro, rafforzare l'attuazione della procedura per gli squilibri macroeconomici, e, infine, promuovere l'occupazione e le politiche sociali nel quadro di un semestre europeo rinnovato; 2) un'unione finanziaria più solida, in cui sia garantita la integrità della moneta e la stabilità finanziaria, anche grazie alla introduzione di un sistema europeo di garanzia dei depositi e al completamento dell'Unione bancaria; 3) un'Unione di bilancio, che sia in grado di garantire la sostenibilità e la stabilizzazione di bilancio, principalmente tramite l'istituzione di un Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, incaricato di coordinare e integrare i consigli nazionali per le finanze pubbliche, nonché mediante la creazione di una funzione comune di stabilizzazione macroeconomica in grado di far fronte agli shock che non possano essere gestiti a livello nazionale; 4) un'unione politica, in cui si rafforzino i controlli democratici, la legittimità e le istituzioni, prevalentemente attraverso un maggior coinvolgimento dei Parlamenti, tanto a livello nazionale che europeo, nei processi decisionali relativi alla *governance*, mediante una valorizzazione del ruolo dell'eurogruppo, e infine tramite la creazione di una rappresentanza della zona euro presso le istituzioni internazionali; 5) un'unione economica e monetaria in cui si rafforzi considerevolmente la dimensione sociale attraverso il miglioramento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale in tutti gli Stati membri della zona euro.

Il 21 ottobre 2015 la Commissione europea ha dato iniziale attuazione alla prima fase del processo di completamento della UEM

(approfondire facendo)-iniziata formalmente il 1° luglio 2015- mediante l'approvazione di un pacchetto di misure concrete, che ricalcano la tabella di marcia delineata nella relazione dei cinque e si riferiscono agli Stati membri della zona euro ⁶². Il passaggio successivo è previsto nella primavera del 2017, quando la Commissione, in consultazione con le altre istituzioni europee, presenterà un libro bianco per delineare i passi successivi necessari per portare a termine il completamento della UEM.

Il pacchetto di misure approvato finora dalla Commissione si prefigge, nello specifico, di: rinnovare l'approccio del semestre europeo, rafforzando il dialogo democratico nel suo ambito e assegnando maggiore centralità agli aspetti sociali e all'occupazione; migliorare gli strumenti della *governance* economica, partendo da un riesame delle norme incluse nel *six-pack* e nel *two pack*, e provvedendo a istituire i comitati nazionali per la competitività e il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche; e, infine, creare un sistema europeo di garanzia dei depositi e una rappresentanza unificata della zona euro nelle istituzioni finanziarie internazionali, soprattutto nel FMI. In concreto, finora la Commissione, con decisione del 21 ottobre 2015⁶³, ha istituito il Comitato consultivo indipendente europeo per le finanze pubbliche. Il Comitato si configura come un organo indipendente e di natura consultiva, incaricato di fornire un'attività di consulenza e supporto alla Commissione nella sorveglianza multilaterale della zona euro, fornendo principalmente valutazioni sull'attuazione del quadro di bilancio dell'Ue e pareri sull'orientamento di bilancio per il futuro della zona euro. E' chiamato inoltre a collaborare con i consigli nazionali per le finanze pubbliche degli Stati membri, al fine di

⁶² Si v. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria (COM 2015/600).

⁶³ C(2015) 8000

scambiarsi *best practices* e trovare un consenso sulle questioni relative al quadro di bilancio dell'Ue, e, altresì, a fornire consulenze *ad hoc* su richiesta del presidente. Un'altra importante riforma ascrivibile a questa prima fase attuativa è quella concernente la creazione del sistema europeo di garanzia dei depositi (EDIS), richiamato nel paragrafo precedente, che ha gettato le premesse per costruire, sia pur gradualmente, il terzo pilastro dell'Unione bancaria.

Alla luce di quanto detto, è possibile osservare che le riforme riconducibili alla prime fase, “approfondire facendo”, incluse nella tabella di marcia e in parte già approvate, presentano un grado di dettaglio e si prefiggono principalmente di rilanciare la convergenza economica e sociale nell'Unione monetaria, senza rinunciare ad un processo di democratizzazione e istituzionalizzazione dai contorni non ancora ben definiti. Le riforme contemplate nelle altre fasi, pur essendo più ambiziose negli obiettivi enunciati, sono caratterizzate, invece, da maggiore genericità e approssimazione nei contenuti, poiché non descrivono le forme e i modi in cui si intende concretamente compiere il successivo e definitivo passaggio per il completamento dell'Unione economica e monetaria.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

L'ultimo ciclo di riforme avviate su impulso della relazione dei cinque presidenti sembra colmare alcune delle principali lacune evidenziate da molti economisti europei che, soprattutto dopo il paventato rischio della

Grexit, sostituito ora dalla minaccia incombente della Brexit⁶⁴, hanno sottolineato la necessità di portare a termine un programma articolato di riforme strutturali della UEM, costruendo un bilancio unico dell'eurozona, attuando una politica fiscale unica, completando l'unione bancaria e avviando politiche comuni nei settori strategici per la competitività europea.

Le riforme programmate -come appena accennato- sembrano imprimere una direzione più definita e una connotazione (almeno teoricamente) maggiormente democratica alla *governance* economica-finanziaria, poiché prevedono un processo di approfondimento e democratizzazione indispensabile per la sua ulteriore evoluzione che aspira a superare alcune delle principali criticità senza, tuttavia, risolvere quei problemi di fondo che hanno impedito in passato e che impediscono oggi di compiere il vero salto di qualità verso un modello istituzionale più avanzato.

E' vero che il lungo e complesso percorso riformistico descritto, oltre a garantire la tenuta del sistema della zona euro nel suo complesso, è riuscito a produrre un'armonizzazione normativa delle regole in materia finanziaria e di bilancio, così come a conseguire progressi in termini di coordinamento e convergenza verso obiettivi comuni delle politiche di bilancio ed economiche nazionali, nonché a compiere degli avanzamenti significativi nella costruzione di una unione bancaria europea. E' altrettanto vero, tuttavia, che ha contribuito a costruire un sistema con numerosi problemi di democraticità, evidenziati, in particolar modo, dallo scarso

⁶⁴ Il referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea si svolgerà il 23 giugno 2016. Sulle ragioni e le possibili conseguenze di questo referendum si rinvia a G. CARAVALE, "Whit them" o "of them" il dilemma di David Cameron, in *Federalismi.it*, n. 23, 2015; Id., *L'illusione della sovranità. Il Regno Unito tra elezioni locali e Brexit*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2016.

livello di legittimazione democratica dei processi decisionali e dal *deficit* democratico del diritto europeo; dalla rigorosa condizionalità degli interventi di assistenza finanziaria; dal rafforzamento di istituzioni che come il MES operano secondo il metodo intergovernativo, o che, come la Banca centrale europea, agiscono indipendentemente e al di fuori dei circuiti democratici-rappresentativi; dalla marginalizzazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo; dalla scarsa attenzione prestata alla dimensione sociale nell'Unione economica e monetaria, con ricadute negative sui diritti dei cittadini europei⁶⁵. Tutti elementi questi che hanno avuto un impatto amplificatore sul complessivo *deficit* democratico della Ue.

A ciò si aggiungono i problemi derivanti dalla crescente asimmetria e dalla difficile coabitazione tra gli Stati membri dell'eurozona e gli altri Stati membri nell'ambito di un'Unione economica e monetaria sempre più integrata e rinnovata a seguito delle recenti riforme approvate⁶⁶. Il divario esistente ha spinto ad adottare nuove formule di compromesso come risulta dalle soluzioni concernenti la *governance* economica individuate nel

⁶⁵ Su questi aspetti si rinvia, in particolare, alle riflessioni critiche di F. BALAGUER CALLEJÓN, *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, anticipazione Convegno finale PRIN 2010-2011, *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, 13-16, il quale evidenzia come la crisi economica abbia ulteriormente deteriorato il modello di *governance*, che ha prodotto una riorganizzazione degli assetti di poteri all'interno della Ue, mettendo in crisi la sua stessa legittimazione come comunità di diritto, tanto sul piano della produzione normativa che su quello di applicazione del diritto. In questa prospettiva l'A. sottolinea, tra i vari aspetti critici, la centralità decisionale acquisita dal Consiglio europeo, la perdita di capacità di iniziativa e di decisione della Commissione, e il profondo indebolimento del Parlamento europeo non compensato dal ruolo svolto dai Parlamenti nazionali.

⁶⁶ La recente normativa europea sull'unione bancaria, ad esempio, è applicabile soltanto agli enti creditizi situati in Stati membri la cui moneta è l'euro o in Stati membri che abbiano concluso con la Banca centrale europea un accordo di cooperazione stretta in materia di vigilanza prudenziale, conformemente alle norme pertinenti dell'UE e fatti salvi i requisiti in materia di vigilanza di gruppo e su base consolidata e di risoluzione.

quadro della intesa recentemente raggiunta per la permanenza del Regno Unito nella Ue in seno al Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016⁶⁷.

Le diverse implicazioni della *governance* economica europea hanno portato la dottrina a fornire letture e valutazioni profondamente divergenti di questo fenomeno e della sua possibile evoluzione, che rivelano, soprattutto, un generale scetticismo e una profonda incertezza sui risultati cui potrà condurre. Se, da un lato, è stato osservato come questo processo abbia gettato le basi per la costruzione di un governo europeo dell'economia⁶⁸, ovvero che possa essere interpretato come una fase propedeutica alla federalizzazione della Ue, o perlomeno che questa sia l'evoluzione cui è destinata⁶⁹. Dall'altro lato, si è insistito sul carattere antidemocratico del processo in atto, avendo finora rafforzato un sistema di relazioni intergovernative a scarsa legittimazione democratico-rappresentativa che rischia di progredire anche in futuro in questa direzione senza compiere gli indispensabili avanzamenti democratici⁷⁰.

⁶⁷ L'intesa raggiunta al termine di complesse negoziazioni rafforza lo status speciale del Regno Unito nella Ue, e soddisfa, così, alcune delle principali richieste avanzate dal Premier Cameron per il suo Paese. L'intesa riguarda i quattro ambiti di interesse menzionati nella lettera inviata dal Premier britannico, il 10 novembre 2015, al Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, concernenti, quindi, la competitività, la *governance* economica, la sovranità, le prestazioni di sicurezza sociale e la libera circolazione. L'accordo su questi temi è stato conseguito sulla base della proposta avanzata, il 2 febbraio 2016, dal Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk. Per un'analisi dei contenuti relativi a tale proposta si rinvia a C. CURTI GIALDINO, *To be or not to be together. Il compromesso di Tusk per mantenere il Regno Unito nella Ue: una prospettiva ragionevole per la Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 3/2016.

⁶⁸ E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, cit., passim.

⁶⁹ Cfr., ad esempio, R. BIFULCO, *Il principio di pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangeri*, 2011, p. 252 p. 250, il quale evidenzia che la intensa e coordinata limitazione della sovranità da parte dei principali Stati membri scaturita dalla crisi possa trovare un orizzonte di senso solo nella prospettiva federale.

⁷⁰ Sottolinea i rischi di questa evoluzione, tra gli altri, P. BILANCIA, *Il Governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014. In senso critico sugli effetti delle riforme anticrisi M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 113 e ss., che legge in queste riforme i segni di una vera e propria decostituzionalizzazione del diritto sovranazionale e, a monte di esso, dello stesso processo di integrazione europea.

Rispetto a questi scenari, gli obiettivi enunciati nella relazione dei cinque presidenti sembrano propendere per una via intermedia che non chiarisce quale sia l'indirizzo da imprimere in via definitiva alla *governance* europea per il completamento dell'Unione economica e monetaria, ma lascia piuttosto intravedere ancora una volta una profonda incertezza sul punto di approdo di questa nuova evoluzione.

**Análisis y valoración de la actuación del Banco Central Europeo en la
gobernanza económica en el contexto de la crisis**

Cristina Elías Méndez

Profesora Titular de Derecho Constitucional (UNED)

SUMARIO: 1. A MODO DE INTRODUCCIÓN. 2. BANCO CENTRAL EUROPEO. MARCO NORMATIVO. 2.1. PRESENTACIÓN DE LA INSTITUCIÓN. 2.2. TOMA DE DECISIONES EN EL BCE. 2.3. RELACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES E INDEPENDENCIA DEL BCE. 3. EL BANCO CENTRAL EUROPEO DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA. 3.1. CUESTIÓN PREJUDICIAL SOBRE EL PROGRAMA OMT: CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL. 3.2 SENTENCIA GAUWEILER DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.3. REACCIONES DESDE ALEMANIA 3.4. TRAYECTORIA MÁS RECIENTE. 4. TRANSFORMACIONES EXPERIMENTADAS POR EL BCE COMO INSTITUCIÓN EN RAZÓN DE LA CRISIS. 4.1. LA UNIÓN BANCARIA. 4.2. PASOS DADOS: MUS Y MUR. 5. BALANCE DE LA GESTIÓN DEL BCE DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA. 6. PERSPECTIVAS DE FUTURO: QUÉ REFORMAR.

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN.¹

Ante las diversas crisis que sufre la Unión Europea, resulta necesaria una actuación decidida de las instituciones europeas, de las que se ha dotado al efecto, en defensa del proyecto europeo. Un análisis constitucional de la actuación orgánica debe partir de la finalidad principal del marco del que se ha dotado la UE: “La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones” (arts. 3.1 y 13.1 TUE).

En particular, en el ámbito económico, el desarrollo sostenible de Europa, basado en un crecimiento equilibrado y en la estabilidad de los precios, constituye uno de los principios de actuación de la Unión. Asimismo rige el mandato para la Unión de fomentar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros (art. 3.3 TUE).

Durante la profunda crisis económica de los últimos años, aun no superada, los cambios experimentados en el modelo de gobernanza económica han sido numerosos, a raíz de las medidas adoptadas desde y al margen del ordenamiento europeo. La reacción de las distintas instituciones

¹ Texto cerrado el día 30 de mayo de 2016. Investigaciones preliminares de la misma autora que han servido de base a este trabajo han sido: “El papel de las Instituciones europeas ante la crisis económica: Banco Central Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea y Parlamento Europeo”, F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLÉN LÓPEZ, J. F. SÁNCHEZ BARRILAO (eds.), *The impact of the economic crisis on the EU Institutions and Member States*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2015, pp. 31-60; y “Las instituciones europeas ante la crisis económica: análisis y propuestas para politizar y democratizar el proceso de toma de decisiones a nivel europeo”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 24, 2015.

ante la crisis, que viene castigando a numerosos Estados miembros de la Unión Europea en los últimos años, ha sido desigual, destacando por el papel protagonista que han querido y podido asumir tanto el Consejo Europeo como el Banco Central Europeo (BCE).

Se considera que el Consejo Europeo ha desempeñado una labor fundamental durante la crisis, dictando -incluso más allá de sus atribuciones y del papel que los Tratados le reservaban- la orientación y el rumbo político, presionando en ocasiones incluso en exceso al resto de Instituciones europeas, condicionando así la iniciativa de la Comisión, la adopción de decisiones (también legislativas) del Consejo de la UE y reduciendo las posibilidades de participación del Parlamento Europeo. Este papel protagonista desempeñado por el Consejo Europeo ha agudizado la tendencia hacia el intergubernamentalismo experimentado por el marco institucional europeo, si bien no cabe olvidar la paradoja de que esta institución ha precisamente contribuido a profundizar la unión en el ámbito económico.²

Con respecto al Eurobanco, debemos partir del reforzamiento que esta institución ha sufrido al ser reconocida como tal en el Tratado de Lisboa, que le atribuye la política monetaria europea. El Banco Central, si bien en un primer momento tardó en reaccionar, ha optado finalmente de forma decidida por un activo papel en defensa del euro, llegando a tomar medidas en los límites del sistema jurídico, validadas por la Sentencia Gauweiler del Tribunal de Justicia de la UE sobre el programa OMT,³ para salvaguardar lo construido. Las decisiones tomadas desde el BCE y su

² C. ELÍAS MÉNDEZ, “El papel de las Instituciones europeas ante la crisis económica: Banco Central Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea y Parlamento Europeo”, *op. cit.*, pp. 49-50.

³ STJUE Gauweiler y otros contra Deutscher Bundestag, de 16 de junio de 2015 (asunto C-62/14).

forma de enfrentar la crisis en favor del proyecto europeo configuran al Eurobanco como un valioso ejemplo de cómo las instituciones pueden desempeñar una labor decidida en pos de la integración europea. Y es el marco normativo de principios establecido por los Tratados el prisma desde el que corresponde realizar un análisis constitucional de la actuación del BCE.⁴

2. BANCO CENTRAL EUROPEO. MARCO NORMATIVO.

2.1. PRESENTACIÓN DE LA INSTITUCIÓN.

Como es sabido, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, uno de los objetivos principales de la Unión Europea ha sido y es establecer una Unión Económica y Monetaria (UEM) (Art. 3.4 TUE), que complemente y contribuya también a financiar la Unión política.

En relación con el proceso de unión monetaria, se crea el 1 de junio de 1998 el Banco Central Europeo, que tiene como misión principal la elaboración de una política monetaria única para los Estados que comparten esa moneda común. Con la ratificación del Tratado de Lisboa, el

⁴ F. BALAGUER CALLEJÓN, “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”, *Revista española de derecho constitucional*, núm. 98, 2013, pp. 91-107 (91-94).

Agradezco al Prof. SILVIO GAMBINO sus comentarios en este sentido a mi ponencia en el Congreso internacional sobre la reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea y el progreso de la integración política, dirigido por el Prof. FRANCISCO BALAGUER, y celebrado en Granada en diciembre de 2015.

BCE se convirtió en una de las siete instituciones que rigen la Unión Europea (art. 13 TUE).⁵

El Eurobanco dirige, pues, y establece la política monetaria de la UE, junto con los bancos centrales nacionales, con la clara misión de garantizar la estabilidad de los precios,⁶ que es una de sus principales funciones, además del mandato de prestar apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la realización de los objetivos de ésta, establecidos en el artículo 3 del TUE.⁷

En los ámbitos que entren dentro de sus atribuciones, se consultará al Banco Central Europeo sobre todo proyecto de acto de la Unión y sobre todo proyecto de normativa a escala nacional (función consultiva), pudiendo emitir dictámenes.⁸ Tiene además una importante función normativa y sancionadora.⁹ Como luego veremos, desde Noviembre de 2014 el BCE desempeña además tareas de supervisión prudencial de las instituciones de crédito y de resolución bancaria.

2.2. TOMA DE DECISIONES EN EL BCE.

⁵ Regulado en los arts. 127-133 y 282-284 TFUE, y en el Protocolo adicional nº 4 anexo al TFUE sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, que forma parte de dicho Tratado.

⁶ Artículos 127.1 y 282.2 TFUE. Artículo 2 de los Estatutos del SEBC y del BCE.

⁷ Art. 282.1, 2 y 5 TFUE.

⁸ Art. 127.4 TFUE.

⁹ El BCE puede dictar reglamentos, decisiones, recomendaciones y dictámenes (artículos 132 TFUE y 34 de los Estatutos).

El Banco Central Europeo y los veintiocho bancos centrales nacionales constituye el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro forman el Eurosistema.

El objetivo primordial que corresponde al SEBC es, como decíamos, mantener la estabilidad de precios. Además, el SEBC debe también apoyar las políticas económicas generales en la Unión para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta. El SEBC debe actuar según el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, favoreciendo una eficiente asignación de recursos, conforme a los principios que establece el artículo 119 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Las funciones básicas que debe desarrollar el SEBC son: definir y ejecutar la política monetaria de la Unión; realizar operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 219 de dicho Tratado; poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros; y promover el buen funcionamiento del sistema de pagos (art. 3 Estatutos SEBC y BCE).

El funcionamiento del SEBC es jerárquico, debiendo los bancos centrales nacionales seguir las instrucciones impartidas por el BCE (art. 14.3 de los Estatutos), además de cumplir con sus funciones propias establecidas por los respectivos ordenamientos internos. Le corresponde al BCE garantizar que se cumplan las funciones encomendadas al SEBC. Al efecto, el SEBC está dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo, que son el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo (arts. 129 y 282 TFUE).

El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo está formado por los miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro (artículos 283.1 TFU y 10.1 Estatutos SEBC y BCE). Al Consejo de Gobierno le corresponden las decisiones más importantes: adoptar las orientaciones y decisiones para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al SEBC y formular la política monetaria de la Unión (art. 12.1 de los Estatutos), incluyendo, en su caso, las decisiones relativas a los objetivos monetarios intermedios, los tipos de interés básicos y el suministro de reservas en el SEBC, y estableciendo las orientaciones necesarias para su cumplimiento.

La regla general, de no estipularse lo contrario en los Estatutos del BCE, es que el Consejo de Gobierno decida por mayoría simple de sus miembros con derecho de voto. En caso de empate, el voto decisivo corresponde al presidente. La regla de un miembro, un voto, independientemente del peso económico, población u otros factores relativos a cada país participante, subraya el carácter del Consejo de Gobierno como órgano de integración. Aunque esta distribución viene siendo criticada y cuestionada por algunas voces, especialmente desde Alemania, país donde existe un importante debate público sobre el BCE, su política monetaria y las consecuencias que ésta comporta para los alemanes.¹⁰

No obstante, para preservar la eficacia de la actuación del Consejo de Gobierno, está previsto un sistema de rotación entre sus miembros, que ha

¹⁰ M. GREIVE, S. JOST, G. LACHMANN, “Wie Deutschland bei der EZB entmündigt wird”, *Die Welt*, 16 junio 2014, <http://www.welt.de/wirtschaft/article129101517/Wie-Deutschland-bei-der-EZB-entmündigt-wird.html>, También en el discurso radical: “Weidel: EZB ist dringend reformbedürftig”, 10 mayo 2016, página web del partido *Alternative für Deutschland*, <https://www.alternativefuer.de/2016/05/>

entrado en vigor con la incorporación de Lituania a la zona del euro en 2015, al superar el número de gobernadores en este órgano el número de dieciocho.¹¹

El sistema de rotación regula, por tanto, la asignación de derechos de voto a los miembros del Consejo de Gobierno del BCE, clasificando al efecto a los países de la zona del euro en dos grupos, de acuerdo con el tamaño de sus economías y sus sectores financieros. Alemania, Francia, Italia, España y Países Bajos comparten cuatro derechos de voto. Todos los demás países (catorce desde que Lituania se incorporó el 1 de enero de 2015) comparten once derechos de voto. La rotación en el ejercicio del derecho de voto entre los gobernadores es mensual. Esta rotación no afecta a la posibilidad de asistencia y participación (derecho a voz) de todos los gobernadores en las deliberaciones.

Por otra parte, no obstante (art. 10.3 Estatutos), en todas las decisiones que el Consejo de Gobierno adopte con arreglo a los artículos 28 (posibilidad de aumentar el capital del BCE), 29 (ajuste de la clave para la suscripción del capital del BCE), 30 (transferencia de activos exteriores de reserva al BCE), 32 (establecimiento de directrices para la asignación de ingresos monetarios a los bancos centrales nacionales) y 33 (asignación de los beneficios y pérdidas netos del BCE), los votos de los miembros del Consejo de Gobierno se deben ponderar conforme a las participaciones de los bancos centrales nacionales en el capital suscrito del BCE.

Otras decisiones se toman por mayoría cualificada. En este caso, se aprobarán siempre que los votos favorables representen al menos dos tercios del capital suscrito del BCE y representen al menos a la mitad de los

¹¹ Art. 10.2 Estatutos del SEBC y del BCE; y Decisión BCE/2008/29, de 18 de diciembre de 2008.

accionistas (art. 10.3 de los Estatutos). En decisiones puntuales se requiere mayoría de dos tercios o unanimidad de los miembros del Consejo de Gobierno. En caso de que un gobernador no pueda asistir a la votación, podrá designar a un sustituto que emita su voto ponderado.

Las reuniones del Consejo de Gobierno tienen carácter confidencial, pudiendo este órgano decidir hacer públicos los resultados de sus deliberaciones.¹² El Consejo de Gobierno se reúne al menos diez veces al año.¹³

El Comité Ejecutivo se compone del presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros. El presidente, el vicepresidente y los demás miembros del Comité Ejecutivo, que solo pueden ser nacionales de los Estados miembros,¹⁴ son nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, de entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo. Su mandato tiene una duración de ocho años y no es renovable. Los miembros deben desempeñar sus funciones con dedicación exclusiva. Ningún miembro podrá ejercer otra profesión, remunerada o no, salvo autorización excepcional del Consejo de Gobierno (art. 11 Estatutos SEBC y BCE). Todos estos factores contribuyen a acentuar la independencia en su actuación.

Al Comité Ejecutivo le corresponde poner en práctica la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por

¹² Art. 10.4 Estatutos del SEBC y del BCE.

¹³ Art. 10.5 Estatutos del SEBC y del BCE.

¹⁴ Art. 283.2 TFUE.

el Consejo de Gobierno. Al efecto, imparte las instrucciones necesarias a los bancos centrales nacionales. El Comité Ejecutivo puede también recibir la delegación de determinados poderes, cuando así lo disponga el Consejo de Gobierno. Además, el Comité Ejecutivo se encarga de la preparación de las reuniones del Consejo de Gobierno.¹⁵

2.3. RELACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES E INDEPENDENCIA DEL BCE.

El Presidente del Consejo y un miembro de la Comisión pueden participar, sin derecho de voto, en las reuniones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo. El Presidente del Consejo puede también someter una moción a la deliberación al Consejo de Gobierno del BCE (Artículo 284.1 TFUE). Por otra parte, se invitará al Presidente del Banco Central Europeo a que participe en las reuniones del Consejo en las que se delibere sobre cuestiones relativas a los objetivos y funciones del SEBC.

La rendición de cuentas más relevante consiste en la obligación por parte del BCE de remitir un informe anual sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, así como al Consejo Europeo. El Presidente del Banco Central Europeo presentará dicho informe al Consejo y al Parlamento Europeo, que podrá proceder a un debate general sobre esa base. El Presidente del Banco Central Europeo y los restantes miembros del Comité Ejecutivo, a petición del Parlamento

¹⁵ Art. 12 Estatutos del SEBC y del BCE.

Europeo o por iniciativa propia, pueden ser oídos por las comisiones competentes del Parlamento Europeo.¹⁶

La independencia del Banco Central y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) en general queda preservada en el artículo 130 TFUE, lo que supone una opción en favor de la solidez de la moneda común antes que por el control democrático de la toma de decisiones monetarias, que se quiere ajena a la coyuntura política.¹⁷ Puede considerarse que esta apuesta por la independencia del BCE pone en cuestión la legitimidad democrática de sus decisiones, si bien existen, como acabamos de mencionar, ciertos mecanismos de control de su actividad y de relación con las otras instituciones.

En todo caso, se ha criticado el escaso control que existe por parte del Parlamento Europeo, que se ciñe a la referida obligación de presentación de informes por parte del BCE. Unos cambios mínimos podrían mejorar el grado de legitimidad democrática sin menoscabo de la independencia del BCE. Así, se ha propuesto una participación más decisiva de la Eurocámara en la adopción de la legislación complementaria (el art. 129.4 TFUE prevé la mera consulta), o en el nombramiento de los

¹⁶ Artículo 284.3 TFUE.

¹⁷ Artículo 130 TFUE: “En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.” También artículo 282.3 TFUE y artículo 7 Estatutos del SEBC y del BCE.

Una interesante reflexión sobre el enjuiciamiento constitucional de la independencia del BCE en M. AZPITARTE SÁNCHEZ, “Los confines de la democracia y la solidaridad. A propósito de las decisiones del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 14 de enero y de 18 de marzo de 2014, que enjuician el marco jurídico-supranacional de las políticas de rescate”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101, 2014, pp. 301-336 (330-331) y notas a pie 34 y 35.

miembros del Comité ejecutivo (art. 283.2 TFUE) en los que desempeña un rol meramente consultivo.¹⁸

Si bien dicho estatus de independencia fue fruto en gran medida de la concepción e influencia alemanas, ha sido precisamente el país germano el que en fechas recientes más ha tratado de influir sobre las decisiones del BCE mediante declaraciones y acusaciones políticas. Este intento ha sido contestado desde el BCE, particularmente por su Presidente Draghi, y respaldado por numerosas voces autorizadas.¹⁹ De tal modo que el propio Presidente del Bundesbank, especialmente crítico con la política expansiva del Eurobanco, se ha sentido obligado a hacer declaraciones sobre la importancia de respetar la independencia como factor que garantiza un adecuado funcionamiento del BCE, en beneficio no de un Estado miembro en particular, sino en beneficio de todos.²⁰

3. EL BANCO CENTRAL EUROPEO DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA.

La actuación del BCE durante la crisis económica se ha caracterizado por su intervención, no exenta de polémica, en favor de salvaguardar la

¹⁸ A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2010, p. 305.

¹⁹ “Draghi weist deutsche Kritik an EZB zurück”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 abril 2016, <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/anleihen-zinsen/ezb-chef-mario-draghi-weist-kritik-an-geldpolitik-zurueck-14191397.html> ; “Plötzlich ist Draghi doch nicht an allem schuld”, *Süddeutsche Zeitung*, 12 mayo 2016, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/mario-draghi-der-ist-ja-doch-nicht-an-allem-schuld-1.2991034>

²⁰ L. DONCEL, A. ETTTEL, T. MASTROBUONI, Entrevista a J. Weidmann, Presidente del Bundesbank, “El BCE no puede tomar decisiones por sus simpatías políticas”, *El País*, 17 mayo 2016, http://economia.elpais.com/economia/2016/05/16/actualidad/1463414017_478488.html

existencia del euro, rozando para ello o, según algunos, rebasando los límites de su mandato. Se considera que el BCE tardó en reaccionar y en empezar a aplicar políticas expansivas, como más tempranamente habían hecho la FED y el Banco de Inglaterra. La inflexión en favor de una política monetaria proactiva quedó claramente plasmada en las tantas veces citadas palabras de Draghi “*What ever it takes*” (Todo lo que sea necesario), declarado a finales de julio de 2012.²¹ Y este modo de proceder se ha consolidado en años sucesivos, recibiendo aceptación y críticas positivas, pero también originando tensiones con algunos Gobiernos y sectores de población, en particular con el Gobierno alemán, con extremas declaraciones de Schäuble, Ministro de Finanzas de la República Federal, acusando a Dragui incluso del ascenso de la extrema derecha en Alemania, y de forma más moderada por parte del *Bundesbank*, que se ha venido mostrando reticente a las políticas del BCE.²²

En todo caso, la capacidad de intervención y reacción del BCE se ha visto fuertemente condicionada porque se trata del Banco Central de una unión monetaria entre Estados soberanos (singularidad del Eurobanco como banco central de diecinueve países) y en el marco de una unión económica en fase de formación. El BCE se ve obligado por tanto a trabajar en ese constante contexto de tensión marcado por la necesaria

²¹ J. DUNKLEY, “Debt crisis: Mario Draghi pledges to do 'whatever it takes' to save euro”, *The Telegraph*, <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9428894/Debt-crisis-Mario-Draghi-pledges-to-do-whatever-it-takes-to-save-euro.html> (26.07.2012)

²² Volveremos sobre esto en el apartado 3.3. “Schäuble: Geldpolitik mitverantwortlich für Erfolge der AfD”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9 abril 2016, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/schaeuble-etz-geldpolitik-mitverantwortlich-fuer-afd-erfolg-14170159.html>

colaboración con Estados soberanos reticentes a ceder más parcelas de soberanía en un ámbito tan sensible como el económico.²³

Ahora bien, las medidas que el Eurobanco ha venido adoptando sí parecen haber contribuido hasta la fecha a preservar la subsistencia de la moneda única.²⁴ El BCE ha actuado durante la crisis mediante dos grandes tipos de medidas: utilizando en todo su potencial los instrumentos que estaban previstos, y creando, además, y de ahí las críticas recibidas, algunos que no lo estaban. Esta necesidad de dotarse de instrumentos de los que carecía es una muestra de la falta de preparación de las estructuras institucionales para poder afrontar con solvencia una crisis económica de tal magnitud, de modo que se ha venido justificando la necesidad de importantes reformas para lograr una gobernanza económica adecuada.

Respecto a la actuación del BCE durante la crisis, debemos referirnos a una primera línea de actuación destinada a inyectar liquidez de forma masiva al sistema.²⁵ La mera adopción de estas medidas permitió a los bancos aumentar su liquidez (mediante la ampliación de los plazos de los préstamos de política monetaria desde los 3 meses hasta los 3 años, entre otros), y sobre todo propició un aumento de la confianza en el contexto de una crisis económica en la que tales elementos intangibles parecen también desempeñar un importante papel.

²³ J.L. MALO DE MOLINA, “La respuesta del Banco Central Europeo a la crisis”, *Boletín Económico*, Banco de España, Julio-Agosto 2013, pp. 115-124 (116).

²⁴ Entre otros, J.L. MALO DE MOLINA, *op. cit.*, p. 115. A. MILLARUELO y A. DEL RÍO, Las medidas de política monetaria no convencionales del BCE a lo largo de la crisis, *Boletín Económico*, Banco de España, Enero 2013, pp. 89-99 (89).

²⁵ P. COUR-THIMANN y B. WINKLER, “The ECB’s non-standard monetary policy measures. The role of institutional factors and financial structure”, *European Central Bank, Working Paper Series*, núm. 1528, Abril 2013, p. 10.

Por otra parte, el Eurobanco ha tomado medidas llamadas de relajación o de expansión monetaria. Con anterioridad a enero de 2015, el BCE había llevado a cabo algunos programas de *quantitative easing* o relajación, expansión cuantitativa (compra masiva de bonos, principalmente públicos, de algunos Estados miembros en el mercado secundario), de forma moderada y con condiciones estrictas.²⁶ El BCE pretendía con ello incidir en los tipos de interés de estos instrumentos, pero sin llegar a asumir directamente la mutualización de riesgos ni provocar la transferencia de rentas entre países. Estos programas se han llevado a cabo ante el riesgo de ruptura o fragmentación de la eurozona.

A partir del verano de 2012 la gravedad e intensidad de la crisis económica llevan al BCE a adoptar mecanismos excepcionales, anunciando un OMT (Programa de las Operaciones Monetarias de Compraventa), que contempla la posibilidad de compraventa de bonos soberanos de los países sometidos a expectativas infundadas de abandono del euro. Este Programa de intervención del BCE en los mercados de deuda soberana está sujeto a varias condiciones, entre otros, a la existencia de un programa de asistencia del MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad), y sigue rodeado de una importante polémica.²⁷

3.1. CUESTIÓN PREJUDICIAL SOBRE EL PROGRAMA OMT: CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL.

²⁶ J.L. MALO DE MOLINA, *op. cit.*, p. 120.

²⁷ G. PERONI, “The Crisis of the Euro and the New Role of the European Central Bank”, en B. DE WITTE, A. HÉRITIER y A. H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, European University Institute, Florencia, 2013, pp. 183-192 (186).

El Tribunal Constitucional alemán, que por vez primera se ha considerado no competente frente al TJUE, elevó una cuestión prejudicial al mismo cuestionando el programa de compra de bonos soberanos del BCE.²⁸ Según las Conclusiones presentadas por el Abogado General Cruz Villalón el 14 de enero de 2015, el programa *Outright Monetary Transactions* del BCE es compatible, en principio, con el TFUE, siempre que se cumplan determinadas condiciones, aunque ello queda en todo caso supeditado al análisis de las características básicas del Programa, que habrá que determinar cuando se concrete. El programa OMT es una medida no convencional de política monetaria que debe respetar determinadas disposiciones del Derecho originario (por ejemplo la prohibición de financiación monetaria de los Estados miembros), y específicamente el principio de proporcionalidad.²⁹ Resulta necesario, por tanto, para poder completar la evaluación, esperar a conocer las características básicas del Programa OMT anunciado en Comunicado de prensa de 6 de septiembre de 2012.

Para que el Programa OMT mantenga su carácter de medida de política monetaria, el BCE debe abstenerse de participar directamente en el programa de asistencia financiera aplicado al Estado afectado. Además, el Banco debe motivar adecuadamente la adopción de una medida no convencional -como el programa OMT- identificando con claridad y precisión la circunstancia extraordinaria que la justifica. Esta justificación

²⁸ T. PETCH, “The compatibility of Outright Monetary Transactions with EU law”, *Law and Financial Markets Review*, Vol. 7, No. 1, Enero 2013, pp. 13-21.

A. ESTELLA, “¿Es el Programa OMT del BCE ilegal?”, <http://blogs.elpais.com/the-screwdriver/2013/06/es-el-programa-omt-del-bce-ilegal.html> 20 de junio de 2013.

²⁹

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161370&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=22760> (06.02.2015)

no figura en el referido comunicado de prensa de 2012, de modo que se aplaza a la puesta en marcha del programa la concreción y, por tanto, el análisis tanto del acto jurídico que le dé forma como de su aplicación, que deberán cumplir las mencionadas exigencias de motivación. En principio, el programa OMT se considera necesario y proporcionado en sentido estricto, pues el BCE no asume un riesgo que le lleve necesariamente a un escenario de insolvencia. El Abogado General advierte en todo caso de que esta apreciación se encuentra condicionada a la aplicación efectiva del programa OMT, limitándose su análisis a los elementos contenidos en el comunicado de prensa de 2012. Por tanto, en opinión del Abogado General Cruz Villalón, el programa OMT acordado por el BCE, tal como resulta de los caracteres técnicos expuestos en el referido comunicado, no infringe el principio de proporcionalidad y puede considerarse lícito a condición de que, cuando llegue la hora en que haya de aplicarse, se cumplan estrictamente el deber de motivación y las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

Por lo que respecta a la segunda cuestión prejudicial –la prohibición de financiación monetaria prevista en el TFUE (prohibición de adquirir directamente instrumentos de deuda de los Estados miembros)-, el TFUE no prohíbe las operaciones en el mercado secundario (pues de lo contrario se estaría privando al Eurosistema de una herramienta indispensable para el normal desempeño de las funciones ligadas a la política monetaria), pero sí exige que, cuando el BCE intervenga en dicho mercado, lo haga con garantías suficientes que permitan conciliar su intervención con la prohibición de financiación monetaria. En fin, el programa OMT es compatible con el TFUE, siempre y cuando se lleve a efecto en

circunstancias temporales que permitan efectivamente que se forme un precio de mercado de los títulos de deuda pública.³⁰

Hasta entonces, había bastado el mero anuncio de la compra masiva de deuda pública para alejar el riesgo de una eventual ruptura del euro. No obstante, el 22 de enero de 2015, el BCE decidió relanzar su programa de compras de activos públicos y privados en el mercado secundario, emitidos por sus Estados miembros (OMT), en cantidades mensuales de 60.000 millones de euros hasta alcanzar un valor total de 1,4 billones de euros en septiembre de 2016.³¹ Este anuncio se realizó unos días después de que se dieran a conocer las Conclusiones de Cruz Villalón, pero sin esperar a las Sentencias del Tribunal de Justicia de la UE ni del Tribunal Constitucional Alemán.

3.2. SENTENCIA GAUWEILER DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.

En la esperada Sentencia de 16 de junio de 2015 sobre este tema, que tiene por objeto la petición de decisión prejudicial planteada por el *Bundesverfassungsgericht*, el Tribunal de Luxemburgo confirma que autoriza al SEBC a adoptar el programa OMT anunciado en rueda de prensa, sobre la base de los razonamientos que a continuación exponemos.

El Tribunal recuerda las atribuciones que corresponden al SEBC, que está encargado de definir y ejecutar la política monetaria, sobre la cual la

³⁰ Asunto C-62/14 Peter Gauweiler y otros / Deutscher Bundestag, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-01/cp150002es.pdf>

³¹ <https://www.ecb.europa.eu/press/html/index.en.html> (06.02.2015); G. DE LA DEHESA, “Expansión monetaria y riesgo compartido”, El País, 24 enero 2015, http://elpais.com/elpais/2015/01/22/opinion/1421942644_691635.html

Unión dispone de competencia exclusiva en lo que respecta a los Estados miembros de la zona euro. Y pone de relieve que, conforme al principio de atribución de competencias, el SEBC no puede adoptar ni ejecutar un programa que no esté comprendido en el ámbito que el Derecho primario atribuye a la política monetaria.

No obstante, el problema radicaba en que, según venía constatando el BCE en aquella época, los tipos de interés de los bonos soberanos de los diferentes Estados de la zona euro experimentaban una gran volatilidad y unas divergencias extremadamente importantes. Y, según el BCE, “tales divergencias no se debían únicamente a las diferencias macroeconómicas entre esos Estados, sino que tenían su origen, en parte, en la exigencia de primas de riesgo excesivas para los bonos emitidos por ciertos Estados miembros, destinadas a cubrir el riesgo de estallido de la zona euro”.³² Según este mismo análisis, esta especial situación fragilizaba en gran medida el mecanismo de transmisión de la política monetaria, dando lugar a una fragmentación que limitaba grandemente los efectos de los impulsos a la actividad económica procedentes del SEBC en una parte muy importante de la zona euro.³³

El Tribunal de Justicia hace constar que, habida cuenta de sus objetivos y de los medios previstos para alcanzar esos objetivos, el programa OMT sí pertenece al ámbito de la política monetaria, dado que pretende salvaguardar tanto su adecuada transmisión como su unicidad, contribuyendo al objetivo principal de mantener la estabilidad de precios. Y

³² Apartado 72 STJUE Gauweiler, C-62/14.

³³ Apartado 73 STJUE Gauweiler.

está por tanto incluido en las atribuciones del SEBC,³⁴ algo que no queda desvirtuado por el hecho de que el programa OMT pueda también contribuir eventualmente a la estabilidad de la zona euro (Sentencia Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 56).³⁵

El Tribunal considera también que el programa no viola el principio de proporcionalidad, dado que es adecuado para conseguir los objetivos perseguidos y, en última instancia, la estabilidad de precios; no sobrepasa manifiestamente lo que es necesario para alcanzar dichos objetivos; y pondera adecuadamente los diferentes intereses en juego.³⁶

Además, respecto de la prohibición de asistencia financiera del SEBC a un Estado miembro (art. 123.1 TFUE), puede decirse del referido programa anunciado en rueda de prensa que cumple las condiciones, pero que queda sometido a unos requisitos destinados a evitar que las intervenciones del SEBC en los mercados secundarios produzcan un efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos soberanos en los mercados primarios.³⁷ Dichas compras no pueden suponer una quiebra de la prohibición de ofrecer financiación monetaria a los Estados miembros, prohibición que en última instancia persigue que los Estados miembros sigan esforzándose y no se desvíen del objetivo de conseguir una política presupuestaria saneada, evitando déficits excesivos de los Estados miembros. Por lo tanto, cuando el BCE procede a adquirir bonos soberanos en los mercados secundarios, debe hacerlo con la precaución de no vulnerar la prohibición de asistencia financiera. Entre dichas garantías figura que “el

³⁴ Apartados 34 y 47 de la STJUE Gauweiler.

³⁵ Apartado 63 STJUE Gauweiler.

³⁶ Apartados 66 y siguientes STJUE Gauweiler.

³⁷ Apartados 95 y 105 STJUE Gauweiler.

Consejo de Gobierno será competente para decidir sobre el alcance, la fecha de inicio, la continuación y la suspensión de las operaciones en los mercados secundarios previstas” en el programa OMT. Además, el BCE ha aducido ante el Tribunal de Justicia que el SEBC tiene la intención, “por una parte, de respetar un plazo mínimo entre la emisión de un título en el mercado primario y su recompra en los mercados secundarios y, por otra, de evitar anunciar por adelantado su decisión de proceder a tales recompras de títulos o el volumen de recompras previsto”.³⁸

Estas garantías permiten excluir que la aplicación del programa OMT produzca, en la práctica, un efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos soberanos a las autoridades y organismos públicos de los Estados miembros.

Y, por todo ello, el Tribunal confirma en su fallo que “los artículos 119 TFUE, 123 TFUE, apartado 1, y 127 TFUE, apartados 1 y 2, así como los artículos 17 a 24 del Protocolo (nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, deben interpretarse en el sentido de que autorizan al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) a adoptar un programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios como el que se anunció en el comunicado de prensa al que se hace referencia en el acta de la reunión nº 340 del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE) de 5 y 6 de septiembre de 2012.”

3.3. REACCIONES DESDE ALEMANIA.

³⁸ Apartado 106 STJUE Gauweiler.

Tras la Sentencia Gauweiler del TJUE que resuelve la cuestión prejudicial planteada, seguimos a la espera de la decisión del Tribunal Constitucional alemán sobre este tema, y por tanto, de la confirmación de los escenarios posibles.³⁹

Como más arriba adelantábamos, en Alemania existe un importante debate acerca de los efectos de la política monetaria europea sobre los ahorradores alemanes, que se sienten perjudicados por la política de bajos tipos de interés que defiende el BCE. También se ha venido criticando la política excesivamente expansiva del BCE, considerando que no es a esta institución a quien le corresponde este tipo de iniciativas políticas. Este es el origen de los recursos de inconstitucionalidad presentados ante el Tribunal Constitucional Federal en relación con la colaboración prestada por el Banco Federal de Alemania a la aplicación del programa OMT, y que han dado lugar a las Conclusiones del Abogado General y a la STJUE Gauweiler. Han interpuesto estos recursos varios grupos de particulares, entre ellos uno apoyado por más de 11 000 firmantes, además de políticos y académicos. La cuestión prejudicial se ha presentado en el contexto también de un procedimiento de conflicto entre órganos constitucionales, interpuesto por el grupo parlamentario *Die Linke* en el *Bundestag*, en relación con la colaboración prestada por el Banco Federal de Alemania a la aplicación de esas decisiones y con la pretendida omisión en que han incurrido el Gobierno Federal y el *Bundestag* al no oponerse a tales decisiones.⁴⁰

³⁹ Que el Prof. AZPITARTE delinea en su ya citado artículo “Los confines de la democracia y la solidaridad. A propósito de las decisiones del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 14 de enero y de 18 de marzo de 2014, que enjuician el marco jurídico-supranacional de las políticas de rescate”, *op. cit.*

⁴⁰ Apartado 2 STJUE Gauweiler.

Recientemente, el 12 de mayo de 2016, las críticas a los efectos de la política monetaria de bajos tipos de interés sobre los ciudadanos alemanes han motivado la interposición de un nuevo recurso ante el Tribunal Constitucional alemán por parte de académicos y empresarios.⁴¹

Por su parte, el BCE, a través de su Presidente Dragui, ha alertado sobre la necesidad de realizar pedagogía en el país teutón para explicar los efectos de la política monetaria (y económica) no solo sobre los ahorradores alemanes, sino también sobre los otros sectores económicos de la economía alemana o de cualquier Estado miembro, además de la necesidad de explicar los bajos tipos de interés en razón de la necesidad de alejar el riesgo de deflación. Desde el BCE se ha criticado también la cuantía excesiva del ahorro en Alemania, acusando al país de no invertir lo que debiera para impulsar la economía de la zona euro.⁴²

3.4. TRAYECTORIA MÁS RECIENTE.

En los últimos meses, el Consejo de Gobierno del BCE ha seguido aumentando su programa OMT, anunciando en marzo de 2016 que las compras de deuda pasaban de 60.000 a 80.000 millones de euros

⁴¹ A. Ettl, H. Zschäpitz “Verfassungsklage gegen den "souveränen Diktator" EZB”, *Die Welt*, 15 mayo 2016, <http://www.welt.de/finanzen/article155356244/Verfassungsklage-gegen-den-souveraenen-Diktator-EZB.html> “Bericht: Neue Beschwerde bei Bundesverfassungsgericht gegen EZB eingereicht”, 15 Mayo 2016, http://www.freenet.de/finanzen/nachrichten/bericht-neue-beschwerde-bei-bundesverfassungsgericht-gegen-ezb-eingereicht_5439884_4710836.html

⁴² L. DONCEL, A. ETTTEL, T. MASTROBUONI, Entrevista a J. WEIDMANN, Presidente del Bundesbank, “El BCE no puede tomar decisiones por sus simpatías políticas”, *El País*, 17 mayo 2016, http://economia.elpais.com/economia/2016/05/16/actualidad/1463414017_478488.html

mensuales. El programa de expansión monetaria continuará por lo menos hasta marzo de 2017, e incluirá bonos de empresas no financieras.⁴³

En este contexto, el Eurobanco viene subrayando que están agotadas las posibilidades de la política monetaria por sí sola para impulsar la recuperación económica, y que resulta imprescindible seguir avanzando hacia una política fiscal común. Los llamamientos del BCE en este sentido van unidos al necesario avance hacia una unión bancaria frente a la que han presentado resistencias algunos Estados miembros, paradigmáticamente Alemania.⁴⁴ Veamos a continuación los pasos dados en este sentido.

4. TRANSFORMACIONES EXPERIMENTADAS POR EL BCE COMO INSTITUCIÓN EN RAZÓN DE LA CRISIS.

Como acabamos de comentar, el BCE está siendo protagonista y objeto de importantes novedades. De conformidad con la propuesta de dirección política marcada por el Consejo Europeo, las soluciones a una crisis de tal profundidad y magnitud pasan por el avance hacia una unión bancaria, económica, fiscal, lo que debe ir acompañado de una profundización en la legitimidad democrática, ahondando por tanto también

⁴³ BCE, “Asset purchase programmes”, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/index.en.html> (03.06.2016)

⁴⁴ S. KAISER, “Hilfe für Finanzkonzerne: Deutschland bremst Bankenunion aus”, 5 junio 2013, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/hilfe-fuer-finanzkonzerne-deutschland-bremst-bankenunion-aus-a-903898.html> ; C. PÉREZ, “Berlín bloquea dar pasos adicionales en la unión bancaria europea”, El País, 11 septiembre 2015, http://economia.elpais.com/economia/2015/09/11/actualidad/1441998711_432550.html

en la unión política.⁴⁵ En esta línea se sitúan las principales reformas que experimenta el BCE a raíz de la crisis.

4.1. LA UNIÓN BANCARIA.

Una de las grandes novedades, por tanto, radica en el inicio de la construcción de una unión bancaria dentro de un nuevo diseño institucional de la UEM.⁴⁶ La unión bancaria supone un importante complemento de la unión económica y monetaria. Se considera uno de los elementos importantes para superar la crisis y evitar su repetición al armonizar la regulación, supervisión y resolución de las actividades bancarias en toda la Unión Europea y, en especial, en la zona del euro, promoviendo la asunción por parte de los bancos de las consecuencias que genere la asunción de riesgos.

4.2. PASOS DADOS: MUS Y MUR.

Como antes anunciábamos, desde el 4 de noviembre 2014 el BCE desempeña además tareas de supervisión prudencial de las instituciones de crédito, que hasta ahora correspondían a cada Banco Central o autoridad nacional competente. Ahora esta función se unifica con el fin de garantizar la solidez del sistema bancario al tiempo que procurar aumentar la integración financiera de la eurozona y su estabilidad, dando así un primer

⁴⁵ F. TORRES, “The Euro Crisis, Institutional Change and Political Constraints”, en B. DE WITTE, A. HÉRITIER y A. H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, European University Institute, Florencia, 2013, pp. 193-212 (200).

⁴⁶ J. M. PORRAS RAMÍREZ, “El reto constitucional de la Unión Europea en un contexto de crisis económica y financiera”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 21, 2014, pp. 195-219 (215). A. MILLARUELO y A. DEL RÍO, *op. cit.*, p. 99.

paso hacia la unión bancaria. Este proyecto de unión bancaria se compone de un MUS (Mecanismo Único de Supervisión), y de procedimientos comunes de reestructuración y resolución bancaria y de garantía de depósitos (MUR). El objetivo último de este nuevo poder consiste en que todos los actores puedan recuperar la confianza en el sistema bancario y en romper la perversa relación entre bancos y deuda soberana.⁴⁷

Esta nueva función se ha atribuido al BCE a partir del artículo 127.6 TFUE y del Reglamento (UE) núm. 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito radicadas en los Estados miembros participantes (Reglamento del Mecanismo Europeo de Supervisión).⁴⁸ El BCE desempeña estas tareas en el marco de un MUS integrado por el BCE y las autoridades nacionales competentes del área euro. El objetivo es que haya una política homogénea y estándares fuertes de supervisión de las entidades de crédito, aplicados de forma homogénea en la zona euro. Esta colaboración está abierta a los Estados miembros que no pertenezcan a la zona del euro. El BCE ha pasado así a supervisar a 129 entidades de crédito significativas, que representan alrededor del 82% de los activos bancarios de la zona euro, pertenecientes a 19 Estados miembros, en el marco de un único sistema.⁴⁹

⁴⁷ M. MAGNUS y C. POWER, “La Unión Bancaria”, 04/2016, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html

⁴⁸ Reglamentos 1024/2013 y 468/2014 (Reglamento (UE) n ° 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014 , por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS) (BCE/2014/17). DOUE núm. 287, de 29 de octubre de 2013, pp. 63 a 89.

⁴⁹ EUROPEAN CENTRAL BANK, Banking Supervision, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/home/html/index.en.html>

En aplicación del artículo 49.1 del Reglamento MUS, el BCE ha publicado la lista de entidades a supervisar en cada país, indicando el motivo de la selección para supervisión directa de la entidad o grupo en cuestión (en función de criterios de tamaño, importancia económica, valor total de los activos, actividades fronterizas y necesidad o no de apoyo público).

Otros Estados miembros de la UE, no incluidos en la eurozona, pueden decidir participar en el sistema de supervisión. Para ello, sus supervisores nacionales pueden establecer una cooperación estrecha con el BCE.

El segundo pilar del proyecto de unión bancaria en Europa, el mecanismo único de resolución (MUR), se puso parcialmente en marcha el 1 de enero de 2015 y funciona plenamente desde enero de 2016.⁵⁰ Se homogeneizan las normas y procesos para intervenir y liquidar entidades en quiebra, y se crea un fondo de resolución único con aportaciones de todos los bancos de la eurozona. Su ámbito de aplicación es el de los Estados miembros del área euro, pero admite que puedan adherirse al mismo los Estados de la UE que no han adoptado el euro a través de un acuerdo de cooperación estrecha.⁵¹

⁵⁰ REGLAMENTO (UE) No 806/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de julio de 2014 por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) no 1093/2010.

http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/single-resolution-mechanism/index_en.htm (06.02.2015)

⁵¹ EUROPEAN COMMISSION, “A Single Resolution Mechanism for the Banking Union”, 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-295_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-295_es.htm)

F.J. VALERO, “El MUS en acción”, <http://blogs.elpais.com/finanzas-a-las-9/2014/11/el-mus-en-acci%C3%B3n.html>, 13 de noviembre de 2014.

La Junta Única de Resolución (JUR), totalmente operativa desde enero de 2016, es la autoridad central que decide en última instancia acerca de la resolución de una entidad bancaria, aunque la decisión operativa se toma junto con las autoridades nacionales de resolución.

La resolución de las entidades bancarias debe recaer sobre los bancos y sobre los accionistas y, si resulta preciso, en parte, sobre los acreedores del banco. El Fondo Único de Resolución (FUR) viene a completar estas fuentes de financiación en caso de que sea necesario. Se trata de un fondo administrado por la JUR que se va dotando de financiación por los bancos de forma progresiva, con el objetivo de que en 2023 disponga de unos 55.000 millones de euros.⁵²

5. BALANCE DE LA GESTIÓN DEL BCE DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA.

El Banco Central Europeo ha evolucionado durante la crisis económica desde una actitud apocada y reactiva a un talante, tal vez tardío, pero al final decididamente proactivo en defensa del euro. De tal modo que a partir de la crisis se ha erigido en una de las instituciones más relevantes y de mayor talante federal, ejemplo de lo que a éstas les corresponde y pueden hacer en el uso de sus atribuciones para contribuir a la defensa y desarrollo del proyecto europeo, hoy tan cuestionado y amenazado de una

⁵² M. MAGNUS y C. POWER, “La Unión Bancaria”, *op. cit.*

cierta parálisis.⁵³ Y es este precisamente, a nuestro entender, tal y como dispone el artículo 13 TUE, el sentido de la existencia de las instituciones comunitarias, que deben actuar de conformidad con su mandato y con los valores y principios europeos, a pesar de las presiones, como es el caso del BCE, que puedan recibir.

La cuestionada actuación del BCE quintaesenciada en el programa de expansión cuantitativa ha sido validada por la referida Sentencia Gauweiler del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, si bien el peso político y económico de Alemania en la UE, además de la relevancia científica de la jurisprudencia de su Tribunal Constitucional, hace que nos mantengamos a la espera de la Sentencia sobre este tema.

A modo de síntesis, lo más relevante que podemos señalar respecto al Eurobanco es que ha adquirido un papel protagonista a la hora de afrontar la crisis y que ha logrado contribuir a salvaguardar la existencia de la moneda única. Asimismo, destacamos que el BCE ha optado por una actitud europeísta al tratar de preservar la continuidad de la moneda única, utilizando al efecto algunos de los instrumentos ya previstos en todo su potencial, pero también creando otros nuevos, innovando así a la par que han ido surgiendo las necesidades al efecto. En su actuación, no se ha limitado al objetivo de la estabilidad de precios, sino que ha pretendido también contribuir al crecimiento y al empleo.

El rumbo tomado por el BCE le ha granjeado críticas, especialmente desde Alemania y en particular desde el *Bundesbank*, que insiste en la necesidad de adopción de decisiones políticas, que no corresponden al

⁵³ G. CÁMARA VILLAR, “La Unión Europea necesita transitar hacia el federalismo”, F. BALAGUER CALLEJÓN, E. ARANA GARCÍA (coords.), *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, Vol. 1, Civitas, 2014, pp. 167-188 (167-168).

BCE, como solución,⁵⁴ aunque también se han escuchado voces que tildan su actuación a la hora de afrontar la crisis de excesivamente tibia.⁵⁵

El BCE ha respondido, respaldado además por importantes voces europeístas, recordando la necesidad de pedagogía, lo que supone asimismo una invocación a los políticos en general para que recuerden la trascendencia de explicar a los ciudadanos el sentido de las decisiones que adoptan. También en este sentido está erigiéndose el BCE en ejemplo al hacer una política no solo decidida y valiente en favor del euro, de la profundización en la unión bancaria y por tanto, en última instancia, en favor del proyecto europeo, sino asimismo a la hora de transmitir la misma a los ciudadanos a través de un importante esfuerzo comunicativo, no exento de dificultad por la complejidad del tema, explicando el sentido de sus decisiones y las razones que las fundamentan, reivindicando además el carácter independiente de su actuación al margen de intereses concretos de determinados EEMM.

El BCE ha tenido que enfrentar una grave crisis cuando aún el proceso de unión económica estaba en construcción, lo que ha evidenciado las carencias de las estructuras institucionales y la necesidad de culminar los instrumentos y reformas de la gobernanza económica, que debe a su vez respetar y contribuir a la profundización democrática.

El Banco Central Europeo está siendo protagonista y objeto de importantes novedades en el marco de dicha construcción de la gobernanza económica, en especial en lo relativo a la decisión de avanzar hacia la

⁵⁴ L. DONCEL, Entrevista a J. WEIDMANN, Presidente del Bundesbank, 13 Diciembre 2014, http://economia.elpais.com/economia/2014/12/12/actualidad/1418410365_956185.html

⁵⁵ I. FARIZA, Entrevista a C. A. PISSARIDES, Premio Nobel de Economía 2010, 15 Diciembre 2014, http://economia.elpais.com/economia/2014/12/14/actualidad/1418585521_329145.html

unión bancaria, con la atribución de nuevas facultades de supervisión y de resolución bancaria. Estos primeros pasos en la construcción de una unión bancaria constituyen un hito en el proceso de fortalecimiento de la unión económica y monetaria.⁵⁶

6. PERSPECTIVAS DE FUTURO: QUÉ REFORMAR.

Ante la crisis económica, las soluciones que se plantean desde el ámbito europeo pasan por la profundización del proyecto común para poder abordar problemas comunes con solvencia. El proyecto de mayor calado, ideado en 2012 en una de las etapas más graves de la crisis económica, es el de la unión bancaria, que implica una cesión de soberanía a instituciones europeas similar a la necesaria para la creación del euro. Se pretende con la unión bancaria evitar la fragmentación de los mercados de financiación y romper la estrecha relación entre deuda pública y solvencia bancaria, que había hecho peligrar la existencia de la moneda única, haciendo recalar las pérdidas de las posibles crisis en los accionistas y los acreedores privados antes que en los contribuyentes. El camino hacia la misma queda trazado en el llamado “Informe de los 5 Presidentes” lanzado desde la Comisión Europea por su Presidente Juncker.⁵⁷

⁵⁶ D. VEGARA FIGUERAS, “Una panorámica de la Unión bancaria”, *Revista de Estabilidad Financiera*, núm. 27, Banco de España, 2014, pp. 9-30 (29).

⁵⁷ J.-C. JUNCKER, D. TUSK, J. DIJSSELBLOEM, M. DRAGHI, M. SCHULZ, *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea*, Comisión Europea, 2015, https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf

J. M. GONZÁLEZ PÁRAMO, “El BCE y la unión bancaria: hacia una Europa más integrada y resistente”, *Cuadernos de información económica*, núm. 250, 2016, pp. 131-143 (137).

Para completar la unión bancaria se requiere, por una parte, en primer lugar, consolidar el respaldo público europeo al fondo único de resolución (FUR) para las insolvencias bancarias, que alcanzará su objetivo de financiación, como decíamos, en 2023.⁵⁸

Además, en noviembre de 2015, la Comisión europea propuso la creación de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD), que se basará en los sistemas nacionales de garantía de depósitos existentes. Hasta entonces dichas garantías no se apoyaban en un régimen europeo común, por lo que se trata de un nuevo elemento de la unión bancaria, que se introducirá gradualmente. Principalmente Alemania, pero también Finlandia y Holanda, se oponen a la mutualización gradual de riesgos financieros que dicho paso implica, alegando que una reforma de tal naturaleza requiere la modificación de los Tratados, y exigiendo el cumplimiento de una serie de requisitos previos: limitar la deuda soberana en manos de los bancos; introducir un régimen de reestructuración de la deuda soberana; o que el supervisor bancario se independice del BCE, lo que requeriría a su vez una reforma de los Tratados.⁵⁹

También resulta preciso avanzar hacia la unión fiscal, algo que – como ya hemos comentado- viene reclamando el Presidente del BCE, alegando que la política monetaria, por sí sola, no es suficiente para introducir medidas suficientes para combatir la crisis económica. La unión fiscal posibilitaría medidas de reactivación económica con incentivos para la economía. Hacia la unión fiscal conducen medidas que no conllevan la modificación de los Tratados, como son la creación de una capacidad fiscal

⁵⁸ M. MAGNUS y C. POWER, “La Unión Bancaria”, *op. cit.*.

⁵⁹ C. PÉREZ, “Berlín amenaza con llevar el fondo de garantía de depósitos a los tribunales”, El País, 9 diciembre 2015, http://economia.elpais.com/economia/2015/12/08/actualidad/1449610225_716880.html

propia, la introducción paulatina de euroletras con carácter limitado, condicionado y temporal, o la creación de un Fondo de Redención de Deuda propuesto desde Alemania.⁶⁰

Otras medidas de mayor calado, como la introducción de eurobonos o la creación de un Tesoro europeo, quedan aplazadas ante los acontecimientos políticos pendientes: el resultado del referéndum británico (Brexit) el 23 de junio de 2016 y de las elecciones en Francia y Alemania en 2017.

La reforma de los Tratados, imprescindible en la segunda etapa de la unión bancaria, será un proceso complejo pero necesario para la legitimación de esta evolución.

El centenario de la batalla de Verdún, donde murieron 300.000 soldados alemanes y franceses, nos recordaba estos días el sentido del origen del proyecto europeo. Logros como la Carta de derechos fundamentales y el elevado nivel de protección de los derechos en Europa justifican el sentido de la integración europea.⁶¹

La necesidad de afrontar crisis económicas de gran enjundia, provocadas por agentes globales que no conocen fronteras, y la conveniencia de trabajar juntos en pos de la prosperidad y la creación de empleo explican las reformas institucionales de la gobernanza económica que ya se han producido y la necesidad de seguir impulsando la

⁶⁰ J. M. GONZÁLEZ PÁRAMO, “El BCE y la unión bancaria: hacia una Europa más integrada y resistente”, op. cit., p. 142.

⁶¹ Y. GÓMEZ SÁNCHEZ, *Constitucionalismo multinivel. Derechos fundamentales*, 3ª ed., Sanz y Torres, 2015, p. 71 y ss.

profundización de la unión económica,⁶² que debe acompañarse, dados los valores y principios del proyecto europeo, de una mejora de la legitimidad y calidad democrática.

La siempre necesaria reflexión sobre el sentido y propósito del viaje común no puede sin embargo abocar a una parálisis en la actuación de los líderes políticos y de las instituciones europeas, que deje a los ciudadanos desorientados y vulnerables ante los viejos discursos nacionalistas, populistas y xenófobos que parecen querer recorrer Europa de nuevo.⁶³ La voz y la actuación del BCE se han erguido, frente a las presiones de la política única tratada de imponer desde determinados frentes,⁶⁴ recurriendo a todas las posibilidades que la normativa le permite, resistiendo frente a presiones interesadas, y, frente a la asfixiante austeridad, reclamando mayor inversión. Cabe concluir que desde sus posibilidades, el Eurobanco está por tanto contribuyendo al bienestar y al crecimiento económico equilibrado de Europa, tal y como dispone el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, y, en última instancia, trabaja en pos del todavía ilusionante proyecto de valores y derechos compartidos.

⁶² J.-C. JUNCKER, D. TUSK, J. DIJSSELBLOEM, M. DRAGHI, M. SCHULZ, *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea*, op. cit.

⁶³ Cabe recordar el ajustado resultado electoral en Austria en las elecciones de 2016: “Ergebnis der Bundespräsidentenwahlen 2016 in Österreich”, <http://www.bundespraesidentschaftswahl.at/ergebnisse.html>

⁶⁴ E. GUILLÉN LÓPEZ, “La crisis económica y la dirección política: reflexiones sobre los conceptos de necesidad y de elección en la teoría constitucional”, *ReDCE*, núm. 20, 2013, pp. 431-444 (443).

**Integrazione politica vs. *governance* economica.
Verso una nuova fase del costituzionalismo europeo?**

Tommaso Nicola Poli

Dottore di ricerca de la Universidad de Bari

SUMARIO: 1. ORIGINI E SVILUPPI DELLA «COSTITUZIONE ECONOMICA». 2. DAL TRATTATO DI MAASTRICHT AL TRATTATO DI LISBONA: IL PRIMATO DEL MERCATO NELLA CONTINUITÀ DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA DELL'UNIONE. 3. RAZIONALITÀ ECONOMICA E CONTINUITÀ ISTITUZIONALE. 4. LA DE-COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE. 5. LE MISURE DI COORDINAMENTO *SOFT* DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA. 5.1. LA LETTERA DELLA BCE AL GOVERNO ITALIANO. 6. LE MISURE DI SALVATAGGIO DEGLI STATI MEMBRI IN DIFFICOLTÀ. 6.1. LA COSTITUZIONE DI UN MECCANISMO DI SOSTEGNO PERMANENTE: IL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ. 7. LE MISURE DI COORDINAMENTO E DI SORVEGLIANZA DEI BILANCI DEGLI STATI MEMBRI. 7.1. IL *FISCAL COMPACT*. 8. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.

1. ORIGINI E SVILUPPI DELLA «COSTITUZIONE ECONOMICA».

Le Costituzioni dello Stato democratico-sociale del secondo dopoguerra non hanno inteso prescrivere rigidamente uno specifico indirizzo politico in ambito economico in modo da non impedire sviluppi e realizzazioni mutevoli nell'ambito del circuito rappresentativo mediante la risoluzione del conflitto sociale. Volendo promuovere un progetto di democrazia emancipante, in particolare, la Costituzione italiana del 1948, esito del compromesso tra l'ideologia cattolica, marxista e liberale, ha conciliato le tendenze dello sviluppo economico e della giustizia sociale nell'ambito di un sistema economico «misto», risultante dall'integrazione tra iniziativa economica privata e intervento dei pubblici poteri, in cui l'individuo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità, è posto in una dimensione di riscatto e di liberazione mediante la consacrazione dei diritti sociali e la subordinazione di quelli economici ad obiettivi di interesse generale¹. L'originario disegno costituzionale ha consentito alla politica di guidare l'economia, in ragione della coincidenza dei confini del mercato e dello Stato nazionale, mediante alcuni fondamentali strumenti di «governo dell'economia»: il fisco, la moneta, la proprietà pubblica di beni e di imprese per l'erogazione di beni e servizi, i poteri di coercizione nei confronti dei privati. Mediante queste misure

¹ R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2007, pp. 11 ss., sostiene che la Costituzione goda di un certo margine di elasticità e, come tale, sia aperta a mutevoli sviluppi e realizzazioni per via delle decisioni assunte nell'ambito del circuito rappresentativo. In risposta a Bin, G. BOGNETTI, *Cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, n. 1, 2008, pp. 5 ss., riteneva che la Costituzione avesse incorporato la scelta per un certo indirizzo economico, cioè un modello sociale in una versione moderata. Sostengono la tesi che la Costituzione sia dotata di una marcata flessibilità in materia economica e non abbia cristallizzato il conflitto politico-sociale L. D'ANDREA, *I principi costituzionali in materia economica*, in *Consulta OnLine*, 2014, pp. 15 ss., e P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996. Tra le possibili evoluzioni C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, il Mulino, Bologna, 1977, affermava la compatibilità di un'eventuale socializzazione del sistema economico con la Costituzione.

l'azione dei pubblici poteri in ambito monetario ed economico è stata indirizzata alla correzione delle eventuali disfunzioni del mercato e delle relative crisi di sovrapproduzione in modo da preservare il sistema economico, sostenendo la domanda dei consumi, in sintonia con la concezione desumibile dalla Costituzione italiana, che, pur riconoscendo la libertà di iniziativa economica e la proprietà privata nella Sezione relativa ai Rapporti economici (artt. 35-47), eleva il lavoro a principio fondante della Repubblica, quale tramite principale per la partecipazione dell'individuo alla vita economica, sociale e politica del Paese (art. 3, co. 2, Cost.) e per il concorso al progresso materiale e spirituale della società (art. 4 Cost.), nell'intento complessivo di riequilibrare gli effetti distorsivi del mercato ridistribuendo la ricchezza².

Con la trasformazione del modo di produzione e la finanziarizzazione dell'economia³, tuttavia, il modello economico nazionale ha manifestato i sintomi della propria crisi. È avvenuto ineluttabilmente il passaggio dai «mercati entro-lo Stato (*state embedded markets*) del tardo capitalismo nazionale» agli «stati entro-il-mercato (*market embedded states*)»⁴. Si è diffuso il c.d. «finanzcapitalismo»⁵, vale a dire il capitalismo finanziario, che si distingue dal vecchio capitalismo

² G.U. RESCIGNO, *La distribuzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2008, pp. 3 ss. Secondo C.P. GUARINI, *Note in tema di concorrenza e giustizia economica nel processo di integrazione europeo*, in F. GABRIELE, M.A. CABIDDU (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 93, la Costituzione italiana sarebbe informata al principio di giustizia distributiva. Cfr. A. D'ALOIA, *Giustizia e società. Il 'progetto' della Costituzione italiana*, in *Diritti fondamentali*, 08.05.2012, pp. 11 ss.; F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, p. 5.

³ G. BUCCI, *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2008, pp. 8 ss.

⁴ A. MORRONE, *Teologia economica vs. Teologia politica. Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2012, p. 833. Si veda anche M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 73 ss., secondo cui «la globalizzazione tende a rovesciare i tradizionali rapporti esistenti tra diritto e mercato, almeno secondo l'impostazione positivista seguita nell'Europa continentale. Laddove questa impostazione, incentrando nella sovranità statale l'organizzazione giuridica del mercato, instaurava un nesso di dipendenza dell'economia rispetto al diritto, la globalizzazione, sciogliendo il nesso tra mercati e stati, rende i mercati registi, sia pure non esclusivi, dei propri statuti giuridici».

⁵ L'espressione è di L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino, 2011.

industriale, consistendo nella mera produzione di denaro per mezzo di denaro, e non per mezzo di merci, per fare fronte al rallentamento dell'economia "reale" allo scopo di massimizzare i profitti e di accumulare egoisticamente il capitale⁶. Lo Stato interventista, analogamente a quanto accaduto per le crisi sistemiche degli ordini economici precedenti che hanno modificato, se non rimosso, le istituzioni politiche preesistenti⁷, in un rapporto di causa ed effetto secondo l'insegnamento di Giuseppe Guarino⁸, manifesta «i germi di una latente condizione di crisi»⁹. Come afferma Giampiero Di Plinio, infatti, «dalla fine di Bretton Woods inizia un ulteriore viaggio, una nuova trasformazione del modo di produzione e dei suoi confini, che si presenta ancora una volta come crisi sistemica: alla fine del secolo l'ordine economico mondiale è irreversibilmente trasformato e i dieci anni del nuovo millennio hanno visto una accelerazione geometrica del mutamento e del processo di integrazione economica mondiale, che spinge verso un nuovo ordine economico universale e ha generato istituzioni sovrastatali e regolazioni globali, creando basi di legittimazione materiale della *governance* multilivello»¹⁰.

Se è così, dovendosi adeguare il fenomeno giuridico al processo incessante di evoluzione del sistema economico¹¹, la costruzione dell'edificio comunitario è stata imposta dalla liberalizzazione dei

⁶ L. PATRUNO, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della Storia*, in *Costituzionalismo.it*, p. 2.

⁷ G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, Torino, 1995, *passim*, in part. p. 29. L'A. rileva che «ogni forma di potere nasce quando l'economia lo consente e muore quando l'economia non ne ha più bisogno».

⁸ G. GUARINO, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, ESI, Napoli, 2014, p. 9.

⁹ G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la Costituzione economica della crisi globale*, in G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 94.

¹⁰ G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos*, cit., p. 98. In senso contrario si esprime N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998, p. 58, il quale afferma che «l'economia di mercato è risultato, essa stessa, di decisioni politiche, del vincere di taluni partiti e ideologie e del soccombere di altri».

¹¹ Secondo l'insegnamento di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, p. 41, «il diritto è nella storia» in quanto «non esiste un diritto senza tempo e senza spazio, valido ovunque e sempre, [...] un diritto astorico, cioè una creatura impossibile».

movimenti di capitali sui mercati europei e internazionali, dalla trasformazione dei meccanismi di produzione e dalla creazione del fenomeno finanziario¹². La definizione del mercato unico europeo, fondato sui quattro assiomi della libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, sul principio di libera concorrenza e sul divieto di intervento in ambito economico della mano pubblica non è altro che la formalizzazione di questi fenomeni oggettivi. Tanto è vero che il processo di integrazione europea sembra che abbia assecondato i “venti” del nuovo sistema di finanziarizzazione dell’economia, che predilige le teorie economiche ordoliberali di ispirazione tedesca¹³, rivolte alla tutela e alla conservazione dell’ordine proprietario, nonché al rifiuto di un intervento dei pubblici poteri che possa condizionare l’andamento del mercato in funzione di emancipazione della persona umana, minando la giuridicità della Costituzione e i limiti, da essa fissati, al libero esercizio dell’autonomia privata¹⁴. D’altro canto, come rileva Giuseppe Guarino, «l’apertura del mercato dei capitali ha privato lo Stato del privilegio di avere come creditori principalmente soggetti interni. Fin quando il confine per la valuta e gli altri strumenti finanziari era chiuso il debito pubblico non pesava

¹² G. DI PLINIO, *I modelli di Maastricht e la Costituzione monetaria e finanziaria britannica*, in A. TORRE, L. VOLPE (a cura di), *La Costituzione britannica-The British Constitution. Atti del convegno dell’Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo*, Bari, 29-30 maggio 2003, Vol. II, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 989 ss. *Contra* A. CANTARO, *Crisi costituzionale europea e diritto della crisi*, in *Diritti fondamentali*, 29.05.2012, p. 2, sostiene, invece, che il «il deficit di sovranità politica non è imputabile al “destino cinico e baro” che ha voluto vivessimo nel tempo della globalizzazione. E’ un deficit costituzionalmente codificato nell’ordine di Maastricht. La crisi dei debiti sovrani lo ha solo fatto venire clamorosamente allo scoperto».

¹³ Sulle origini dell’«economia sociale di mercato» si rinvia a A. SOMMA, *La Germania e l’economia sociale di mercato*, in *Quad. Bibl. Lib.*, n. 1, 2014, pp. 7 ss.

¹⁴ L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e Costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Jovene, Napoli, 2007, *passim*, rileva che l’esercizio delle libertà nello spazio economico a-territoriale non incontra più i limiti fissati nella Costituzione, la quale, invece, «limitando il potere si ispira alla sua diffusione tra tutti in maniera uguale» (p. 159). Osserva S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2015, p. 8, che il processo di condizionamento finanziario delle politiche pubbliche, che ha provocato la crisi dello Stato sociale, «non rappresenta solo il fallimento di un modello politico dell’economia che vanta il merito storico di aver consentito l’equilibrio sociale in regime capitalistico (“l’incivilimento del conflitto”), ma rappresenta anche l’appannamento (se non perfino la tendenziale decomposizione) di uno Stato costituzionale che assume la dignità dell’uomo come suo punto di partenza storico-culturale e che fissa una scala di valori irrinunciabili (in quanto inderogabili) come base di tale dignità e come linea direttrice del proprio sviluppo».

necessariamente sull'economia. Poteva svolgere persino una funzione positiva ai fini dello sviluppo: lo Stato si indebitava per realizzare programmi di interesse pubblico (infrastrutture e programmi industriali) e per sostenere gli oneri dello Stato sociale; i cittadini, nell'impossibilità di investire i loro risparmi in strumenti finanziari esteri o in beni collocati all'estero, soddisfatto il bisogno dell'abitazione, incrementavano i consumi ed utilizzavano le ulteriori risorse per concedere crediti allo Stato; gli interessi sul debito, versati dallo Stato ai cittadini, in larghe percentuali venivano impiegati per accordare allo Stato ulteriore credito»¹⁵. In altri termini, con l'apertura dei mercati internazionali il debito dello Stato cessa di essere un debito eminentemente interno, che si risolve in una mera «partita di giro» di risorse tra i cittadini che beneficiano di interventi pubblici e i cittadini che li finanziano nell'ambito di risorse tutte nazionali. Il debito dello Stato finisce per essere una grandezza effettiva poiché da essa derivano, oltre al costo elevato degli stessi prestiti ricevuti, limitazioni concrete al potere di spesa dei poteri pubblici e, correlativamente, riduzioni delle entrate per coloro che forniscono allo Stato beni e servizi per l'esercizio delle sue funzioni¹⁶.

In questo modello il singolo viene spogliato di una sua autonoma dimensione sociale e viene ricollocato esclusivamente nel mercato, consacrando il principio dell'«economia sociale di mercato» in nome del quale l'inclusione sociale deve avvenire per mezzo della sola inclusione nel mercato, basato sulla libera azione delle forze degli agenti del mercato,

¹⁵ G. GUARINO, *Eurosistema*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 99.

¹⁶ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2013, pp. 12-15. Cfr. anche E. REVIGLIO, *Il nuovo governo costituzionale dell'economia*, in *Astrid on line*, n. 19, 2009, p. 3, il quale indica, oltre al sistema rigidamente chiuso ai confini nazionali, altri quattro «pilastri» caratterizzanti l'economia mista del primo periodo costituzionale: l'impresa pubblica, lo Stato sociale, il sistema politico e il debito pubblico. Della stessa opinione è S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 36, secondo il quale «(i)n un arco di tempo oscillante tra il XII e il XIX secolo, gli Stati-nazione hanno conquistato l'attributo della sovranità in campo economico, con il potere di battere moneta, il controllo sulle importazioni, il potere impositivo ecc. I confini dell'economia sono, dunque, divenuti i confini dello Stato».

mediante «la riduzione dell'ordine politico all'ordine economico»¹⁷ e la metamorfosi della posizione dell'individuo in quella di consumatore¹⁸. Da un lato, il rovesciamento del primato della politica sull'economia¹⁹ ha determinato il progressivo svuotamento della funzione del Parlamento a causa dell'eliminazione degli spazi in cui comporre il conflitto sociale per la realizzazione della «democrazia economica»²⁰; dall'altro, il modello sociale nazionale ha ricevuto uno scadimento progressivo nel c.d. «modello sociale europeo», rimesso ad un meccanismo di «solidarietà competitiva» in cui il funzionamento e la promozione della concorrenza del mercato produrrebbero, «sistematicamente, ma sempre di riflesso, benessere e prosperità»²¹. I poteri pubblici, pertanto, sarebbero relegati ad un ambito

¹⁷ A. SOMMA, *La dittatura dello spread*, Derive Approdi, Roma, 2014, pp. 20-21, 37, 96 ma *passim*. Sulla concezione neoliberista dell'economia sociale di mercato e sull'adozione di tale ordine economico prima nella Legge fondamentale e poi nel processo di integrazione europea si rinvia al medesimo Autore (pp. 174 ss.). Hanno approfondito le tendenze ordoliberali della «Costituzione economica» nell'ordinamento europeo R. MICCÙ, *Economia e Costituzione: una lettura della giuspubblicistica tedesca*, in *Quad. plur.*, n. 1, 1996, pp. 95 ss.; F. COCOZZA, *Diritto pubblico applicato all'economia*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 171 ss.

¹⁸ Ricostruisce lo *status* del cittadino europeo nella dimensione del produttore o del consumatore P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2015, p. 18.

¹⁹ Sulla tensione tra diritto ed economia v. N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 9, il quale ritiene che «gli scambi economici, per intimo sviluppo e per inesauribile ricerca del profitto, non conoscono i vincoli della territorialità. Essi tendono a svolgersi in qualsiasi luogo: nessun punto della superficie terrestre è escluso o rifiutato. Mentre politica e diritto si rinchiudono nella sfera statale, l'economia freme d'impazienza, guarda oltre le frontiere, abolisce la distinzione tra cittadini e stranieri. Alla chiusa territorialità degli Stati essa oppone l'aperta spazialità; alle lotte dei partiti politici, la neutralità del denaro e del guadagno; all'esclusività dei singoli ordini giuridici, l'inclusività di qualsiasi vantaggiosa regolazione». Agli occhi dell'A. lo Stato «si trova perciò nella necessità di inseguire la dilatazione spaziale degli scambi» (...) «o mercé accordi con altri Stati, e così generando norme di diritto internazionale; o mercé l'impiego (...) del contenuto di norme straniere: ed è l'ufficio proprio del diritto internazionale». Di questa tensione tra diritto ed economia si fa interprete P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro it.*, V, 2002, p. 156, il quale afferma che «(l)a prassi economica si fa produttrice del diritto: la nuova economia e le nuove mirabolanti tecniche esigono arnesi giuridici nuovi irreperibili nel solco della bimillenaria tradizione romanistica radicata fundamentalmente sulla nozione di cosa corporale, una nozione che a fine novecento appare paleolitica ai contemporanei uomini di affari. Ci sono esperienze giuridiche nuove e si «inventano» strumenti giuridici nuovi atti a ordinare la nuova circolazione globale». Cfr., altresì, N. IRTI, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in *Dir. soc.*, n. 3-4, 2009, pp. 473 ss. e F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, il Mulino, Bologna, 2005.

²⁰ Cfr. anche G. FERRARA, *Forma di governo e forma di Stato nella crisi attuale della democrazia*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Vol. II, Jovene, Napoli, pp. 968 ss.

²¹ W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, n. 58, 2000, pp. 3 ss. Cfr., altresì, G. BUCCI, L. PATRUNO, *Riflessioni sul c.d. modello sociale europeo, sull'Europa "sociale" dei capi di governo e sul mutato rapporto tra costituzione ed economia*, in *Costituzionalismo.it*, pp. 19, 25, 36; G. BUCCI, *L'Unione europea tra tecnocrazia e "modello sociale"*, in G. RIVOSECCHI, M. ZUPPETTA (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali*, Cacucci, Bari, 2010, p. 190.

minimale: essi non svolgerebbero un ruolo attivo nella rimozione delle diseguaglianze per promuovere l'eguaglianza sostanziale, compito consacrato nelle Costituzioni democratico-sociali del secondo dopoguerra, ma, piuttosto, una funzione di «polizia economica» per evitare i fallimenti del mercato mediante la tutela della concorrenza²².

2. DAL TRATTATO DI MAASTRICHT AL TRATTATO DI LISBONA: IL PRIMATO DEL MERCATO NELLA CONTINUITÀ DELLA GOVERNANCE ECONOMICA DELL'UNIONE

Il processo di edificazione e di consolidamento dell'Unione si caratterizza, anche se ci fermassimo ad un dato puramente formale, sin dalle sue prime tappe, da un certo «mix di “massimalismo giuridico” e “minimalismo politico”»²³, vale a dire dalla circostanza che la «sempre più

²² Le osservazioni di G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, p. 1, sono emblematiche del fenomeno di decostruzione del paradigma sociale delle Costituzioni democratico sociali, individuata nella «controrivoluzione capitalista» colpevole di «liquidarne le conquiste, rovesciarne i principi, disperderne i soggetti storico-politici che lo avevano progettato e che lo sostenevano. Ha compattato la sua azione dissolutrice sostituendo alle politiche keynesiane il neoliberalismo, all'etica della solidarietà e dell'eguaglianza quella dell'individualismo proprietario, della concorrenza distruttiva e della competizione omicida, al pluralismo ideale e politico l'assolutismo del pensiero unico, alla rappresentanza politica inclusiva quella selettiva delle sole domande compatibili con l'economia del turbo-capitalismo, alla primazia dei Parlamenti la mistica della governabilità». Sul punto cfr. M.A. GARCIA HERRERA, G. MAESTRO BUELGA, *Crisis sistémica e incongruencia de la constitución económica europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2009, in part. pp. 6 ss. Ampiamente sulle matrici ideologiche del principio del mercato e sulla sua diffusione, anche nel processo di integrazione europeo, si veda L. CASSETTI, *La cultura del mercato tra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Giappichelli, Torino, 1997, *passim*. Tuttavia, il virtuale passaggio della concezione economico-sociale, fondata sul lavoro ad un ordinamento fondato sul mercato, non ha segnato il correlativo ritiro dello Stato in ambito economico ma una modificazione delle forme del suo intervento, sinteticamente espresse con la nozione di *deregulation*, che non ha un'identità autonoma rispetto a quella di *regulation* ma ne rappresenta una *species* del più ampio *genus* di *regulation*, diretto alla costruzione e alla conservazione di un mercato pro-concorrenziale. Sul punto si rinvia a C.P. GUARINI, *Riflessioni in tema di regolazione del mercato attraverso autorità indipendenti*, in F. GABRIELE, G. BUCCI, C.P. GUARINI (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, Cacucci, Bari, 2002, pp. 187 ss., in part. 203-204, e alla bibliografia ivi citata. Recentemente R. MICCÙ, *Paradigm shift or paradigm lost? Economic constitutionalism at the turn of the century*, in R. MICCÙ, M. SICLARI (Eds.), *Advanced Law for Economics Selected Essays*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 5 ss., sottolinea che il nuovo ruolo dello Stato in ambito economico, dal modello di gestione dell'economia al modello delle autorità di regolazione dell'economia, si pone in continuità con il disegno costituzionale, il quale opterebbe per una scelta di neutralità in economia.

²³ A. CANTARO, *Il superamento della Multilevel Theory nei rapporti tra l'Europa, gli Stati membri e i livelli di governo sub-statale*, Relazione al Convegno “Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact.

stretta integrazione normativa degli ordinamenti che compongono lo “spazio europeo”» ha ricevuto «come suo contraltare una debole integrazione politica e istituzionale»²⁴. Sin da subito, l’evoluzione dell’integrazione politica europea è stata mediata dall’«integrazione attraverso il diritto»²⁵ ma la concezione prettamente economica dell’ordinamento europeo²⁶, specialmente a livello macroeconomico con il passaggio all’Unione economica e monetaria (UEM), in sintonia con la teoria economica ordoliberalista tedesca, ha spezzato l’equilibrio tra diritto e politica nella costruzione europea²⁷. La tutela del mercato concorrenziale – prima con il Trattato di Maastricht mediante la previsione dell’«economia di mercato aperta e in libera concorrenza» (ex art. 3A TUE) e, poi, con il Trattato di Lisbona mediante la consacrazione dell’«economia sociale di mercato fortemente competitivo» (art. 3 TUE) – diviene il principio guida del processo di integrazione europeo, subordinato soltanto all’obiettivo principale di «mantenere la stabilità dei prezzi»²⁸. In nome di questo scopo gli Stati nazionali devono rivolgere le proprie competenze in materia economica. Il diritto primario dell’Unione formalizza questa

Gli effetti dell’integrazione economica e politica europea sull’ordinamento nazionale”, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma, 29-30 ottobre 2014, p. 1. Sulle variegate filosofie dell’integrazione che dalle origini del processo di integrazione sino ad oggi si sono contese il campo cfr. A. CANTARO, F. LOSURDO, *L’integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, in *Rassegna di Diritto pubblico europeo*, ESI, Napoli, 2009, pp. 53 ss.

²⁴ A. CANTARO, *Il superamento della Multilevel Theory*, cit., p. 1.

²⁵ M. STOLLEIS, *Europa, comunità di diritto*, in *Materiali per uno studio del pensiero giuridico moderno*, n. 2, 2012, pp. 293 ss.

²⁶ G.F. MANCINI, *L’incidenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro degli Stati membri*, in *Riv. dir. eur.*, n. 1, 1989, p. 7, ha definito l’impianto originario del processo di integrazione europea connotato da una certa «frigidità sociale». Cfr., altresì, F. PIZZOLATO, *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 7.

²⁷ Così si esprimono C. JOERGES, S. GIUBBONI, *Diritto e politica nella crisi europea*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 3, 2013, pp. 345-348. Sul punto cfr. anche R. MICCÙ, *Economic Governance in a Constitution for Europe*, in I. PERNICE, M. POIARES MADURO (eds.), *A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003-Draft of The European Convention*, Baden-Baden, Nomos, 2004, pp. 127 ss.; R. MICCÙ, *Proteggere la democrazia. Rinnovare il contratto sociale europeo*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2014, in part. p. 4; G. MARZULLI, *L’insostenibile leggerezza della costituzione europea di fronte alla crisi finanziaria, tra omogeneità costituzionale presunta e limiti effettivi dell’integrazione asimmetrica*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2014, p. 7.

²⁸ In ragione della perdita di rilevanti attributi essenziali della sovranità in ambito economico G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzione comunitarie*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1992, p. 32, che «lo Stato diviene un non-Stato».

subordinazione delle politiche economiche statali e di coordinamento dell'Unione al funzionamento e alla conservazione della concorrenza nel mercato. L'art. 3, par. 3, TUE chiarisce che gli obiettivi sociali della piena occupazione, del progresso sociale, del raggiungimento di un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente costituiscono lo svolgimento indiretto dello «sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva». L'art. 119 TFUE, più chiaramente, indirizza l'azione degli Stati membri e dell'Unione «conformemente al principio di un'economia aperta e in libera concorrenza». I medesimi obiettivi sono ribaditi nell'art. 151 TFUE, dedicato alla «Politica sociale», nella presunzione che «tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato interno, che favorirà l'armonizzazione dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative» (par. 3), mentre l'art. 120 TFUE, in tema di «Politica economica», condiziona l'azione degli Stati membri e dell'Unione al rispetto dei «principi di un'economia aperta e in libera concorrenza».

Inoltre, il diritto primario dell'Unione ha “spacchettato” la politica monetaria dalle politiche economiche di tutti gli Stati membri dell'Unione, devolvendo al Sistema europeo delle Banche centrali (SEBC), guidato dalla Banca centrale europea (BCE), la competenza in materia monetaria. Questo trasferimento della sovranità monetaria dagli Stati membri all'Unione è stato funzionale alla creazione e alla conservazione del “fondamentalismo” del mercato. Si intendono bloccare, per tale via, le eventuali alterazioni del funzionamento del mercato da parte dei pubblici poteri statali, privandoli della capacità di iniettare o di ritirare dosi di liquidità monetaria nel circuito economico e di definire i tassi di interesse per prevenire l'inflazione.

L'attribuzione della politica monetaria al SEBC, d'altronde, è stata rigidamente collegata al perseguimento esclusivo dell'«obiettivo principale» del «mantenimento della stabilità dei prezzi» (art. 127 TFUR, ex art. 105 TCE, e art. 282 TFUE) tant'è che «(n)ell'esercizio del relativo potere la stessa BCE non dispone tuttavia di discrezionalità politica»²⁹ e si colloca, insieme alle Banche centrali nazionali, in una posizione di assoluta autonomia ed indipendenza, non potendo ricevere alcuna sollecitazione o accettare istruzioni né, tantomeno, essere influenzata dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo. Questa soluzione, pertanto, non ha prodotto soltanto una divaricazione tra la politica monetaria e la politica economica, rispettivamente operanti a livello sovranazionale e a livello nazionale, privando la politica monetaria della capacità di essere funzionale al perseguimento di obiettivi di natura economica, ma soprattutto ha “forgiato” un SEBC spogliato di poteri di natura discrezionale e piegato alla mera osservanza di regole fisse (art. 130 TFUE e art. 7 Statuto del SEBC e della BCE)³⁰. Questa relazione di subalternità delle politiche economiche all'obiettivo principale della stabilità dei prezzi, peraltro, è stata ribadita, quasi ossessivamente, con disposizioni letteralmente identiche, sia nel secondo periodo dell'art. 127, par. 1, TFUE sia nell'art. 282, par. 2 TFUE, richiamate anche nell'art. 2 dello Statuto del SEBC e della BCE, nelle quali si precisa che il SEBC può sostenere le politiche economiche generali dell'Unione «*fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi*»³¹, sia nell'art. 119, par. 2, TFUE (ex art. 4 TCE) ove si indirizza l'azione degli Stati membri e dell'Unione all'«*obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo*»³², di

²⁹ G. GUARINO, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 38.

³⁰ Ivi, p. 59. Cfr. S. BARONCELLI, *Le specificità dell'Unione Economica e Monetaria Europea: il “modello UME” è ancora valido?*, *Dir. ec.*, n. 1, 2009, pp. 35 ss.

³¹ Corsivo aggiunto.

³² Corsivo aggiunto.

sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza»³³.

L'assolutizzazione dell'obiettivo della stabilità dei prezzi è stata accompagnata, per un verso, dalla previsione di un «*gobierno débil*»³⁴ dell'economia dell'Unione e, per un altro, dall'intensificazione del momento del controllo delle politiche fiscali degli Stati membri, che costituisce il «*núcleo del constitucionalismo económico de la Unión*»³⁵. In materia di politica economica e occupazionale all'Unione è stato affidato soltanto un mero ruolo di coordinamento delle politiche nazionali, mentre la capacità potenziale degli Stati membri dell'Unione di incidere nell'economia mediante la leva fiscale è stata progressivamente ridotta mediante il c.d. «*control fuerte*»³⁶ che avrebbe il demerito di eliminare gli spazi residui per l'integrazione positiva dell'Unione. Le disposizioni dei Trattati, infatti, indirizzano l'azione degli Stati membri e dell'Unione verso il principio di «finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché (di una) bilancia dei pagamenti sostenibile» (art. 119, par. 3, TFUE, ex art. 4 TCE) e verso i principi della «buona gestione finanziaria» (art. 317, par. 1, TFUE, ex art. 274 TCE). L'obbligo di evitare disavanzi pubblici eccessivi (art. 126 TFUE, ex art. 104 TCE) è stato, per lo meno inizialmente, meramente tendenziale, non essendo stato accompagnato dalla previsione di vincoli «autoapplicativi» nei confronti degli Stati membri, ai quali, tra l'altro, è stata riconosciuta la possibilità di fare ricorso all'indebitamento entro i limiti del 3% nel rapporto tra il disavanzo pubblico annuale e il PIL e il 60% nel rapporto tra il debito pubblico e il PIL³⁷.

³³ Cfr. O. ROSELLI, *Profili costituzionali dell'integrazione monetaria europea*, in ID. (a cura di), *Europa e Banche centrali*, ESI, Napoli, 2004, pp. 11 ss., in part. pp. 37 ss.

³⁴ G. MAESTRO BUELGA, *La crisis monetaria y financiera de la Unión europea*, in S. MANGIAMELI (ed.), *The European crisis*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 23 ss.

³⁵ Ivi, p. 32.

³⁶ Ivi, pp. 37 ss.

³⁷ Cfr. G. RIVOCSECCI, *L'indirizzo finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, pp. 361-370.

Con l'adozione del Patto di stabilità e crescita, composto da una risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 e da due regolamenti, il reg. n. 1466/97, concernente il «rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche», e il reg. 1467/97, relativo all'«accelerazione e al chiarimento delle modalità di attuazione della Procedura per disavanzi eccessivi», invece, è stata rinforzata la sorveglianza dei bilanci statali, nell'intenzione di facilitare e accelerare la convergenza delle finanze pubbliche, prevedendo l'obiettivo, ben più stringente, per i Paesi partecipanti alla zona euro, rispetto a quello stabilito nel corpo dei Trattati, di perseguire «un saldo di bilancio in attivo o almeno in equilibrio e il percorso di avvicinamento a tale obiettivo» (art. 3, par. 2, lett. a) del reg. 1466/97)³⁸. L'attivazione della procedura per disavanzi eccessivi, come l'eventuale irrogazione delle sanzioni, non è stata ricollegata alla violazione del principio del pareggio di bilancio degli Stati membri, rimanendo ancora vincolata alle previsioni dei Trattati, e ha ricevuto, d'altra parte, un'applicazione diversificata e spiacevole: «*la de comportarse de manera fuerte con los débiles y débil con los fuertes*»³⁹. Essa non è stata dotata di carattere giurisdizionale, rimanendo di natura squisitamente politica, affidata al Consiglio, un organo intergovernativo, come dimostra la posizione assunta dalla Corte di giustizia dell'Unione, che ha riconosciuto il carattere discrezionale dell'attivazione della procedura per *deficit*, nella vicenda dei *deficit* eccessivi di Germania e Francia⁴⁰. Nonostante ciò, il reg. 1466/97 avrebbe diffuso, tra i Paesi

³⁸ Sul Patto di stabilità e crescita si rinvia a G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, n. 4, 2001, pp. 559 ss. Cfr. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., pp. 370 ss.

³⁹ G. RIVOSECCHI, *El gobierno económico en la Unión europea*, in *ReDCE*, n. 8, 2007, p. 146.

⁴⁰ Si tratta della decisione della Corte di giustizia UE, *Commissione c. Consiglio*, causa C-27/04, 13 luglio 2004. In questa circostanza la Corte di giustizia si è pronunciata sul ricorso presentato dalla Commissione per l'annullamento delle decisioni del 25 novembre 2003 del Consiglio di non adottare nei confronti di Francia e Germania i provvedimenti formali raccomandati dalla Commissione ai sensi dell'art. 104 TCE

dell'Unione, una certa cultura della stabilità, indicando un parametro funzionale per il raggiungimento di un processo di convergenza delle finanze pubbliche ed è stato finanche definito, forse a ragione, come colpevole di avere effettuato un «colpo di Stato»⁴¹ per avere eliminato «l'unico spazio di attività politica soggetta alla influenza dei cittadini dei singoli Stati membri»⁴².

La cornice istituzionale dell'impianto dell'Unione è corredata, infine, dalle disposizioni degli artt. 123 e 125 TFUE. L'art. 123 TFUE (ex art. 101 TCE) limita la capacità della BCE e delle Banche centrali nazionali di concedere scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia alle autorità e agli organismi di diritto pubblico dell'Unione e degli Stati membri nonché di acquistare direttamente, presso questi ultimi, titoli del loro debito. Questa disposizione «mira ad incitare gli Stati membri a rispettare una sana politica di bilancio, evitando che un finanziamento monetario dei disavanzi pubblici o un accesso privilegiato delle autorità pubbliche ai mercati finanziari conduca a un indebitamento eccessivo o a disavanzi eccessivi degli Stati membri»⁴³. Invece, l'art. 125 TFUE (ex art. 103 TCE), secondo cui l'Unione o un altro Stato membro non risponde né si fa carico degli impegni di un altro Stato membro, «garantisce che gli Stati membri restino soggetti alla logica del mercato allorquando contraggono debiti, la quale deve spingerli a mantenere una disciplina di

par. 8 e 9 (ora art. 126 TFUE). Su questa decisione R. PEREZ, *Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 10, 2004, pp. 1073 ss.; L. CASSETTI, *La Corte di giustizia invoca il rispetto delle regole procedurali sui disavanzi pubblici eccessivi*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2004; G. RIVOSECCHI, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustizia sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in <http://archivio.rivistaaic.it/>, 16.09.2004; P. DIMAN, M. SALERNO, *Sentenza Ecofin: gli equilibri della Corte tra tensioni politiche, Costituzione economica europea e soluzioni procedurali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, IV, 2004, pp. 1842 ss.; G. MORGESE, *La Corte di giustizia decide il futuro del patto di stabilità e crescita. Il (discutibile) primato dell'Unione in materia economica*, in *Sud in Europa*, settembre-ottobre 2004, reperibile *on line* in www.sudineuropa.net; R. TORRENT MACAU, *¿Cómo gobernar aquello que se desconoce?: el caso de la Comunidad Europea en tanto que Unión Económica y Monetaria*, in *Rev. Der. Com. Eur.*, n. 9, 2005 pp. 47 ss.

⁴¹ G. GUARINO, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, cit., p. 33.

⁴² Ivi, p. 51.

⁴³ Corte di giustizia UE, *Peter Gauweiler e a./Deutscher Bundestag*, C-62/14, 16 giugno 2015, par. 100.

bilancio. Il rispetto di una disciplina siffatta contribuisce a livello dell'Unione alla realizzazione di un obiettivo superiore, vale a dire il mantenimento della stabilità finanziaria dell'Unione monetaria»⁴⁴. Si intende evitare, in tal modo, che uno degli Stati membri faccia affidamento sull'intervento dell'Unione o degli altri Stati membri nel caso in cui versino in una situazione di insolvenza.

Nonostante la rigidità della disciplina, la Corte di giustizia dell'Unione ha offerto un'interpretazione elastica di queste due disposizioni. Ha ammesso, malgrado il tenore letterale dell'art. 123 TFUE, la liceità dell'acquisto da parte del SEBC di titoli di Stato sul mercato secondario purché non abbiano un effetto equivalente a quello dell'acquisto diretto di titoli di Stato sui mercati primari⁴⁵, siano circondati di una serie di garanzie che spingano gli Stati membri a mantenere una sana politica di bilancio⁴⁶ e siano preordinati a preservare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria⁴⁷. L'art. 125 TFUE, dal canto suo, non avrebbe vietato assolutamente la concessione di qualsiasi forma di assistenza finanziaria purché questa forma di assistenza non abbia «l'effetto di pregiudicare lo stimolo dello Stato membro beneficiario di tale assistenza a condurre una politica di bilancio virtuosa»⁴⁸ e non vieti nemmeno «la concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno o più Stati membri ad uno Stato membro che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori e purché le condizioni collegate a siffatta assistenza siano tali da stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa»⁴⁹. D'altro canto, la legittimità di forme di assistenza finanziaria si

⁴⁴ Corte di giustizia UE, *Pringle c. Government of Ireland*, C-370/12, sentenza 27 novembre 2012, par. 135.

⁴⁵ Corte di giustizia UE, *Peter Gauweiler e a./Deutscher Bundestag*, cit., par. 105.

⁴⁶ Ivi, par. 102.

⁴⁷ Ivi, par. 111.

⁴⁸ Corte di giustizia UE, *Pringle c. Government of Ireland*, cit., par. 136.

⁴⁹ Ivi, par. 137.

desume da una lettura sistematica delle disposizioni in materia di politica economica del TFUE e, nello specifico, dell'art. 122 TFUE, secondo il quale l'Unione può decidere le misure adeguate alla situazione economica qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia (par. 1) oppure può concedere un'assistenza finanziaria puntuale ad uno Stato membro che si trovi in difficoltà o che sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo (par. 2)⁵⁰.

3. RAZIONALITÀ ECONOMICA E CONTINUITÀ ISTITUZIONALE

Le misure di *governance* economica adottate per fronteggiare la crisi economico-finanziaria, hanno confermato la direzione impressa dal processo di integrazione europea. Da una parte, mettono in luce una crescita dell'interazione verso una maggiore e più stretta integrazione, a prescindere dal metodo comunitario o internazionale utilizzato⁵¹; dall'altra, evidenziano l'errore di non approfittare del momento come occasione per un approfondimento dell'integrazione politica per seguire verso uno sviluppo «negativo» della dimensione economica. Il «diritto della crisi» si pone, infatti, in continuità con l'ordine di Maastricht del 1992, confermato successivamente sia nel “fallito” Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, redatto nel 2003 e definitivamente «abbandonato»⁵² nel 2007, sia

⁵⁰ Ivi, par. 131.

⁵¹ Per P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012, p. 1, la crisi è «motore di una forte integrazione».

⁵² F. GABRIELE, *Europa: la Costituzione “abbandonata”*, Cacucci, Bari, 2008.

nel «depurato»⁵³ Trattato di Lisbona, redatto nel 2007 e ratificato nel 2009. La cornice legale dell'ordinamento dell'Unione, così come modificata, ma non evoluta nel suo impianto complessivo, dal Trattato di Lisbona, appare contraddistinta dal «crisma dell'indiscutibilità»⁵⁴. Nella convinzione che un determinato modello economico costituisca l'unica alternativa razionale possibile per reagire e resistere alla crisi economica-finanziaria sono state applicate «come verità assolute ed inevitabili i postulati del modello economico vigente e anche di una determinata politica economica»⁵⁵ con il risultato – come rileva Francisco Balaguer Callejón – che il «discorso economico sta conducendo così ad una situazione di *stand by* del Diritto costituzionale in molti paesi europei, con costituzioni normative che sono *in sospeso* in aspetti fondamentali tanto per quello che si riferisce ai *processi democratici* quanto per quello che colpisce la *dimensione sociale*»⁵⁶.

⁵³ F. BALAGUER CALLEJON, *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell'Unione europea*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, cit., pp. 13 ss., sostiene che l'occultamento della dimensione costituzionale dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona ha proceduto parallelamente al rifiuto della statualità in base all'erronea convinzione che il diritto costituzionale abbia una capacità performativa della statualità. In realtà, secondo l'Autore, l'Unione presenta già caratteri tipici di statualità che le derivano dall'attribuzione, da parte degli Stati membri, di funzione tipicamente statali. L'introduzione nell'UE di un diritto costituzionale non andrebbe ad aggiungere elementi di statualità ma avrebbe lo scopo di dotare quelli già presenti di un carattere democratico, favorendo lo sviluppo dello spazio costituzionale europeo e il controllo del potere politico europeo. Cfr., altresì, P. LOGROSCINO, *L'integrazione europea tra gradualismo e dissimulazione costituzionale*, in *Studi in onore di V. Starace*, Vol. III, Sezione IV Miscellanea, 2008, p. 1956, il quale osserva che la strategia di emendare il Trattato dalle «espressioni di costituzionalizzazione» al fine di sottrarlo all'obbligo di sottoposizione a *referendum* ha riscontro politico, ma è priva di fondamento giuridico: da un lato, in nessun paese membro è dato riscontrare una norma che imponga di provvedere alla ratifica per via di consultazione popolare diretta dei Trattati di natura costituzionale, dall'altro l'eliminazione del lessico e dei simboli costituzionali non è sufficiente a produrre un mutamento della natura del Trattato.

⁵⁴ M. BENVENUTI, *Le misure anticrisi adottate dall'Unione europea: uno sguardo d'insieme (tra continuità delle scelte istituzionali, integrazione negativa e decostituzionalizzazione del diritto sovranazionale)*, in F. BALAGUER CALLEJON, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLEN LOPEZ, J.F. SÁNCHEZ BARRILAO (eds.), *The impact of the economic crisis on the EU institutions and Member States/El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados Miembros*, Thomson Reuter Aranzadi, Pamplona, 2015, p. 73.

⁵⁵ F. BALAGUER CALLEJON, *La dimensione costituzionale dello Stato sociale di Diritto*, in *Studi in onore del Prof. Francesco Gabriele*, Cacucci, Bari, 2016, pp. 1-2.

⁵⁶ F. BALAGUER CALLEJÓN, *La dimensione costituzionale dello Stato sociale di Diritto*, cit.. Sulle caratteristiche dell'interpretazione economica della Costituzione che si sono diffuse dall'inizio della crisi si veda ID., *Una interpretación constitucional de la crisis económica*, in *ReDCE*, n. 19, 2013, pp. 449 ss. Emerge con particolare chiarezza la transizione del periodo in corso in A. MORRONE, *Teologia economica vs. Teologia politica*, cit., pp. 829 ss. Secondo l'A. la «teologia politica», che aveva riconosciuto l'egemonia statale secondo il modello westfaliano, sembra lasciare il posto alla «teologia economica». Si rinvia anche a E. GUILLEN LOPEZ, *La crisis económica y la dirección política: reflexiones sobre los*

I vincoli economici, previsti dalle misure per fronteggiare la crisi economico-finanziaria, hanno finito per determinare la limitazione del pluralismo, spoliticizzare ulteriormente la scelta democratica e hanno incrementato quel graduale e progressivo, quasi irreversibile, processo di delegittimazione asimmetrico del potere politico a vantaggio di organismi tecnici e neutrali che non sono in grado di svolgere il compito precipuo del diritto costituzionale: quello, per un verso, di riconoscere il pluralismo e, per un altro, di raggiungere accordi attraverso procedimenti e principi che siano funzionali alla risoluzione del conflitto sociale⁵⁷. Specialmente dopo la crisi economica, il *deficit* democratico dell'Unione, causato dall'impostazione originaria del modello di integrazione che impedisce la funzione di integrazione e di risoluzione del conflitto sociale, si propaga in ambito nazionale: i governi degli Stati membri eludono o, meglio, bypassano il circuito della responsabilità politica parlamentare, assumendo, in ambito sovranazionale, decisioni direttamente applicabili o, comunque, recepite automaticamente nell'ordinamento interno in nome di un presunto interesse nazionale⁵⁸.

conceptos de necesidad y de elección en la teoría constitucional, in *ReDCE*, n. 20, 2013, pp. 431 ss.; A. CERVATI, *Riforme costituzionali e principi in tema di sfera pubblica e di interessi privati*, in *Aperta contrada* (www.apertacontrada.it), 01.08.2012, p. 12.

⁵⁷ Secondo F. BALAGUER CALLEJÓN, *La crisi costituzionale in Europa*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *The european crisis. Interpretation and answers*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 9, sono le due condizioni necessarie perché possa parlarsi di diritto costituzionale. Sulla necessità dello sviluppo costituzionale per il riconoscimento del conflitto sociale e per la sua risoluzione si rinvia, ancora, alle notazioni del medesimo A., *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico*, trad. it. di A.M. Nico, Cacucci, Bari, 2012, pp. 70 ss.

⁵⁸ Cfr. F. GABRIELE, *Processi di decisione multilivello e governo dell'economia: alla ricerca della sovranità economica*, in F. GABRIELE, M.A. CABIDDU (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, cit., p. 14. Più recentemente nello stesso senso, specie in riferimento alla crisi economico-finanziaria, F. BALAGUER CALLEJÓN, *Il modello europeo di integrazione e la sua incidenza sulle Corti costituzionali e sui Parlamenti nazionali*, Relazione al Convegno "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello", Roma, Camera dei deputati, 12-13 maggio 2015, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>, in part. p. 13, il quale precisa che «il conflitto politico non si risolve attraverso strumenti democratici, come avveniva prima dell'integrazione sovranazionale, ma si trasforma in un conflitto tra interesse nazionale ed Europa, evaporando sul piano interno e con ciò indebolendo la democrazia pluralista e la funzione del Parlamento come organo di espressione e dibattito tra opzioni politiche diverse e contrapposte».

Il diritto, a sua volta, diviene strumento di una certa razionalità economica: «la discorsività giuridica viene del tutto inglobata in una discorsività economica di cui non possiede e non domina le linee di confronto»⁵⁹. Le misure di sostegno finanziario per i Paesi membri dell'Unione in difficoltà e le misure di coordinamento e di sorveglianza dei bilanci statali sembrano fissare “teoremi” in nome dei quali poter risolvere i “problemi” derivanti dalla crisi. Conseguenza la formalizzazione di parametri numerici, causa della stessa “malattia” che intendono “debellare”, quasi in funzione palinogenetica dell'intero ordinamento, tanto da divenire un “*mantra*” da osservare, pena il declassamento da parte delle agenzie di *rating*, che debbono giudicare della solidità e della solvibilità dei bilanci degli Stati⁶⁰, o la crescita del differenziale dei tassi di interesse dei titoli di debito (il c.d. *spread*), esercitando nel complesso una influenza decisiva nelle dinamiche del mercato e nei rapporti interstatali e globali. Insomma, è rimasta sostanzialmente identica la medesima ideologia originaria che aveva forgiato inizialmente il processo di integrazione europeo in cui l'approccio economico «è andato poi virando, assai di frequente, verso un ideologismo economicista (che è ben altra, assai meno pregiata materia), di tipo quantitativo, neoclassico, monetarista. Un'influenza rimasta salda, nonostante gli scacchi in cui sono incappate le politiche cui quell'approccio ha fornito la strumentazione teorica»⁶¹, malgrado voci autorevoli in ambito

⁵⁹ P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Dem. dir.*, n. 1, 2015, p. 71.

⁶⁰ G. GRASSO, *Rating dei debiti sovrani e diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2015, pp. 87 ss. C. PINELLI, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2012; ID., *Le agenzie di rating nei mercati finanziari globalizzati*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 4, 2012, pp. 229 ss.; A. BENEDETTI, *Le agenzie di rating tra crisi dei modelli di mercato e criticità dei processi di regolamentazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2012; G. NORI, *La sovranità degli Stati, il rating e le regole sulla concorrenza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; L. AMMANATI, *Mercati finanziari, società di rating e meccanismi di regolazione*, in *Amministrazione in cammino*, 29.05.2012.

⁶¹ S. STAIANO, *Diritti e confine nell'Europa della crisi*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2015, pp. 2-3.

economico, tra cui cinque premi Nobel⁶², abbiano scongiurato certe ricette di risoluzione della crisi, come la proposta di introdurre il pareggio di bilancio nella Costituzione americana, in base alla convinzione che le situazioni di crisi richiedano flussi espansivi della spesa pubblica nei confronti della società piuttosto che misure di flessione della stessa⁶³. Si adottano, in pratica, nuovi strumenti di *governance* economica non «per trasformare ma per consolidare»⁶⁴ lo *status quo*: gli adeguamenti tecnici dei limiti di bilancio mascherano, in realtà, «cambiamenti conservativi di ciò che c'è»⁶⁵.

4. LA DE-COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE.

L'impianto originario dei Trattati, pur rimanendo formalmente fedele all'impostazione tradizionale della divisione tra politica monetaria e politica economica, veicolata nell'opinione pubblica con l'aforisma «Smith

⁶² Si tratta degli economisti Kennet Arrow (premio Nobel 1972), Peter Diamond (premio Nobel 2010), William Sharpe (premio Nobel 1990), Eric Maskin (premio Nobel 2007), Robert Solow (premio Nobel 1987).

⁶³ Sulla lettera inviata dagli economisti al Presidente degli Stati Uniti d'America si rinvia a M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. soc.*, n. 4, 2011., pp. 69, 70. La lettera, come sottolinea l'A., indicava sette ragioni contro il tentativo di introdurre la regola del pareggio di bilancio: «a) la regola del bilancio in pareggio imporrebbe “perverse actions” in congiunture di recessione, che ne sarebbero aggravate; b) al contrario di altre Costituzioni (il riferimento implicito è al *Grundgesetz* ante riforma del 2009), che collocano l'indebitamento per alimentare spese per infrastrutture, ricerca, educazione e ambiente fuori dal computo del deficit, quella statunitense non lo fa, sicché sarebbero impediti investimenti “vital to the nation's future well being”; c) la regola imporrebbe di scaricare sui livelli inferiori di governo e sui privati i compiti cui il governo federale non potrebbe più assolvere, suggerirebbe manovre di dubbia efficacia come la vendita di beni pubblici e genererebbe un protagonismo giudiziario, perché le controversie sul suo rispetto finirebbero davanti ai tribunali; d) le proposte di introdurre la regola si accompagnano, in genere, alla previsione della possibilità di superarla con maggioranze parlamentari qualificate, ma questo determinerebbe “ingorghi” istituzionali; e) la regola rende l'azione pubblica inefficiente anche in congiunture espansive, perché anche in questo caso gli investimenti dovrebbero essere bilanciati da riduzioni di spesa; f) il pareggio di bilancio si può ottenere anche a Costituzione invariata, perché basta scegliere le politiche fiscali e di spesa corrette; g) imporre il pareggio ad un'economia già indebolita è comunque assai pericoloso».

⁶⁴ G. ZAGREBELSKY, *Moscacieca*, Laterza, Roma-Bari, 2015, p. 16.

⁶⁵ *Ivi*, p. 17.

abroad, Keynes at home»⁶⁶, con la correlativa separazione tra il mercato unico europeo e i differenti sistemi di *welfare* nazionali, subisce un progressivo processo di decostruzione. Tale percorso, tuttavia, non è stato guidato dall'attività suppletoria della Corte di giustizia dell'Unione, la quale si è limitata a prestare nel corso del tempo una tutela soltanto secondaria e indiretta ai diritti sociali, anche dopo il loro “debole” riconoscimento nella Carta dei diritti, in quanto “piegati” alle esigenze del mercato e, in particolare, alle libertà di circolazione⁶⁷. Esso costituisce, anzi, l'effetto delle misure adottate per affrontare la crisi economico-finanziaria. Gli interventi emergenziali, durante la crisi economica, fanno riemergere il ruolo dei poteri pubblici che intervengono, dopo la stagione della *deregulation* dei sistemi di vigilanza, per tutelare la stabilità del sistema economico ma, paradossalmente, hanno anche lo scopo precipuo di ripristinare il corretto funzionamento del mercato. Se, in questa dinamica, in un primo tempo è lo «Stato salvatore» a porre in essere le operazioni di salvataggio delle banche attraverso iniezioni di liquidità⁶⁸, successivamente, la crisi del sistema privato si trasferisce alle finanze pubbliche statali e, per scongiurare il pericolo di un passaggio dal «fallimento del mercato» al «fallimento dello Stato», il ruolo di «salvare il

⁶⁶ La formula «Smith *abroad*, Keynes *at home*» è stata coniata da R. GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987. A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, p. 17, definisce questa asimmetria tra il diritto europeo e il diritto nazionale un «compromesso dilatorio».

⁶⁷ Mi permetto di rinviare, volendo, al mio, *Diritti sociali ed eguaglianza nello spazio giuridico europeo*, in *Amministrazione in cammino*, 28.05.2014, in part. pp. 15-19, e ai riferimenti ivi citati.

⁶⁸ G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 11, 2008, pp. 1083 ss. In particolare G. NAPOLITANO, *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato “coassicuratore”*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 10, 2010, p. 1096, saluta come una rivincita il ritorno dello Stato in ambito economico rispetto alle tendenze degli ultimi trent'anni; tuttavia, specifica che si è trattato di una «rivincita dal sapore amaro, perché pagata dai contribuenti presenti e futuri e destinata a tradursi in maggiori oneri per l'economia e per la crescita, come dimostra l'esplosione del debito pubblico e il rischio di “default” sovrani. La crisi, d'altra parte, ha evidenziato come le reazioni degli Stati non possano più circoscriversi all'interno dei confini nazionali».

salvatore», sempre nell'ambito delle regole del mercato o delle regole imposte dal mercato, è stato assunto dall'Unione europea⁶⁹.

Nell'ambito della riforma della *governance* economica, pertanto, sono state previste procedure, limiti e sanzioni in materia di bilancio e sono state indicate riforme da adottare in materia di mercato del lavoro, previdenza, giustizia e amministrazione, riducendo la capacità decisionale degli organi rappresentativi della volontà popolare. In particolare, la “condizionalità” delle politiche di sostegno nei confronti degli Stati membri in difficoltà e i rigidi limiti alle finanze statali sottraggono alla dialettica parlamentare la risoluzione e la composizione del conflitto sociale e la capacità di definire le scelte fondamentali in ambito economico, anche mediante la leva finanziaria dell'indebitamento, dovendo essere sostanzialmente ratificate le scelte negoziate tra i governi degli Stati membri⁷⁰.

5. LE MISURE DI COORDINAMENTO *SOFT* DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA.

In primo luogo sono stati adottati alcuni strumenti di coordinamento delle politiche economiche e di programmazione dei conti pubblici «che aggiornano istituti preesistenti alle esigenze di *management* della crisi»⁷¹ e che, pur ponendosi in continuità con il modello dei Trattati, vedendo comunque un certo coinvolgimento dei governi nazionali, limitano la

⁶⁹ G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in ID. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 385. Cfr. G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2012, pp. 9 ss.

⁷⁰ Così U. VILLANI, *Considerazioni sulla democratizzazione dell'Unione europea*, in *St. int. eur.*, n. 1, 2015, pp. 217 ss., in part. p. 219.

⁷¹ G.M. RUOTOLO, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *St. int. eur.*, n. 2-3, 2012, p. 445.

capacità decisionale degli Stati membri nonostante la natura *soft* dei loro contenuti⁷². Il Patto *Europlus*, una delle prime misure per rispondere alla crisi, allegato alle Conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011⁷³, per sua stessa precisazione, si colloca «nella linea dell'attuale *governance* economica dell'UE e la irrobustirà», con la finalità «di rispett(are) pienamente l'integrità del mercato unico» e di incentivare l'azione degli Stati partecipanti all'accordo «a favore del completamento del mercato unico», il tutto per realizzare «il coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza». Vengono consacrati i seguenti obiettivi: stimolare la competitività, promuovere l'occupazione, concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche, rafforzare la stabilità finanziaria attraverso l'indicazione di una serie di interventi preferibili in materia di politica economica e di politica fiscale che hanno, come riferimento, ricette di natura neoliberalista rivolte complessivamente alla flessibilizzazione del mercato e alla introduzione negli ordinamenti nazionali delle regole di bilancio dell'Unione⁷⁴. Malgrado ciò, non è imposta l'adozione di queste specifiche

⁷² Sulla c.d. *soft law* si rinvia a A. POGGI, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, in *archivio.rivistaaic.it*, 01.10.2007; A. SOMMA, *Soft law sed law. Diritto morbido e neocorporativismo nella costruzione dell'Europa dei mercati e nella distruzione dell'Europa dei diritti*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 26, 2008, pp. 437 ss.

⁷³ Consiglio europeo di Bruxelles del 24-25 marzo 2011, *Conclusioni della Presidenza* (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf), Allegato I (*Patto Euro Plus. Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza*).

⁷⁴ Si menzionano nel Patto *Europlus* le seguenti misure:

per stimolare la competitività la valutazione dell'evoluzione delle retribuzioni con la produttività, privilegiando misure rivolte all'ottimizzazione delle spese anche mediante la riduzione delle retribuzione, e l'accentramento a livello aziendale della contrattazione sindacale e l'adeguamento degli accordi salariali del settore pubblico al settore privato;

per incrementare la produttività la rimozione dei vincoli nelle professioni e nel commercio per stimolare la concorrenza e l'efficienza, il miglioramento del sistema di istruzione e della promozione della ricerca e dello sviluppo, dell'innovazione e delle infrastrutture e, infine, il miglioramento del contesto imprenditoriale, specie per le PMI, eliminando gli oneri amministrativi e migliorando il quadro normativo;

per promuovere l'occupazione le riforme del mercato del lavoro in nome della *flexsecurity* e la riduzione dell'imposizione nel mercato del lavoro;

per rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche mediante la sostenibilità di pensioni, assistenza sanitaria e prestazioni sociali la riforma del sistema pensionistico per adeguare l'età pensionabile alla speranza di vita o aumentando i tassi di attività e la limitazione del regime di pensionamento anticipato; inoltre, il recepimento delle regole di bilancio dell'Unione fissate nel Patto di stabilità e crescita;

misure: quanto ai provvedimenti in materia di politica economica il Patto *Europlus* lascia ciascun Paese libero «di scegliere gli interventi politici specifici che si riveleranno necessari per conseguire gli obiettivi comuni»; con riferimento alle regole di bilancio affida agli Stati membri ampi margini di manovra poiché non stabilisce la “fonte” mediante la quale i vincoli del Patto di stabilità e crescita debbono essere recepiti in ciascun ordinamento, attribuendo agli Stati membri «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere» purché esso «abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Anche l’esatta forma della regola sarà decisa da ciascun paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di «freno all’indebitamento», regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale»⁷⁵.

Con la medesima finalità di favorire l’armonizzazione delle politiche economiche e delle politiche fiscali è stato adottato, altresì, dal Consiglio europeo dell’8 novembre 2011 il c.d. «Semestre europeo» che produce l’effetto di attrarre il governo dei conti pubblici non soltanto per quanto concerne i limiti all’indebitamento pubblico degli Stati membri ma anche «sotto quello – più stringente e pervasivo – relativo ai tempi, alle procedure e (in larga parte) ai contenuti della programmazione economico-finanziaria delle risorse e degli investimenti pubblici»⁷⁶. Si tratta, infatti, di uno strumento di coordinamento preventivo e di convergenza delle politiche

per rafforzare la stabilità finanziaria gli Stati membri l’introduzione di una legislazione nazionale per la risoluzione nel settore bancario, nel pieno rispetto dell’*acquis* comunitario.

⁷⁵ Sulla mancata imposizione del Patto *Europlus* di consacrare costituzionalmente i vincoli di bilancio si sofferma, nello specifico, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 23-24. Nello stesso senso G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione: l’interazione fra i livelli europeo e interno*, Relazione al Seminario della Corte costituzionale sul tema “Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre, in www.cortecostituzionale.it, p. 2.

⁷⁶ G. RIVOCCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in Osservatoriosullefonti.it, n. 1, 2011, p. 3.

fiscali degli Stati membri dell'Unione, da adottare nei primi sei mesi dell'anno, mediante la trasmissione di raccomandazioni, approvate dal Consiglio, dopo la proposta della Commissione, delle quali gli Stati membri dell'Unione devono tenere conto, nei successivi sei mesi, nella elaborazione della legge di bilancio, per dare effettività ai parametri del Patto di stabilità e crescita⁷⁷.

5.1. LA LETTERA DELLA BCE AL GOVERNO ITALIANO.

Nel novero di questi strumenti si inserisce una nuova ed inedita forma di intervento che, come il Patto *Europlus* e il Semestre europeo, non ha un'efficacia vincolante, anche nella parte relativa al recepimento dei vincoli di bilancio. Si tratta, per esempio, della lettera inviata al Governo italiano il 5 agosto 2011 dal Presidente uscente, Jean Claude Trichet, e da quello entrante, Mario Draghi, della BCE⁷⁸. La lettera ha indicato la necessità di approvare una serie di riforme strutturali “a tutto campo”, che riguardavano la liberalizzazione dei servizi pubblici locali e delle professioni, le privatizzazioni, il mercato del lavoro, il sistema di *welfare*, il sistema di contrattazione per migliorare la produttività. Essa ha invitato il

⁷⁷ Nello specifico, le fasi procedure del Semestre europeo sono le seguenti: alla fine dell'autunno la Commissione presenta l'Analisi annuale della crescita (AAC) con la quale definisce le priorità dell'UE per l'anno successivo in materia di politiche economiche, di bilancio e del lavoro intese a stimolare la crescita e l'occupazione; nel mese di febbraio il Parlamento europeo esprime il proprio parere sul progetto di AAC con risoluzioni specifiche; il Consiglio europeo di primavera fornisce un orientamento strategico sulle priorità da conseguire nel corso del semestre e invita gli Stati membri a tenere conto dei programmi di stabilità o di convergenza (PSC) e dei programmi nazionali di riforma (PNR), compresi i Piani nazionali per l'occupazione; nel mese di aprile, gli Stati membri presentano alla Commissione i propri PNR e PSC; nei mesi di maggio/giugno, la Commissione e il Consiglio valutano i PNR e i PSC e sulla base di tale valutazione, la Commissione propone raccomandazioni specifiche per paese (RSP); nei mesi di giugno/luglio, il Consiglio europeo approva le RSP, che sono ufficialmente adottate dal Consiglio nel mese di luglio, chiudendo il ciclo annuale del “Semestre europeo” a livello di UE. Si occupa dei riflessi della disciplina del Semestre europeo G. RIZZONI, *Il “Semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Italia e Francia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011.

⁷⁸ Il contenuto di questa lettera è stato pubblicato in data 29 settembre 2011 sul Corriere della sera. Sulla lettera della BCE al Governo italiano si rinvia a E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014.

Governo ad «assumere misure immediate e decise per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche» e a raggiungere l'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2013, anche mediante interventi nel settore pensionistico equiparando l'età pensionabile delle donne nel settore privato a quella del settore pubblico e una riduzione significativa dei costi del pubblico impiego. È stato sollecitato, altresì, il governo ad introdurre una clausola di riduzione automatica del *deficit* e un sistema di controllo dell'indebitamento, indicando come «appropriata» una revisione costituzionale che «renda più stringenti le regole di bilancio».

La lettera, pur avendo una capacità *soft*⁷⁹, cioè meramente persuasiva delle attività da porre in essere nell'ordinamento nazionale, essendo priva di efficacia diretta, costituisce un severo ammonimento nei confronti degli Stati membri interessati per rispondere alle sfide e assecondare le richieste dei mercati, anche in virtù dell'elevato livello toccato dal differenziale tra i titoli del debito pubblico italiani e quelli tedeschi. Si fa riferimento, infatti, sia alla necessità di «un'azione pressante da parte delle autorità italiane per ristabilire la fiducia degli investitori» sia alla «gravità dell'attuale situazione sui mercati finanziari». Dopo questo secondo richiamo “invita” ad assumere le iniziative in materia di politica economica indicate, specificando la fonte da utilizzare, il decreto-legge, e i tempi brevissimi entro cui intervenire, la fine di settembre del 2011, “demolendo” l'assetto costituzionale dei rapporti tra i poteri e le relazioni tra gli organi costituzionali. La lettera della BCE, pertanto, «non solo dettava i tempi e le modalità di approvazione degli interventi da essa raccomandati, ma così facendo finiva per ridurre il parlamento italiano a mero esecutore dei

⁷⁹ I. CIOLLI, *The constitutional consequences of financial crisis and the use of emergency powers: flexibility and emergencies sources*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, p. 13, riferendosi a tali forme di corrispondenza tra istituzioni dell'Unione e istituzioni nazionali precisa che «they are typical rules of soft law adopted during the crisis. In fact they are not legally binding, they do not have the typical form and procedure of legal acts, but they are perceived as such».

provvedimenti del governo. L'esautoramento dell'organo parlamentare si consumava, peraltro, su due fronti: da un lato, si sottolineava che l'urgenza delle misure elencate rendeva indispensabile intervenire attraverso decreti-legge, non essendo ritenuto possibile attendere i tempi parlamentari di discussione e deliberazione; dall'altro, si auspicava che la ratifica (*rectius*, conversione) dei suddetti decreti avvenisse entro la fine di settembre 2011, con conseguente riduzione dei sessanta giorni costituzionalmente prescritti per la loro conversione da parte delle Camere»⁸⁰. In altri termini, la lettera sarebbe l'espressione «(del)l'avvenuto passaggio del potere d'indirizzo politico, nel campo della politica economica, ma con ricadute ovviamente a largo raggio sull'intero ventaglio d'azione dell'indirizzo politico, degli organi politici nazionali, rappresentativi politicamente, eletti in forma democratica, a un organo "tecnico", non rappresentativo politicamente, né eletto democraticamente, e fortemente irresponsabile, in ragione della sua (pretesa indipendenza)»⁸¹. Se è così, la lettera potrebbe essere definita «il resoconto inconsapevole delle mutazioni – istituzionali e politiche – costituzionalmente significative, che il nostro ordinamento non da ieri sta vivendo»⁸², poiché, oltre a fare del Presidente del Consiglio il suo unico interlocutore, incide sul carattere consustanziale della forma di governo per eludere la dialettica parlamentare e per rafforzare gli esecutivi, più inclini a conformarsi nell'emergenza alle richieste dei mercati, sottraendoli all'attività di indirizzo e di controllo delle assemblee rappresentative.

6. LE MISURE DI SALVATAGGIO DEGLI STATI MEMBRI IN DIFFICOLTÀ.

⁸⁰ Ivi, p. 10.

⁸¹ G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, ESI, Napoli, 2012, pp. 82 ss.; ID., *Crisi dei mercati e sovranità dello Stato: qualche elemento di discussione*, in *Aperta contrada* (www.apertacontrada.it), 16.07.2012, p. 3.

⁸² E. OLIVITO, *op. cit.*, p. 13.

L'insufficienza della *governance* economica europea ha imposto l'adozione di misure fuori dalla cornice del diritto dell'Unione che avevano la finalità di scongiurare un effetto sistemico sull'intera Unione, salvaguardando la sua stabilità finanziaria. Dallo stato di necessità, imposto dalla crisi, scaturiscono norme derogatorie dell'ordine costituito che non sarebbero state adottate in circostanze normali. Lo stato di eccezione attraverso la forza normativa del fatto si impone sul diritto: dapprima con provvedimenti di natura emergenziale e temporanei e successivamente con interventi di carattere istituzionale⁸³. Sono state previste misure di salvataggio nei confronti degli Stati membri in difficoltà, aventi ricadute di non poco conto nella dialettica politica interna, aggirando l'ostacolo dell'art. 125 TFUE mediante un'interpretazione minimalista, con la quale è stata esclusa solamente la possibilità di attivare un obbligo di assistenza finanziaria nei confronti degli Stati insolventi per il solo fatto della mera appartenenza all'Unione. Da una parte, gli Stati membri della zona euro, rappresentati dalla Commissione, hanno stipulato dapprima con la Grecia un prestito bilaterale; dall'altra, il Consiglio, in ragione dell'estensione della congiuntura agli altri Paesi periferici dell'Unione (i cc.dd. PIGS), con l'adozione del reg. UE n. 407/2010 dell'11 maggio 2010, ha istituito il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria – *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM) – attivando l'unica forma possibile di assistenza finanziaria nel solco del diritto primario dell'Unione, prevista dall'art. 122, par. 2, TFUE, che consente al Consiglio, su proposta della Commissione, «di concedere a *determinate condizioni*⁸⁴ un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato» «che si trovi in

⁸³ Una distinzione del genere è offerta da A. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, p. 3.

⁸⁴ Corsivo aggiunto.

difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo».

Tutte queste misure si pongono quale *extrema ratio*, così come esplicitato nella Dichiarazione dei Capi di Stato e di governo della zona euro del 25 marzo 2010, quando «il finanziamento da parte del mercato è insufficiente» «per ritornare quanto prima al funzionamento da parte del mercato», il tutto «in subordine ad una stretta condizionalità»⁸⁵, e hanno la finalità, come precisato da un'altra dichiarazione dei Capi di Stato o di governo del 7 maggio 2010 in seguito all'accordo raggiunto dall'Eurogruppo per la prima *tranche* di aiuti alla Grecia, «di preservare la stabilità della zona euro nel suo complesso». Esse, seguendo la sperimentata prassi di concedere «soldi contro riforme»⁸⁶, sembrerebbero annullare gli spazi di democrazia economica all'interno degli Stati membri dell'Unione. Il primo prestito di 110 miliardi di euro alla Grecia è stato collegato ad un accordo siglato dalla Banca di Grecia con gli Stati membri della zona euro, che ha previsto non soltanto l'obbligo di riduzione della spesa pubblica ma anche l'indicazione degli specifici tagli da compiere e l'impegno ad intervenire nel settore sanitario e nel mercato del lavoro⁸⁷. Il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, invece, è stato adottato, per espressa indicazione nell'art. 1 del reg. 407/2010, per rispondere ad «una situazione eccezionale che sfugge al controllo degli Stati membri» che, «se non affrontata con urgenza, [...] potrebbe rappresentare una seria minaccia per la stabilità finanziaria dell'Unione europea nel suo

⁸⁵ E. PAPARELLA, *La "stretta condizionalità" dal Fondo Monetario internazionale all'Eurozona: ancora la sovranità in discussione*, in *Menabò di Etica ed Economia* (www.eticaeconomia.it), 16.07.2014.

⁸⁶ A. SOMMA, *La dittatura dello spread*, cit., pp. 200 ss., 239 ss., 260 ss.

⁸⁷ Per una cronistoria delle vicende che, a seguito delle elezioni dell'ottobre 2009, portarono prima alla scoperta del reale disavanzo greco sino alle operazioni di salvataggio si veda L.F. PACE, *La crisi del «sistema euro» (2009-2013): cause, fasi, players e soluzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesouro*, Vol. III, ESI, 2014, pp. 2151 ss. Le condizioni annesse al primo prestito greco e la necessità di chiedere un altro prestito nel 2011 hanno guidato la Grecia verso l'adozione di numerose riforme sulle quali si rinvia a L. XENOU, *Le misure della Grecia contro la crisi: un ventaglio di opportunità per le riforme fondamentali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 12, 2010, pp. 1303 ss.

complesso». Quest'ultimo ha sottoposto l'erogazione di finanziamenti agli Stati in difficoltà ad una procedura nella quale la richiesta dello Stato membro deve essere accompagnata dalla redazione di un programma di aggiustamento economico e finanziario che, previamente discusso con la Commissione e con la BCE, deve essere approvato dal Consiglio a maggioranza qualificata. Viene istituzionalizzato, in tal modo, un meccanismo che elimina qualsiasi partecipazione popolare nell'assunzione delle deliberazioni per ripiegare su deboli forme di democrazia partecipativa dei governi nazionali⁸⁸. La decisione del Consiglio, d'altra parte, come per il primo salvataggio alla Grecia, deve contenere «le condizioni generali di politica economica alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione al fine di ristabilire una situazione economica o finanziaria sana nello Stato membro beneficiario e di ripristinarne la capacità di finanziarsi sui mercati finanziari» (art. 3, par. 2, lett. b) e «l'approvazione del programma di aggiustamento elaborato dallo Stato membro beneficiario per soddisfare le condizioni economiche alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione» (art. 3, par. 2, lett. c). È prevista, altresì, la stipulazione di un *Memorandum* tra lo Stato membro e la Commissione, contenente le indicazioni di politica economica generale da seguire da parte del beneficiario del prestito (art. 3, par. 5) che, appunto, inciderebbe notevolmente sulla definizione delle politiche economiche nello Stato membro interessato⁸⁹.

⁸⁸ E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2012, pp. 784-785, sottolinea come le risposte date dall'Unione di fronte alla crisi (la decisione di accordare prestiti bilaterali alla Grecia, la costituzione del Fondo europeo di stabilizzazione finanziaria e il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria) sono elaborati tutti al termini di negoziazioni che si sono svolte nelle negoziazioni del Consiglio europeo, nella formazione Ecofin del Consiglio e nei vertici dei Capi di Stato o di governo dei paesi dell'area euro. Del resto, l'A. rimarca che questi vertici dei Capi di Stato o di governo dei paesi dell'area euro non sono nemmeno espressamente previsti dal Trattato di Lisbona e hanno avuto luogo nella formazione del Consiglio europeo senza la partecipazione dei capi di Stato o di governo non appartenenti all'Eurozona.

⁸⁹ Così anche M. BENVENUTI, *Le misure anticrisi adottate dall'Unione europea*, cit., p. 85.

Un altro strumento di intervento, avente carattere eccezionale e temporaneo, anche per aver cessato il suo funzionamento il 30 giugno 2013, è il Fondo europeo di stabilità finanziaria – *European Financial Stability Facility* (EFSF)⁹⁰. Si tratta di una società di diritto privato lussemburghese, costituita dal Granducato di Lussemburgo alla quale hanno successivamente aderito tutti gli altri sedici Stati membri dell'Unione che fanno parte della zona euro, stipulando un accordo internazionale in forma semplificata che, pertanto, è stato sganciato dalla partecipazione delle assemblee parlamentari nazionali mediante il procedimento di ratifica. L'obiettivo principale di questa misura è stato quello di concedere finanziamenti per un massimo di 440 miliardi di euro agli Stati membri in difficoltà mediante l'emissione di obbligazioni o altri simili strumenti di debito, garantiti dagli Stati con la propria quota di partecipazione nel capitale versato, per propria natura maggiormente esposti alle valutazioni compiute dalle agenzie di *rating*, sulla base di specifici accordi secondo un regime di stretta condizionalità, dei quali hanno beneficiato complessivamente per due volte Irlanda e Portogallo e per una volta la Grecia (il secondo prestito di 109 miliardi del 21 luglio 2011). Tuttavia, pur avendo carattere eccezionale e temporaneo, l'istituto del Fondo europeo di stabilità finanziaria non si colloca nell'ordinamento dell'Unione, costituendo un istituto «quasi *extra-ordinem*, per l'ordinamento dell'Unione anche dal momento che [...] presuppone il ricorso a strumenti di diritto privato al fine di perseguire obiettivi di *public policy*»⁹¹, per il quale motivo si è dubitato della sua costituzionalità europea e nazionale in quanto «*somete a la disciplina del derecho privado (inglés,*

⁹⁰ In particolare sul Fondo europeo di stabilità finanziaria si rinvia a F. SAVASTANO, *Il Fondo europeo di Stabilità: un elemento propulsivo della nuova Europa*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2012.

⁹¹ G.M. RUOTOLO, *op. cit.*, p. 450. Sulla contrarietà di questo meccanismo di intervento rispetto alla disciplina dell'Unione e, in particolare, all'art. 122, par. 2, TFUE si esprime M. MESSINA, *La nuova governance economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2013, p. 6.

para más inri) las deudas y garantías prestadas por los estados soberanos»⁹².

6.1. LA COSTITUZIONE DI UN MECCANISMO DI SOSTEGNO PERMANENTE: IL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ.

L'incapacità di risolvere la crisi economica, che da contingente diviene congiunturale, anche mediante l'adozione di strumenti di emergenza *ad hoc*, per propria natura eccezionali e temporanei, ha aperto quella che è stata definita la «terza fase» del sostegno finanziario⁹³. Con la creazione del Meccanismo europeo di stabilità (MES) – *European Stability Mechanism* (ESM) – quale organismo permanente della *governance* economica per il sostegno finanziario degli Stati membri in difficoltà, che assume i compiti sia del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria sia del Fondo europeo di stabilità finanziaria, si verifica quella che è stata definita una «svolta costituzionale» nel processo di integrazione europea⁹⁴. In ragione dei divieti di cui agli artt. 122 e 125 TFUE paradossalmente «l'Europa, a lungo accusata di soffrire di un *deficit* democratico, è così diventata prigioniera del suo opposto: una vera e propria “trappola” democratica»⁹⁵. Per un verso, le disposizioni vigenti dei Trattati dell'Unione non consentivano l'introduzione di meccanismi di salvataggio

⁹² A.J. MENÉNDEZ, *De la crisis económica a la crisis constitucional de la Unión europea*, EOLAS, 2012, p. 62. Ritengono invece che il Fondo salva Stati sia conforme all'art. 125 TFUE A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'Euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 4, 2010, pp. 987-988, poiché tale meccanismo si pone in continuità con una serie di strumenti adottati fuori dalla cornice dei Trattati, ancorché giudichino che l'adozione della procedura di cooperazione rafforzata ex art. 136 TFUE sarebbe stata preferibile.

⁹³ Suddividono il sostegno finanziario in tre fasi fondamentali (la prima dei prestiti bilaterali alla Grecia, la seconda del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria e la terza del Fondo europeo di stabilizzazione finanziaria) G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 4, 2011, p. 9; M. MESSINA, *op. cit.*, pp. 5 ss.

⁹⁴ Così G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2012, pp. 461 ss.

⁹⁵ G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano*, cit., p. 419.

permanenti nella cornice istituzionale dell'Unione; per un altro, la modificazione dell'art. 136 TFUE, secondo la procedura semplificata di revisione ex art. 48, par. 6, TUE⁹⁶, non sarebbe stata tempestiva per permettere l'adozione di uno strumento nell'ambito del diritto dell'Unione, richiedendo, comunque, una approvazione degli Stati membri «conformemente alle rispettive norme costituzionali»⁹⁷. Gli Stati membri della zona euro, nelle more dell'entrata in vigore del par. 3 dell'art. 136 TFUE, che avrebbe consentito la possibilità di istituire un meccanismo permanente per i soli membri della zona euro⁹⁸, intenzionati «a garantire la stabilità finanziaria della zona euro», hanno costituito, mediante un accordo internazionale, un'«istituzione finanziaria internazionale» (art. 1), aperta agli altri Stati membri dell'Unione che decidessero in futuro di adottare l'euro, che ha l'obiettivo di «mobilizzare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, secondo *condizioni rigorose*⁹⁹ commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto, a beneficio dei membri del MES

⁹⁶ Art. 48, par. 6, TFUE: «Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione. Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati».

⁹⁷ La decisione di modifica dell'art. 136 TFUE è adottata dal Consiglio europeo il 25 marzo 2011 (2011/199/UE). Tuttavia, la decisione di modifica dell'art. 136 TFUE è operativa dal 1° maggio 2013, in seguito al ricevimento da parte del Segretario generale del Consiglio UE della notifica del completamento della procedura di ratifica da parte della Repubblica Ceca. Viceversa il MES è stato sottoscritto dai diciassette Stati membri della zona euro il 2 febbraio 2012 ed è entrato in vigore il 27 settembre 2012 dopo che il Segretario generale del Consiglio UE ha ricevuto il deposito dello strumento di ratifica da parte della Germania in ottemperanza alle condizioni indicate nell'art. 48, par. 1, del Trattato sul MES, che subordinava l'entrata in vigore del Trattato alla data di deposito degli strumenti di ratifica, approvazione o accettazione da parte di firmatari le cui sottoscrizioni iniziali rappresentino non meno del 90% delle sottoscrizioni totali. Si chiede, tuttavia, se l'adozione del MES sarebbe potuta avvenire comunque nella cornice del diritto dell'Unione, magari facendo ricorso alle c.d. clausola di flessibilità ex art. 352 TFUE o ad una cooperazione rafforzata, sebbene ritenga entrambe le due procedure non prive di difficoltà nella loro applicazione M. MESSINA, *op. cit.*, pp. 11-15.

⁹⁸ Art. 136, par. 3, TFUE: «Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

⁹⁹ Corsivo aggiunto.

che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri» (art. 3). La concessione del prestito da parte del MES ad uno degli Stati membri in difficoltà è sottoposta, come gli strumenti precedenti, anche ad un regime di stretta condizionalità: lo Stato richiedente l'aiuto finanziario dovrà stipulare con la Commissione, incaricata dal Consiglio dei governatori, vero e proprio organo deliberante del MES, un protocollo d'intesa che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziari (art. 13, par. 3). Soprattutto la concessione dell'assistenza finanziaria da parte del MES è stata strettamente connessa al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (d'ora innanzi *Fiscal compact*) – *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union* (TSCG). I due Trattati «sono complementari nel promuovere la responsabilità e la solidarietà di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria. Viene riconosciuto e accettato che la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito dei nuovi programmi previsti dal MES sarà subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del TSCG da parte del membro MES interessato e, previa scadenza del periodo di recepimento di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del TSCG, al rispetto dei requisiti di cui al suddetto articolo (considerando n. 5).

D'altronde, malgrado siano coinvolti nel suo funzionamento anche organi istituzionali dell'Unione (come la Commissione, la BCE e la Corte di giustizia ma non il Parlamento europeo), che «dà luogo a un'ulteriore ibridazione tra strumenti propri del diritto internazionale e regole dell'Unione europea»¹⁰⁰, il MES è ispirato ad una logica intergovernativa

¹⁰⁰ G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano*, cit., p. 423.

in quanto sia la richiesta di assistenza finanziaria sia la decisione sulla concessione del sostegno prevede il ruolo fondamentale del Consiglio dei governatori, composto dai ministri delle finanze di ciascun Stato membro del MES, che, peraltro, non sembra in grado di affrontare con rapidità le situazioni di crisi dei debiti pubblici nazionali¹⁰¹. Tra l'altro le sue decisioni, quelle più importanti relative alla concessione dei prestiti, ai sensi dell'art. 4, debbono essere prese all'unanimità dei componenti del Consiglio dei governatori con il potere di ciascun Stato membro di bloccare le deliberazioni mediante l'esercizio di un vero e proprio potere di veto. Soltanto nelle situazioni di emergenza, che impongono l'adozione di un prestito nei confronti dello Stato membro interessato per garantire la sostenibilità economica e finanziaria dell'intera zona euro, la decisione viene assunta a maggioranza dell'85% del capitale sociale del MES, calcolata in base alla partecipazione al capitale di ciascun Stato membro del MES¹⁰². Se è così, benché il meccanismo di solidarietà tra Stati membri

¹⁰¹ P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli, 2012, p. 24, sottolinea la natura intergovernativa del MES in cui «(p)rotagonisti sono gli Stati e, in particolare, i governi nazionali, ai quali spetta il compito di assumere tutte le decisioni, mentre la presenza istituzionale «europea» all'interno dell'organo è limitata alla partecipazione, in qualità di osservatori, del Commissario europeo per gli affari economici e del Presidente della BCE». Cfr., altresì, F. DONATI, *Crisi dell'Euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014, pp. 4-5. A dire il vero, come sottolinea P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, p. 9, «sussiste rispetto agli organi decisionali del Meccanismo Europeo di Stabilità il rapporto di responsabilità politica che collega, sulla base delle diverse forme di governo previste dalle singole costituzioni statali, il Ministro competente che entra a far parte del Consiglio dei Governatori, al proprio Parlamento nazionale. In fondo se all'interno di un governo parlamentare il "dialogo" Ministro Parlamento funziona, se un Ministro comunica alle Commissioni parlamentari competenti o, più difficilmente, al plenum e riceve indirizzi condivisi sulle scelte da condividere a Bruxelles, il Ministro potrà informare e rispondere delle sue scelte adottate in nome e per conto del Paese. Ma ciò presuppone una effettiva capacità di governo riscontrabile solo in pochi Paesi europei con significative tradizioni parlamentari».

¹⁰² Art. 4, par. 4, MES: «In deroga al paragrafo 3, una procedura di votazione d'urgenza è utilizzata nei casi in cui la Commissione e la BCE concludono che la mancata adozione di una decisione urgente circa la concessione o l'attuazione di un'assistenza finanziaria di cui agli articoli da 13 a 18 minaccerebbe la sostenibilità economica e finanziaria della zona euro. L'adozione di una decisione di comune accordo tra il consiglio dei governatori di cui all'articolo 5, paragrafo 6, lettere e) e f), e il consiglio di amministrazione nel quadro di detta procedura d'urgenza richiede una maggioranza qualificata dell'85% dei voti espressi. Nei casi in cui si fa ricorso alla procedura d'urgenza di cui al primo comma, viene effettuato un trasferimento dal fondo di riserva e/o dal capitale versato ad un fondo per la riserva di emergenza, al fine di costituire una riserva destinata a coprire i rischi derivanti dal sostegno finanziario concesso secondo detta procedura d'urgenza. Il consiglio dei governatori può decidere di cancellare il fondo per la riserva di emergenza e ritrasferire il suo contenuto al fondo di riserva e/o al capitale versato».

della zona euro, fa dell'Unione o, per lo meno, della zona euro, per la prima volta, anche una «comunità di rischi» oltre che una «comunità di benefici»¹⁰³, le decisioni del Consiglio dei governatori saranno sottoposte, anche nelle procedure di urgenza, al potere di veto degli Stati membri maggiori contribuenti, *in primis* Germania, Francia e Italia, che detengono rispettivamente una percentuale di voto pari al 27,14, al 20,38 e al 17,91, evidenziando, ancora una volta, una distribuzione asimmetrica del potere politico degli Stati membri della zona euro¹⁰⁴.

7. LE MISURE DI COORDINAMENTO E DI SORVEGLIANZA DEI BILANCI DEGLI STATI MEMBRI.

La nuova disciplina di coordinamento e di sorveglianza delle politiche economiche e delle politiche di bilancio degli Stati membri dell'Unione comprende l'adozione del c.d. “*Six Pack*”, del c.d. “*Two Pack*” e del *Fiscal compact*. Queste riforme sono state guidate dall'erronea convinzione che «le disfunzioni alla base della crisi dei debiti sovrani siano da imputare alla morbidezza – o per meglio dire all'eccessiva permeabilità a istanze politiche – dei meccanismi di *enforcement*»¹⁰⁵ e che «finanze pubbliche più sane e meno soggette agli indebitamenti siano condizione essenziale per poter affrontare e superare la grave crisi economica»¹⁰⁶. In realtà, esse hanno prodotto l'effetto inverso, quello di deprimere la capacità

¹⁰³ E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, cit., p. 788. Cfr. anche E. CHITI, A.J. MENENDEZ, P.G. TEIXEIRA, *El rescate europeo de la Unión Europea*, in *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 29, 2014, pp. 69-70.

¹⁰⁴ Sulla procedura di voto all'interno del MES si rinvia a A. PADOA SCHIOPPA, *Il Trattato ESM: osservazioni critiche*, in www.csfederalismo.it, aprile 2012.

¹⁰⁵ E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, Costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.*, n. 4, 2013, p. 516.

¹⁰⁶ Così si esprime P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, cit., pp. 31-32, seppure con riferimento al solo *Fiscal compact*.

di intervento degli Stati membri dell'Unione in materia di politica economica e di provocare, di conseguenza, la progressiva regressione delle prestazioni concernenti i diritti civili e i diritti sociali¹⁰⁷.

Il “*Six Pack*”, oltre all'istituzionalizzazione del menzionato “Semestre europeo” mediante il reg. UE n. 1175/2011 del 16 novembre 2011, è costituito da altri quattro regolamenti e da una direttiva¹⁰⁸, che, modificano il tanto vituperato Patto di stabilità e crescita in maniera ancora più rigorosa sia sotto il profilo preventivo sia sotto il profilo correttivo. Oltre a prevedere una procedura di coordinamento con il “Semestre europeo”, dalla quale derivano per gli Stati membri della zona euro una serie di raccomandazioni per la redazione del bilancio annuale, il Reg. UE n. 1173/2011 che introduce un sistema di sanzioni davvero stringente e quasi-automatico¹⁰⁹, «volto a migliorare il rispetto della parte preventiva e della parte correttiva del patto di stabilità e crescita nella zona euro» (art. 1). Sono state previste, infatti, una serie di sanzioni nelle ipotesi in cui uno Stato membro della zona euro non abbia dato seguito alla parte preventiva o correttiva del Patto di stabilità e crescita: nel primo caso il Consiglio, su proposta della Commissione, adotterà la decisione che richiede allo Stato

¹⁰⁷ Si rinvia, volendo, al mio *Corti costituzionali e governance economica: democrazia e diritti fondamentali nel turbine della crisi*, in F. BALAGUER CALLEJON, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLEN LOPEZ, J.F. SÁNCHEZ BARRILAO (eds.), *The impact of the economic crisis on the EU institutions and Member States/El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados Miembros*, cit., pp. 573 ss., e ai riferimenti ivi contenuti.

¹⁰⁸ Il “*Six pack*” è costituito, pertanto, da sei atti legislativi volti sia al rafforzamento del Patto di stabilità e crescita, sia al rafforzamento della normativa relativa ai quadri di bilancio nazionali e la sorveglianza in materia di squilibri macroeconomici. Esattamente esso comprende: Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

¹⁰⁹ Su questo punto si rinvia a M. BENVENUTI, *Le misure anticrisi adottate dall'Unione europea*, cit., pp. 93 ss.

membro in questione la costituzione di un «deposito fruttifero» (art. 4); nel secondo caso la sanzione del Consiglio consisterà nella costituzione di un «deposito infruttifero» (art. 5), convertibile in un'ammenda, ai sensi dell'art. 126, par. 8, TFUE, laddove lo Stato membro non abbia intrapreso misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo (art. 6)¹¹⁰. Queste sanzioni trasformano la modalità *soft* della procedura di coordinamento in una modalità *hard*: il ruolo del Consiglio è soltanto eventuale poiché l'adozione della sanzione non richiede necessariamente l'adozione di una decisione, essendo stato introdotto il sistema di voto del *reverse majority voting* in base al quale una raccomandazione della Commissione si intende adottata se non è respinta dal Consiglio a maggioranza qualificata¹¹¹.

Tra le altre misure di rilievo contenute nel c.d. “*Six pack*” il reg. UE 1177/2011 che, modificando il Reg. CE 1467/1997, disciplina una serie di misure rivolte all'accelerazione e al chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, che producono un effetto dirompente sui bilanci nazionali, già condizionati dalle procedure di coordinamento *ex ante*. Stabilisce per gli Stati membri dell'Unione, che abbiano superato il rapporto tra il debito pubblico e il PIL pari al 60%, una specifica procedura di correzione del disavanzo pubblico: il rapporto tra debito pubblico e PIL dovrebbe ridursi annualmente di una «misura sufficiente», sulla base delle modifiche registrate negli ultimi tre anni, pari al ritmo di un ventesimo all'anno dell'eccedenza rispetto alla soglia del 60% (art. 2). Di qui discende, in maggiore misura, l'incapacità degli Stati membri dell'Unione, specie per quelli più in difficoltà, di potere affrontare la crisi mediante l'adozione di misure espansive di politica economica, le quali già contenute nei limiti rigidi dei vincoli di bilancio, dovranno essere

¹¹⁰ Cfr. R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2012, pp. 24-25; M. MESSINA, *op. cit.*, pp. 17-18.

¹¹¹ Sul punto cfr. G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, cit., p. 13.

assorbite anche dal tentativo di riportare il debito al di sotto della soglia limite. Nel solco della procedura per disavanzi eccessivi, si colloca anche il reg. UE n. 1174/2011 che incorpora un meccanismo di correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, stabilendo un sistema di sanzioni e un sistema di voto analogo a quello previsto per il controllo preventivo (art. 3), e il reg. UE n. 1176/2011, avente ad oggetto disposizioni dettagliate volte ad individuare gli squilibri macroeconomici e a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi all'interno dell'Unione.

7.1. IL *FISCAL COMPACT*.

Queste misure, che sono state successivamente corrette dal c.d. “*Two Pack*” nell’ambito del diritto dell’Unione mediante due regolamenti (il reg. UE 472/2013 e il reg. UE n. 473/2013) indirizzati a rafforzare ulteriormente il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio¹¹², sfociano nell’adozione del *Fiscal compact*. Quest’ultimo, recependo il contenuto degli atti normativi comunitari¹¹³, costituisce uno strumento di diritto internazionale per superare le resistenze di alcuni Stati membri dell’Unione (Repubblica Ceca e Regno Unito), non intenzionati a consacrare nel diritto dell’Unione, sia mediante un atto di diritto derivato sia mediante una modificazione del diritto originario

¹¹² Il c.d. “*Two Pack*” è costituito da due regolamenti riguardanti la sola zona euro, e quindi aventi quale base giuridica il combinato disposto degli artt. 136 e 121, par. 6, TFUE, la cui proposta da parte della Commissione è precedente alla conclusione del trattato internazionale sul “*Fiscal Compact*”, ma la cui adozione finale da parte del Parlamento europeo e del Consiglio è ad esso posteriore. Si tratta del regolamento n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 *sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria e del regolamento 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.*

¹¹³ F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 06.03.2012.

dell'Unione¹¹⁴, la clausola del pareggio di bilancio per irrigidire i vincoli dei conti pubblici dopo i limiti tendenziali predisposti, nell'evoluzione dell'integrazione europea, dal Trattato di Maastricht, dal Patto di stabilità e crescita e dal Patto *Europlus*¹¹⁵.

Il *Fiscal compact* intende rafforzare i limiti di bilancio per garantire la stabilità di tutta la zona euro nella convinzione che gli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale possano essere più facilmente conseguiti mediante «una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio» (art. 1). All'uopo, il *Fiscal compact* impegna gli Stati contraenti a raggiungere il pareggio di bilancio o l'avanzo di bilancio della pubblica amministrazione (art. 3, par. 1, lett. a), stabilendo rigidi limiti all'indebitamento annuale dei bilanci statali, che formalizzano il superamento del principio di eguaglianza tra gli Stati membri dell'Unione. Sono previsti dei vincoli di bilancio differenziati per gli Stati membri che abbiano superato la soglia del 60% del rapporto tra debito pubblico e PIL e gli altri Stati membri che abbiano un debito pubblico inferiore alla soglia del 60% del PIL: per i primi Paesi il Trattato fissa un limite percentuale di indebitamento pari alla soglia dello 0,5% del PIL (art. 3, par. 1, lett. b), per i secondi Paesi, invece, stabilisce che possano spingere il proprio *deficit* strutturale annuale sino all'1% del PIL (art. 3, par. 1, lett. d). Questa disparità di trattamento tra Stati indebitati e Stati

¹¹⁴ Come sottolinea M. MESSINA, *op. cit.*, pp. 20-21, già il reg. UE n. 473/2013, conteneva, nella sua proposta iniziale, la regola del pareggio o dell'avanzo di bilancio, eliminata nel testo finale poiché si ritenne opportuno procedere all'introduzione di siffatta regola mediante una revisione dei Trattati, poi bloccata dalla necessità di raggiungere l'unanimità dei consensi in base alla procedura semplificata di cui all'art. 48, par. 6, TUE.

¹¹⁵ *Ex multis* F. FABBRINI, *Il Fiscal compact: un primo commento*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2012, pp. 434 ss.; L. DONATELLI, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, in *Amministrazione in cammino*, 28.05.2013. F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 06.03.2012; D. MORGANTE, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2012, F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il Patto Europlus*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2012.

virtuosi, peraltro, viene viepiù accentuata dal recepimento di una delle regole del “*Six Pack*”, che imponeva agli Stati membri che avessero un rapporto tra debito pubblico complessivo e PIL superiore al 60% di procedere annualmente alla riduzione del proprio disavanzo nella misura di un ventesimo. Si tratta di regole che aumentano la divaricazione tra le economie deboli e le economie forti degli Stati membri dell’Unione, specie durante le fasi congiunturali, consentendo una più forte disparità, in punto di partenza, di ciascuno Stato membro nella possibilità di mobilitare risorse e di sviluppare politiche espansive¹¹⁶. D’altro lato, l’obbligo da parte degli Stati membri di istituire meccanismi di correzione automatica, qualora si constatino deviazioni significative rispetto agli obiettivi di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, deprime ulteriormente la capacità di intervento della politica nazionale in nome della salvaguardia dell’obiettivo della stabilità finanziaria, escludendo dal novero delle possibilità praticabili, nei periodi di contrazione della crescita economica, quella di espandere la spesa pubblica al fine di supportare la crescita dell’economia reale¹¹⁷.

Il *Fiscal compact* impone, altresì, l’obbligo per gli Stati contraenti di recepire nel proprio ordinamento tale “regola aurea” «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio» entro un anno dall’entrata in vigore del

¹¹⁶ F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, pp. 4-5.

¹¹⁷ È l’opinione di Federico Caffè. In questo senso si vedano le notazioni riassuntive sulla dottrina di Caffè in D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi della crisi (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio del pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *Giur. Cost.*, n. 5, 2012, pp. 3859 ss., specie pp. 3873 ss. Da ultimo si veda il recente lavoro di F. RAMPINI, *La trappola dell’austerità. Perché l’ideologia del rigore blocca la ripresa*, Laterza, Roma-Bari, 2014. Su alcune soluzioni alternative per uscire dalla crisi si vedano le proposte formulate da A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (Necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011, pp. 10 ss.; G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2008.

Trattato (art. 3, par. 2). Nell'intenzione di favorire la contaminazione dei contesti nazionali più di quanto prima erano riusciti a fare i precedenti vincoli di bilancio, il *Fiscal compact* impone l'adeguamento dell'ordinamento interno, anche attraverso l'esercizio di una revisione costituzionale, che abbia la finalità di produrre una omogeneizzazione dei sistemi giuridici nazionali con la disciplina costituzionale del pareggio di bilancio tedesca, introdotta con la riforma costituzionale del 2009¹¹⁸. A dire il vero, dal *Fiscal compact* non deriva un vero e proprio obbligo di costituzionalizzazione della clausola del pareggio di bilancio: se, per un verso, il Trattato indica l'obbligo di recepire nell'ordinamento nazionale tale regola, per altro verso, manifesta una mera preferenza per una revisione costituzionale, come peraltro avevano già fatto sia il Patto *Europlus* sia la lettera della BCE al governo italiano, alla quale non era seguito né un procedimento di revisione costituzionale né, tantomeno, l'introduzione del pareggio di bilancio, per altra fonte, nell'ordinamento. Tenuto conto che non tutti gli Stati contraenti hanno proceduto a modificare il proprio testo costituzionale, l'adozione della regola del pareggio di bilancio in Costituzione si spiega, allora, non in ragione della stipulazione del *Fiscal compact* ma nella debolezza politica e finanziaria di alcuni Stati membri che intendevano assecondare le istituzioni dell'Unione e recuperare peso sui mercati globali¹¹⁹.

¹¹⁸ La Germania ha giocato in anticipo sulla consacrazione costituzionale del pareggio di bilancio e ha coordinato la politica di bilancio del parlamento tedesco con gli orientamenti dell'UE, introducendo una normativa che è divenuta il riferimento delle «soluzioni poi adottate o imposte dall'Unione, ha condizionato quelle successive dell'UE e degli Stati membri». Così si esprime R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011, pp. 4-6. Cfr., altresì, L. BESSELINK-J.H. REESTMAN, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe speaking German'*, in *Eur. Const. Law Rev.*, n. 8, 2012, pp. 1 ss.

¹¹⁹ G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, cit., p. 2; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., pp. 24 ss. Cfr., altresì, V. FAGGIANI, *La costituzionalización del equilibrio presupuestario: entre spending review y garantía del nivel mínimo de las prestaciones sociales*, in *KorEuropa*, n. 4, 2014, pp. 9-10.

D'altro canto, la previsione dell'obbligo di recepimento del pareggio di bilancio in capo agli Stati contraenti produce una conseguenza ben più incisiva: se il controllo sull'indebitamento da parte delle istituzioni dell'Unione era stato, sino ad allora, un sindacato di natura puramente politica, affidato alla dialettica tra Consiglio e Commissione, dal quale si era, peraltro, svincolata la Corte di giustizia; a seguito della stipulazione del *Fiscal compact* e dell'introduzione del pareggio di bilancio nell'ordinamento interno, esso si converte in un controllo di tipo giurisdizionale¹²⁰. Da una parte, l'art. 8 del *Fiscal compact* attribuisce alla Corte di giustizia il compito di verificare l'incorporazione del pareggio di bilancio negli ordinamenti nazionali¹²¹, dall'altra, il Preambolo conferisce alla Corte di giustizia il potere di comminare una somma forfettaria o una penalità allo Stato membro dell'Unione europea che non si sia conformato a una sentenza pronunciata. Si ravvisa, attraverso queste previsioni, il paventato rischio, ove il pareggio di bilancio sia stato recepito negli Stati membri, mediante disposizioni di rango costituzionale, che la Corte di giustizia possa esercitare un condizionamento diretto sull'esercizio del potere costituente¹²² o, per lo meno, possa ricevere questioni pregiudiziali dai giudici nazionali in ordine all'interpretazione delle nozioni contenute

¹²⁰ Cfr. G. RIVOCCHI, *Il governo della politica economico-monetaria tra Bruxelles, Lussemburgo e Karlsruhe (a proposito di mutamenti delle norme dei Trattati sul governo dell'economia)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2014, pp. 84-90.

¹²¹ Art. 8, par. 1, TSCG: «1. La Commissione europea è invitata a presentare tempestivamente alle parti contraenti una relazione sulle disposizioni adottate da ciascuna di loro in ottemperanza all'articolo 3, paragrafo 2. Se la Commissione europea, dopo aver posto la parte contraente interessata in condizione di presentare osservazioni, conclude nella sua relazione che tale parte contraente non ha rispettato l'articolo 3, paragrafo 2, una o più parti contraenti adiranno la Corte di giustizia dell'Unione europea. Una parte contraente può adire la Corte di giustizia anche qualora ritenga, indipendentemente dalla relazione della Commissione, che un'altra parte contraente non abbia rispettato l'articolo 3, paragrafo 2. In entrambi i casi, la sentenza della Corte di giustizia è vincolante per le parti del procedimento, le quali prendono i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta entro il termine stabilito dalla Corte di giustizia».

¹²² F. FABBRINI, *The fiscal compact, the "Golden Rule", and the paradox of European Federalism*, in *Boston Coll. Int. Comp. Law Rev.*, n. 1, 2013, pp. 1 ss.

nel diritto UE, richiamato nello stesso *Fiscal compact*¹²³. La questione diviene tanto più viva ove il pareggio di bilancio, come recepito negli ordinamenti nazionali e/o ricostruito dalla giurisprudenza dell'Unione attraverso i suoi interventi correttivi, possa influire sulle modifiche apportate dalla Costituzione e, quindi, possa causare un'eventuale successiva correzione della Costituzione conformemente al disposto della Corte di giustizia¹²⁴.

L'introduzione per via costituzionale nell'ordinamento interno della clausola del pareggio di bilancio, inoltre, avrebbe l'effetto di coinvolgere anche le giurisdizioni nazionali e, soprattutto, le Corti costituzionali nel sindacato sul mancato rispetto del vicolo di bilancio delle leggi statali e regionali e degli atti aventi forza di legge, finendo per limitare la capacità di intervento delle assemblee rappresentative in materia di politica economica e per «preconizza(re) una recessione seriale che, partendo dalla neutralizzazione della politica, porterà alla compressione dei diritti e poi alla dissoluzione del diritto, sostituito dalla mera forza del dominio economico»¹²⁵. Questo controllo, tra l'altro, dovrebbe essere molto più penetrante di quello originariamente esercitato dalla Commissione e dal Consiglio ed ora, per il tramite del *Fiscal compact*, anche dalla Corte di giustizia. Mentre tutte queste istituzioni potranno intervenire soltanto *ex post* nella procedura per disavanzi eccessivi, prevista dall'art. 126 TFUE, la

¹²³ O. PORCHIA, *La Corte di giustizia dell'Unione europea e la governance economica europea*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 3, 2013, pp. 607-608.

¹²⁴ Si tratta di un rischio avvertito dal *Conseil constitutionnel* (Décision n° 2012-653 DC del 9 agosto 2012, par. 30) che riesce nell'intento di salvaguardare l'autonomia interna (e non soltanto quella costituzionale), strumentalizzando gli obblighi derivanti dalle disposizioni internazionali per mezzo di una scomposizione del significato dell'art. 3, par. 2, del *Fiscal compact*. Secondo il *Conseil constitutionnel* la disposizione pone gli Stati di fronte all'alternativa di adottare disposizioni vincolanti e permanenti, preferibilmente costituzionali, oppure di ricorrere a disposizioni «il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio». Sicché la seconda opzione riconosce agli Stati il compito di rispettare le regole dell'art. 3, par. 1, del *Fiscal compact* tramite disposizioni di diritto interno ma, al contempo, esclude che la loro osservanza debba essere assicurata nel diritto interno mediante «una norma di un'autorità superiore a quella delle leggi». Si rinvia per un commento sulla decisione del *Conseil constitutionnel* a R. CASELLA, *Il Consiglio Costituzionale francese e il Trattato sul Fiscal compact*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26.10.2012.

¹²⁵ G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Il Manifesto*, 18.04.2012.

Corte costituzionale potrebbe invalidare l'atto viziato per contrasto con la disciplina costituzionale del pareggio di bilancio, anche in funzione preventiva rispetto all'attivazione della procedura per i disavanzi eccessivi¹²⁶.

8. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.

Nella crisi economico-finanziaria la *governance* economica dell'Unione ha dimostrato l'inadeguatezza del suo impianto originario e, di conseguenza, la paradossale incapacità del diritto dell'Unione di catturare il potere economico, malgrado il processo di integrazione sia stato costruito, innanzitutto, in base ad una concezione prettamente economica. Invece di ricongiungere la politica monetaria e la politica economica, rispettivamente operanti a livello sovranazionale e a livello nazionale, secondo la tradizionale impostazione dei Trattati, nella creazione di un nuovo governo dell'economia a livello sovranazionale che mitighi o, meglio, colmi il *deficit* democratico dell'Unione, la crisi economico-finanziaria sembra alimentare e allungare quella tensione tra *governance* economica e integrazione politica.

D'altra parte, di fronte alla pressione dei mercati e alla crisi di solvibilità di alcuni degli Stati membri, le misure di riforma della *governance* economica propagano il *deficit* democratico dell'Unione in ambito nazionale. Il regime degli interventi di sostegno agli Stati membri dell'Unione in difficoltà, contraddistinto dal carattere della condizionalità, e le misure di coordinamento e di sorveglianza delle politiche economiche

¹²⁶ D. MORGANTE, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2012, p. 18.

e di bilancio, che vengono accompagnate dalla previsione di sanzioni di natura quasi-automatica, vulnerano, infatti, la separazione tra politica economica e monetaria perché deprivano la capacità di intervento in materia di politica economica delle assemblee rappresentative nazionali e la relativa possibilità di risolvere, secondo procedure democratiche, il conflitto sociale interno, rafforzando la posizione degli esecutivi nazionali nelle sedi intergovernative. Allo stesso tempo, si pongono in continuità con la concezione razionale dell'economia modellata nei Trattati, rivolta alla salvaguardia della stabilità finanziaria e al ripristino del corretto funzionamento del mercato, piuttosto che alleggerire la visione assolutizzante del monetarismo, mediante l'allentamento della disciplina dei limiti e dei meccanismi di controllo dei conti pubblici e la relativizzazione del primato del meccanismo concorrenziale del mercato¹²⁷.

Stando così le cose, la nuova *governance* economica, pur rappresentando una «svolta costituzionale» per avere previsto, per la prima volta, alcuni meccanismi di solidarietà, ma non per aver riportato il conflitto politico e sociale nella sua dimensione più funzionale, quella sovranazionale, che possa restituire attualmente al diritto costituzionale la sua dimensione propria¹²⁸, ha introdotto «(u)na solidarietà parziale, che finora si è svolta in senso “orizzontale”, tra Stati, mediante risorse rese disponibili dai governi nazionali, e non in modo “verticale”, facendo del bilancio dell'Unione un autentico strumento di governo dell'economia e per lo sviluppo comune, come sarebbe più coerente con un modello federale di integrazione politica e, certamente, necessario proprio come esigerebbe l'attuale gravissima stagnazione economica»¹²⁹. A loro volta, i vincoli di bilancio, introdotti dal *Fiscal compact*, che hanno “imposto”,

¹²⁷ G. MAESTRO BUELGA, *La crisis monetaria y financiera de la Unión europea*, cit., pp. 54-55.

¹²⁸ F. BALAGUER CALLEJÓN, *La crisi costituzionale in Europa*, cit., p. 20.

¹²⁹ A. MORRONE, *Una Costituzione per l'Europa? Per uno Stato costituzionale europeo*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2014, p. 5.

altresì, la costituzionalizzazione della clausola di bilancio negli ordinamenti nazionali, e le procedure di coordinamento e di sorveglianza delle politiche economiche e delle politiche fiscali degli Stati membri dell'Unione, cementando la diffusione della cultura della stabilità finanziaria mediante l'omogeneizzazione dei sistemi nazionali, anche in ragione della stretta complementarietà con il MES, mortificano, prima, la dialettica parlamentare delle assemblee rappresentative nazionali e, poi, provocano la recessione seriale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e, quindi, pregiudicano la sostenibilità della coesione politica e sociale. Ciò accade specialmente per gli Stati membri più duramente colpiti dalla congiuntura economica che, dopo l'ulteriore recisione della sovranità per effetto dei più rigidi limiti all'indebitamento, non incontrano soltanto la difficoltà di perseguire i propri fini e di erogare le prestazioni sociali nei confronti delle classi più bisognose¹³⁰ ma incappano persino nel rischio, ben più grave, del fallimento di fronte alla sovranità del mercato¹³¹.

¹³⁰ J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino, 1973.

¹³¹ G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, pp. 33 ss.

**Governo dell'economia e sviluppo democratico dell'Unione europea.
Appunti sul principio di solidarietà.**

Angelo Schillaci

Investigador en Derecho público comparado (cat. B),

Universidad de Roma "Sapienza"

SUMARIO: 1. PREMESSA. 2. PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ, SVILUPPO DEMOCRATICO E RUOLO DEI PARLAMENTI (E DELLE CORTI) NEL GOVERNO DELL'ECONOMIA. 3. PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ E PLURALISMO TERRITORIALE. 4. LE QUATTRO DIMENSIONI DEL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ NELL'UNIONE EUROPEA. 5. L'AMBIGUO CARATTERE SOLIDARISTICO DELLE MISURE ANTICRISI.

1. PREMESSA.

L'analisi del rapporto tra governo dell'economia e sviluppo democratico dell'Unione europea rinvia ad un problema ampio e complesso, che si colora di tratti di ambiguità, specie in relazione al profilo definitorio. Si tratta infatti di stabilire, preliminarmente, cosa si intenda per “governo dell'economia”, quali siano le sue relazioni con un altro concetto utilizzato di frequente nel medesimo campo semantico – quello di *governance* – e soprattutto, quali specifici problemi ponga la relazione tra governo dell'economia e sviluppo democratico sul piano costituzionale¹.

Detta relazione, se riguardata dall'angolo visuale del diritto costituzionale, pone un problema di sicuro rilievo, vale a dire quello della legittimazione democratica degli strumenti di governo dell'economia e, più in generale, quello relativo alla portata e al significato ultimo dello stesso concetto di “costituzione economica”, che si ritiene ancora preferibile

¹ Il dibattito sul concetto di *governance* è molto ricco. Per un inventario dei problemi posti da tale concetto sul piano costituzionale v. in particolare F. BALAGUER CALLEJÓN, *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2016 (http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/04/Parlamenti-nazionali-e-Unione-europea-nella-governance-multilivello_ita.pdf), specie per l'affermazione che “l'alternativa tra governance e governo nasconde l'alternativa tra modello costituzionale e democratico e un diverso modello di decisione, basato sulla legittimazione funzionale e (apparentemente) tecnica, che mira a neutralizzare il conflitto politico ed eludere la responsabilità” (p. 11). Una ricostruzione critica del concetto di governance è offerta, di recente, da G. COMMISSO, *La governance nell'economia sociale di mercato. Una interpretazione foucaultiana*, in *Materiali per una storia del pensiero giuridico*, 2015, pp. 265 ss. Come rileva COMMISSO, in particolare, a posizioni che vedono nella governance un “processo in grado di favorire prassi consensuali, trasparenti, inclusive e responsabili mettendo in opera molteplici saperi/competenze e differenti reti di attori che hanno l'obiettivo di comporre le fratture che attraversano la politica e l'economia” (266), si contrappongono posizioni critiche, le quali rilevano che “nel suo funzionamento concreto, la governance si articola in un insieme di strategie discorsive e tecniche di potere tese a produrre le condizioni di esercizio della libertà economico-politica necessaria all'ampliamento degli scambi economici e ai movimenti del capitale globale” (267). Nella prospettiva del diritto costituzionale, simile polarità rinvia al nesso tra neoliberalismo, individualismo metodologico e orientamento delle dinamiche economiche secondo le finalità costituzionalmente rilevanti di tutela dei diritti e garanzia dell'eguaglianza, e dunque alla tensione tra prospettiva neoliberale di autonomia del mercato e recupero di una istanza solidaristica che rinvia alla dimensione sociale e comunitaria: sul punto, v. ancora G. COMMISSO, cit., pp. 269 ss. e 274 ss., ma soprattutto P. RIDOLA, *I diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 154 ss.

rispetto a quello di *governance*. Si tratta, evidentemente, di questioni che hanno sollevato un dibattito ricco e articolato, e non solo con riferimento al costituzionalismo del secondo dopoguerra: il rapporto tra economia e diritto, e il tentativo di dare una cornice costituzionale alla gestione delle dinamiche del mercato, al fine di orientarne lo svolgimento nel senso di un contenimento delle disuguaglianze ed in vista dell'attuazione di un progetto costituzionale di liberazione e promozione sociale della persona segna, a ben vedere, l'intero itinerario storico del costituzionalismo moderno².

Con riferimento al processo di integrazione europea, si pongono peraltro problemi specifici, legati – come ovvio – al ruolo preponderante svolto da (alcuni) Governi nazionali nell'articolazione delle politiche di gestione della crisi economico-finanziaria scoppiata a partire dal 2008: tale circostanza ha riproposto, con forza in parte inedita (anche alla luce dell'irrobustirsi di una coscienza pubblica del problema, attraverso prassi di resistenza e lotta di movimenti anti-austerità negli Stati del Sud dell'Unione³), il problema del cd. “deficit di democrazia” dell'Unione ma, soprattutto, il problema della legittimazione democratica e costituzionale delle scelte di politica economica, specie sotto il profilo della loro capacità di incidere sulla tenuta e sull'effettività dei diritti sociali fondamentali e della stessa dignità della persona.

² Sul punto, oltre a P. RIDOLA, *Diritti di libertà e mercato nella “costituzione europea”*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 139 ss., v. almeno M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione Giustizia*, 2012, pp. 92 ss.; G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, CEDAM, 2015; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, Aracne, 2012, nonché, da ultimo, F. SAITTO, *Economia e stato costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016.

³ Si consenta sul punto il rinvio, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, ad A. SCHILLACI, *Democrazia, diritti, movimenti. Dimensioni costituzionali della crisi*, in Aa. Vv., *The impact of the economic crisis on the EU institutions and Member States/El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y de los Estados miembros*, a cura di F. BALAGUER CALLEJÓN – M. AZPITARTE SÁNCHEZ – E. GUILLÉN LÓPEZ – J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, Granada – Cizur Menor, Thomson, 2015, pp. 655 ss.; v. anche A. BAYLOS GRAU, *Modello sociale e governance economica. Uno sguardo dal sud dell'Europa*, in *Lavoro e diritto*, 2013, pp. 585 ss.

Più in generale, molte sono le dimensioni del rapporto tra governo dell'economia e sviluppo democratico dell'Unione europea che potrebbero essere analizzate. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, al ruolo dei Parlamenti nel controllo sulle decisioni nazionali ed europee adottate nell'ambito dell'articolazione delle politiche di gestione della crisi economica e dei loro effetti nonché, più in generale, al profilo del controllo sulle decisioni che incidono sul governo dell'economia; o ancora, al rilievo del pluralismo territoriale, e delle ambiguità cui dà luogo nell'articolazione del rapporto tra governo dell'economia e sviluppo democratico; infine, si consideri la tensione – che nel processo di integrazione europea si presenta come costitutiva e permanente – tra diritti e mercato, e dunque tra integrazione economica e integrazione politica ma anche, su un piano più generale, tra legittimazione delle decisioni secondo criteri di efficienza – un aspetto che si lega strettamente alle ambiguità insite nel concetto stesso di *governance* – e legittimazione autenticamente costituzionale degli strumenti di governo dell'economia.

Nel quadro di questo contributo, si tenterà di traguardare gli ambiti così sinteticamente tratteggiati attraverso il prisma del principio di solidarietà e della sua specifica portata nella materia all'esame⁴. Le ragioni di simile scelta rinviano alla necessità di continuare a riflettere, nel panorama del costituzionalismo europeo, sul nesso – anche questo costitutivo del nostro comune patrimonio costituzionale – tra democrazia e solidarietà. Come è stato affermato, infatti, “solo la presenza effettiva di segni della solidarietà consente di continuare a definire democratico un

⁴ Il che, evidentemente, consentirà di affrontare solo incidentalmente le molte altre questioni che pulsano sullo sfondo della ricostruzione del principio di solidarietà: per tali suggestioni si rinvia, da ultimo, ad A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016 (http://www.constituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201601_552.pdf).

sistema politico”⁵. Vi è dunque un nesso molto stretto tra democrazia e solidarietà, che impone una reinterpretazione del concetto di democrazia nel panorama del costituzionalismo democratico e sociale del XX e del XXI secolo, riportandolo ad una delle sue declinazioni più solide e risalenti, vale a dire quello di democrazia “sociale” o, come affermava Aldo Moro, “democrazia integrale”⁶: una democrazia, la cui effettività non è cioè affidata soltanto ai congegni della rappresentanza, ma che entra piuttosto in continuo confronto dialettico con il radicamento delle pratiche di partecipazione politica nelle concrete esperienze di vita – quell’ “intersecarsi tra storia e usi quotidiani”⁷ – e dunque anche con l’effettività dei diritti sociali, secondo criteri di eguaglianza sostanziale e materiale, come consacrato, ad esempio, dall’art. 3, comma 2 della Costituzione italiana. Una solidarietà che si traduca – a livello normativo e di concreta articolazione delle politiche pubbliche – in strumenti di effettività dei diritti sociali e dunque di garanzia dell’eguaglianza sostanziale può insomma rappresentare la preconditione per l’esercizio efficace, consapevole e responsabile delle libertà politiche e dunque contribuisce a migliorare la qualità della vita democratica.

Oltre che nella prospettiva sin qui delineata, il principio di solidarietà rileva anche in relazione alla riflessione sulle virtualità del pluralismo territoriale – nell’ambito degli stati membri dell’Ue – come pilastro o strumento della costruzione di un nuovo federalismo europeo.

Infine, in una prospettiva generale, ma sicuramente legata al metodo del diritto costituzionale europeo, concentrare l’attenzione sul principio di

⁵ Così S. RODOTÀ, *Solidarietà*, Roma – Bari, Laterza, 2014, p. 10.

⁶ Si consenta, sul punto, il rinvio ad A. Schillaci, *Crise économique et crise démocratique en Europe: le défi d’une démocratie intégrale*, in Aa. Vv., *Le droit constitutionnel européenne à l’épreuve de la crise économique et démocratique de l’Europe*, a cura di F. BALAGUER CALLEJÓN, A. VIALA, S. PINON, CLERMONT FERRAND, Institut Universitaire Varenne, 2015, pp. 239 ss.

⁷ S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 57.

solidarietà consente di tornare a riflettere, sotto una diversa luce, su alcuni aspetti fondamentali del costituzionalismo democratico e sociale in Europa, e cioè – guardando indietro fino alla triade rivoluzionaria, e ferme restando le differenti sfumature tra il concetto di “fraternità” e quello di “solidarietà”⁸ – consente di ripensare la portata degli altri due elementi della triade: libertà ed uguaglianza. Basti pensare, in questo senso, che nella ricostruzione del principio di solidarietà proposta, ad esempio, da Sommermann, tutta la discussione sul principio di solidarietà si incentra sui due poli del rapporto tra riconoscimento dell'autonomia individuale e coscienza delle interdipendenze, e dunque con un aggancio forte, per un verso, al principio libertà e, per altro verso, all'eguaglianza⁹. Ma si pensi, ancora, alla riflessione di Rodotà, che declina la relazione tra solidarietà ed eguaglianza in termini estremamente affascinanti, nella misura in cui essa è condizionata dal nesso tra solidarietà e riconoscimento delle differenze, con la neutralizzazione di un rischio connesso alle dinamiche del principio di solidarietà, e che si identifica nel rapporto tra solidarietà e principio identitario: il rischio, cioè, di una solidarietà che, specie nelle cerchie più piccole, ristrette ed omogenee, assuma l'aspetto di uno strumento di chiusura alle più ampie dinamiche di cooperazione tra soggetti diversi, comunità e gruppi, che inverano invece la dimensione costituzionale e sistemica del principio di solidarietà¹⁰.

⁸ Così, ancora, S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., pp. 20 ss. V. anche, sul punto, A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia...*, cit., pp. 1 ss. e soprattutto K. P. SOMMERMANN, *Some reflections on the concept of solidarity and its transformations into a legal principle*, in *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 52-2014, pp. 10 ss., 13 ss.

⁹ Afferma infatti K. P. SOMMERMANN che “the principle of solidarity is based on the mutual recognition of the individual autonomy on the one hand and the awareness of the mutual dependence of the members of a given community on the other hand” (*Some reflections...*, cit., p. 10).

¹⁰ Afferma infatti S. RODOTÀ che “il riconoscimento si presenta così come ulteriore elemento costitutivo della solidarietà, con effetti immediati sul modo in cui si istituisce il suo rapporto con l'uguaglianza” la quale “ha nell'accettazione piena delle diversità un elemento fondativo, e proprio nel suo congiungersi con la solidarietà definisce le condizioni dell'inclusione” (*Solidarietà*, cit., pp. 87-88).

L'idea di fondo, in altre parole, è quella di una solidarietà necessariamente tra diversi, alimentata dal riconoscimento e strutturalmente rivolta al nesso vitale con la molteplicità delle identità che invocano riconoscimento ed eguale diritto di partecipare alla costruzione della comunità politica: si tratta, in questa prospettiva, di riscoprire e consolidare il legame più profondo tra solidarietà e pluralismo politico e culturale, a sua volta idoneo a riflettersi, in definitiva, sulla qualità della vita democratica. La solidarietà appare pertanto quale “costruzione sociale”, dotata di una “ineliminabile attitudine cooperativa” ed in questo senso “è proprio alla politica che il rinnovato intreccio tra solidarietà ed eguaglianza offre una preziosa opportunità per riaffermare la propria funzione secondo i principi di un ordine costituzionale forte della sua stessa legittimità”¹¹. Si tratta peraltro, come evidente, di un aspetto della storia concettuale del principio di solidarietà (e della sua attuale fenomenologia) che pare particolarmente importante, in vista di una riflessione sul nesso tra principio di solidarietà, democrazia e processo di integrazione europea.

In quest'ottica, pertanto, la riflessione sul principio di solidarietà è idonea ad attraversare i tre ambiti – segnalati in apertura – della relazione tra governo dell'economia e sviluppo democratico europeo, e cioè il ruolo dei Parlamenti (controllo parlamentare, controllo giurisdizionale sull'esercizio della discrezionalità politica e qualità della vita democratica), il ruolo del pluralismo territoriale (solidarietà tra diversi e suo legame con assetti di tipo cooperativo) e la tensione tra diritti e mercato (con il suo portato in termini di rapporto tra libertà ed eguaglianza, sotto il profilo della correzione in senso solidaristico degli effetti distorsivi tipici di interpretazioni “estreme” del principio di libera concorrenza).

¹¹ Le citazioni sono tratte da S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., rispettivamente alle pp. 90, 115 e 112. Nella medesima prospettiva sembra porsi K. P. SOMMERMANN, quando afferma che il sentimento della solidarietà (“feeling of solidarity”) è indispensabile per l'integrazione di una società pluralistica (*Some reflections...*, cit., p. 12).

2. PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ, SVILUPPO DEMOCRATICO E RUOLO DEI PARLAMENTI (E DELLE CORTI) NEL GOVERNO DELL'ECONOMIA.

La crisi economico-finanziaria che ha interessato l'Europa negli ultimi anni – ed in particolare la crisi del debito che ha colpito gli Stati dell'Europa meridionale (ma prima di loro l'Irlanda) – ha avuto effetti significativi sugli equilibri tra ruolo dei Parlamenti e ruolo dei Governi, sia a livello europeo, che a livello nazionale (con sfumature diverse).

Le misure adottate dalle istituzioni dell'Unione, e la loro attuazione all'interno degli stati interessati, restituiscono il quadro di un vero e proprio corto circuito tra impatto della crisi economica e crisi della democrazia rappresentativa, già in atto, con diversa intensità, ad entrambi i livelli¹². Le vicende degli ultimi anni hanno visto una decisa riespansione dell'elemento intergovernativo nell'articolazione delle misure anticrisi a livello europeo; allo stesso tempo, il ruolo centrale dei Governi ha determinato la progressiva marginalizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali, sia sul piano del controllo delle scelte effettuate in sede europea dai rispettivi Governi, sia sul piano della loro capacità di incidere sui contenuti delle misure adottate a livello europeo. In aggiunta, non si può dimenticare che

¹² Sul punto v. tra i molti, in generale, E. CHITI, P. G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis* Common Market Law Review, 2013, pp. 683 ss. Per un'analisi non drammatizzante delle risposte – istituzionali e sul piano del governo dell'economia – nel quadro dell'evoluzione del costituzionalismo contemporaneo, v. A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2014 fasc. 1, pp. 79 – 106; Id., *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, Rivista AIC 2014, fasc. 3 (12.9.2014 <http://www.rivistaaic.it/crisi-economica-e-integrazione-politica-in-europa.html>).

l'indebolimento della posizione dei Parlamenti, quando siano in discussione misure di contenimento della spesa pubblica suscettibili di incidere sull'effettività dei diritti sociali fondamentali, si riflette direttamente sulla finalizzazione costituzionale dell'uso delle risorse a disposizione.

Per un verso, infatti, l'adozione di misure di "salvataggio" degli Stati in difficoltà – avvenuta per lo più al di fuori delle procedure previste dal diritto dell'UE, attraverso l'adozione di Trattati internazionali, la cui relazione con il diritto europeo è ancora in fase di definizione – ha determinato una ulteriore contrazione del ruolo (già per vero debole) del Parlamento europeo, spostando (ancor di più) l'asse dei processi decisionali sul versante intergovernativo¹³; inoltre, la scelta di intervenire al di fuori del quadro del diritto UE, ha determinato l'impossibilità di ricorrere agli strumenti previsti dai Trattati in relazione al controllo delle misure adottate da parte dei Parlamenti nazionali¹⁴. Tale spostamento di baricentro ha inciso con forza sul ruolo dei Parlamenti nazionali, tuttavia, anche sotto altro profilo. Da un lato, infatti, essi divengono, almeno in potenza, l'ultimo baluardo per l'esercizio del controllo sulle decisioni adottate dai Governi, e per la sorveglianza sui loro effetti, specie a livello sociale. D'altro canto, la crisi della democrazia rappresentativa a livello nazionale,

¹³ Come afferma molto chiaramente C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014, p. 1, "il crisis management fa perdere quota alle istituzioni rappresentative a vantaggio dei governi, ma per una ragione che concerne specificamente l'assetto dell'Unione. Con la crisi dell'eurozona l'UEM è divenuta giocoforza un luogo privilegiato dei processi decisionali dell'Unione, così di fatto accentuando la differenziazione fra Stati membri a seconda della loro adesione all'euro; per giunta, i disaccordi fra Stati sulle risposte da fornire alla crisi hanno portato come è noto a superare lo stesso metodo intergovernativo, e a ricorrere ad accordi internazionali quali quelli del Fiscal Compact e dell'istituzione dei fondi salva-Stati, previa modifica dell'art. 136 TFUE. Il PE, al quale già il diritto primario riserva un ruolo marginale in sede UEM, ne è risultato ulteriormente emarginato" (<http://www.costituzionalismo.it/articoli/470/>).

¹⁴ Sul ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, v. ora, in generale, Aa. Vv., *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, a cura di N. LUPO e C. FASONE, Oxford, Hart, 2016. Per un'analisi dell'impatto della crisi sul ruolo dei parlamenti nazionali, v. invece gli atti del Convegno su "*Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*", consultabili all'indirizzo <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/news/anticipazioni-convegno-finale-prin-2010-2011-parlamenti-nazionali-e-unione-europea-nella-governance-multilivello-in-memoria-di-antonio-zorzi-giustiniani-1949-2015/>.

e soprattutto la crisi della capacità integrativa del processo politico – unitamente all'approccio emergenziale alla gestione degli effetti della crisi – hanno fatto sì che non sempre i Parlamenti nazionali abbiano potuto esercitare compiutamente dette funzioni di controllo e riequilibrio, anche in conseguenza, come è stato affermato, della “significativa riduzione dell'ambito di incidenza del potere legislativo, specie in relazione all'espansione del ricorso agli atti governativi aventi forza di legge, ed in particolare ai decreti legge, e alla limitazione dei poteri parlamentari di controllo non solo per ciò che riguarda le politiche europee ma anche con riguardo alla politica interna”¹⁵. Una simile tendenza si inserisce peraltro nel quadro della più generale incidenza dei vincoli finanziari di fonte europea, che hanno significativamente ridotto l'ambito della discrezionalità politica in tema di uso e destinazione delle (già scarse) risorse disponibili¹⁶.

La riflessione sul ruolo dei Parlamenti nel governo dell'economia rileva, dunque, essenzialmente su due piani. Per un verso, essa non può che rinviare all'impatto dispiegato dalla crisi degli ultimi anni sul già fragile rapporto tra istituzioni parlamentari ed esecutivi, sia con riferimento agli assetti istituzionali interni, sia per ciò che concerne le possibilità di una partecipazione parlamentare ai processi decisionali europei. Per altro verso, il problema del ruolo dei Parlamenti nel governo dell'economia al tempo della crisi rinvia – in relazione al rapporto tra gestione della crisi, misure di austerità e tenuta del principio democratico nell'UE – anche al profilo del

¹⁵ Così, in particolare, F. BALAGUER CALLEJÓN, *Parlamenti nazionali...*, cit., pp. 12-13.

¹⁶ Sul punto, cfr. ancora C. PINELLI, *La giurisprudenza...*, cit., p. 7: “la natura fondamentale intergovernativa delle vecchie e delle nuove istituzioni dell'eurozona esalta un altro tipo di differenziazione. Mentre i governi dei paesi creditori restano legati ai tradizionali circuiti di responsabilità politica nei confronti dei rispettivi parlamenti, quelli dei paesi debitori si sentono più responsabili nei confronti di istituzioni non elettive e dei mercati finanziari, da cui dipende la loro stessa sopravvivenza”. Sulla discrezionalità politica nell'uso e nella destinazione delle risorse, in relazione all'effettività dei diritti sociali, v. soprattutto L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015 (<http://www.costituzionalismo.it/articoli/533/>).

controllo sulla discrezionalità politica in tema di uso e destinazione delle risorse in tempi di crisi.

Il recupero della centralità degli organi di garanzia, ed in particolare delle Corti, si è misurato, negli ultimi anni, non soltanto con riferimento al sindacato sugli strumenti posti in essere a livello europeo per garantire il “salvataggio” di alcuni stati membri, ma anche con riguardo alla possibilità di riequilibrare alcuni effetti delle misure di austerità che a tali piani di risanamento erano collegate. D’altro canto, il rapporto tra istituzioni politiche e organi di garanzia nell’articolazione di risposte alla crisi che non misconoscano o rinuncino all’effettività dei diritti sociali fondamentali, non appare esente da profili problematici, che coincidono, in larga parte, con la dibattuta questione della legittimazione delle Corti, con il significativo corollario che “è la qualità effettivamente democratica di tali istituzioni l’ingrediente fondamentale affinché i diritti sociali non siano brutalmente sacrificati durante le crisi economiche”¹⁷.

Con riferimento al primo profilo – ruolo delle Corti nel controllo sugli strumenti di gestione della crisi finanziaria, posti in essere a livello europeo – va ricordato, almeno, il ruolo del Tribunale costituzionale federale tedesco, in dialogo con la Corte di Giustizia dell’UE, in particolare con riferimento al Meccanismo europeo di stabilità e agli OMT (vale a dire agli aiuti nei confronti dei singoli Stati in difficoltà, consistenti nel sostegno indiretto del debito sovrano attraverso l’acquisto di titoli di stato sui mercati secondari da parte della BCE). Con una prima sentenza, del settembre 2012, il Tribunale costituzionale federale dichiarava la non contrarietà alla Legge fondamentale del Meccanismo europeo di Stabilità

¹⁷ Così, in particolare, A. GUAZZAROTTI, *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, in *Diritto pubblico*, 2013, pp. 1011 ss., 1011-1012. Sul punto, v. anche F. SAIITTO, *La 'solitudine' delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerità e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, in *Dir. pubbl.*, 2016, pp. 421 ss.

ed il cd. Fiscal compact, anche sulla base del rilievo della persistenza di un ruolo significativo del Parlamento nazionale sulle dinamiche di applicazione dei meccanismi previsti dai trattati in discorso¹⁸. Successivamente, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di un insieme di decisioni riconducibili alla BCE e relative all'attivazione di operazioni monetarie definitive (*Outright Monetary Transactions* – OMT), aventi l'effetto di sostenere il debito degli stati membri in difficoltà, il BVerfG sollevava rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia¹⁹, per l'accertamento della compatibilità di tali decisioni con il diritto primario dell'UE, ed in particolare con gli artt. 119, 123 par. 1 e 127, parr. 1 e 2 del TFUE (ma anche con gli artt. da 17 a 24 del Protocollo n. 4 sul Sistema europeo delle banche centrali). La Corte di Lussemburgo si esprimeva nel giugno del 2015²⁰, affermando che tali decisioni non travalicano le competenze dell'UE nell'ambito della politica monetaria; la decisione finale del BVerfG è attesa per il prossimo 21 giugno.

Come si vede, nel primo caso il Tribunale costituzionale federale ha avuto un ruolo sinergico rispetto a quello delle istituzioni parlamentari (in entrambi i casi, i giudizi dinanzi al BVerfG erano stati instaurati anche su iniziativa di membri del *Bundestag*) nell'interpretazione delle misure anticrisi alla luce dei principi del diritto costituzionale nazionale, ma anche del diritto costituzionale comune europeo, con particolare riguardo al rilievo stesso del necessario coinvolgimento del parlamento nazionale, così alleggerendo la conflittualità costituzionale interna cui le misure europee

¹⁸ Su tali decisioni, oltre a C. PINELLI, *La giurisprudenza...*, cit., v. P. RIDOLA, “*Karlsruhe locuta causa finita?*”. *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi.it*, 2012 (<http://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=254>); 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*, 2012 (<http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=20806>).

¹⁹ Su tale decisione, v. A. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVerfG*, in *Federalismi.it*, 2014 (<http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=24218>).

²⁰ Corte di giustizia UE, 16 giugno 2015, *Gauweiler*, in c. C-62/14.

avevano dato luogo; nel secondo caso, l'attivazione del rinvio pregiudiziale contribuisce a traslare in sede europea il conflitto sorto all'interno dell'ordinamento nazionale, ottenendo dalla Corte un intervento chiarificatore sull'estensione delle competenze europee, ma anche sui limiti delle stesse, con riferimento, in particolare, all'importanza fondamentale del nesso di condizionalità tra OMT e perseguimento di politiche di risanamento all'interno degli Stati.

Il secondo profilo di analisi del ruolo delle Corti riguarda, come accennato, il controllo di legittimità su alcune misure di austerità adottate all'interno degli stati membri, nell'ambito delle politiche anticrisi impostate a livello europeo.

Con riferimento a tale seconda tipologia di interventi, è possibile recuperare, in qualche misura, la portata del principio di solidarietà come possibile contrappeso, al momento di orientare l'esercizio del potere politico ed assicurare il controllo della discrezionalità. In altri termini, si tratta di domandarsi, nell'ottica qui prescelta, se ed in quale misura il principio di solidarietà possa rappresentare un valido criterio di orientamento e soprattutto di controllo della ragionevolezza dell'uso discrezionale del potere da parte del legislatore quando si tratti di amministrare risorse scarse.

Sembra rilevante, in questo senso, la sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale italiana, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale del blocco della rivalutazione automatica delle pensioni di anzianità e di vecchiaia, una delle misure cardine delle politiche di austerità poste in essere in Italia dal 2011 in poi. In particolare, la dichiarazione di illegittimità costituzionale è pronunciata sulla base della rivendicazione, da parte della Corte, della necessità di un "corretto bilanciamento tra controllo

della spesa e tutela dei diritti”, ritenendo in particolare “irragionevolmente sacrificato sulla base di esigenze finanziarie non illustrate nel dettaglio il diritto ad una pensione adeguata” che, secondo la Corte, rappresenta “espressione certa, seppure non esplicita, del principio di solidarietà e del principio di eguaglianza sostanziale”²¹.

Dunque, il rapporto complesso tra politiche di austerità e tenuta del principio di solidarietà chiama in causa direttamente la portata e i limiti del ruolo dei Parlamenti, e del potere politico nell'articolazione del governo dell'economia in relazione a politiche di austerità e dunque, più in generale, il profilo dei rapporti tra governo dell'economia e qualità della vita democratica.

Si consideri, peraltro, che nell'articolazione delle politiche di austerità determinate dalla contingente emergenza di gestire l'impatto della crisi, il ruolo dei Parlamenti è limitato in origine dalla fisiologica tendenza degli esecutivi a sfruttare al massimo le proprie attribuzioni costituzionali: ad esempio, nel caso deciso dalla Corte costituzionale italiana, il blocco delle pensioni era contenuto in un decreto legge, su cui il Parlamento aveva avuto possibilità di intervenire solo con lo strumento della conversione, in

²¹ La sentenza è stata oggetto di un vasto dibattito anche (ma non solo), in relazione alle sue conseguenze finanziarie e al “seguito” legislativo della decisione, realizzato con il Decreto Legge n. 65/2015 (su tale aspetto v. ad esempio le critiche di M. ESPOSITO, *Le inadempienze del legislatore prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale sul c.d. blocco delle pensioni*, in *Giur. Cost.*, 2015,, pp. 568 ss. In generale, la dottrina è tornata a riflettere con vivacità sul rapporto problematico tra effettività dei diritti sociali e del dovere di solidarietà e tenuta del bilancio pubblico, anche alla luce del nuovo art. 81 Cost. Tra i molti contributi, cfr. il dibattito ospitato dalla Rivista *Federalismi.it* (fasc. 10/2015, consultabile all'indirizzo [http://www.osservatorioaic.it/il-complesso-dibattito-in-materia-di-diritti-previdenziali-e-vincoli-di-bilancio-un-commento-alla-sentenza-n-70-2015.html](http://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?Artid=29519&content=%3Cdiv+align='center'%3EInterventi+al+Seminario+a+porte+chiuse+sulla+sentenza+n.+70/2015+organizzato+da+%3Ci%3E%3Cdiv%3E&content_author=); cfr. altresì A. ANZON DEMMIG, <i>Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario</i>, in <i>Giur. Cost.</i>, 2015, pp. 551 ss.; F. GHERA, <i>Il blocco della perequazione delle pensioni tra Corte costituzionale e legislatore</i>, ivi, pp. 990 ss.; E. MONTICELLI, <i>Il complesso dibattito in materia di diritti previdenziali e vincoli di bilancio: un commento alla sentenza n. 70/2015</i>, in <i>OsservatorioAIC</i>, luglio 2015 (<a href=)).

un passaggio politico convulso e caratterizzato da una gestione di tipo emergenziale.

Sembrerebbe così dischiudersi – in primissima approssimazione – la possibilità di fare ricorso al principio di solidarietà come elemento funzionale ad orientare il governo dell'economia verso finalità di tipo costituzionale, così superando un'troppo rigida polarizzazione tra strumenti di *governance* e decisioni politiche adottate nell'ambito del circuito della rappresentanza. In questa prospettiva, peraltro, il principio di solidarietà può rilevare in più dimensioni: l'irrobustimento della dimensione cooperativa degli strumenti di partecipazione sociale e politica, ma anche l'arricchimento dei contenuti delle misure anticrisi, nella misura in cui ne orienta le virtualità verso la salvaguardia del modello sociale, e l'integrazione delle marginalità.

3. PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ E PLURALISMO TERRITORIALE.

Con riferimento, invece, al ruolo delle autonomie e del pluralismo territoriale nell'articolazione del governo dell'economia, il principio di solidarietà assume rilevanza nel quadro di un suo possibile profilo di tensione con il principio autonomista.

Il principio autonomista, se riguardato come sede di articolazione delle politiche anticrisi, rischia infatti di rinviare inevitabilmente all'idea di uno sviluppo asimmetrico dei territori, se non si rifletta adeguatamente sulla necessità di ricercare equilibri nel rapporto tra pluralismo territoriale,

solidarietà, sussidiarietà ed eguaglianza. Simile tensione tra unità e pluralismo, tra principio autonomista e principio solidarista, chiama in causa, per un verso, la compresenza – nelle matrici culturali del principio solidarista – di istanze volte alla difesa dell'autonomia e, viceversa, di attenzione al riconoscimento delle interdipendenze, vale a dire la dialettica tra autonomia e corresponsabilità nella costruzione culturale del principio di solidarietà²². Per altro verso, anticipando considerazioni che si svolgeranno in seguito, se riportata alla dimensione europea, tale tensione rinvia a quella tra solidarietà e sovranità, che investe le relazioni tra gli stati membri, ma anche tra questi e le istituzioni dell'Unione²³: una dialettica, quella tra sovranità e solidarietà, che – se può apparire, specie nell'oggi, nettamente sbilanciata a favore del primo elemento – presenta al tempo stesso significative virtualità di *Ausgleich*, di bilanciamento tra le due istanze, nel quadro delle dinamiche tipiche dell'apertura in senso cooperativo dello Stato costituzionale²⁴.

Peraltro, nell'articolazione delle esperienze europee di federalismo e regionalismo, il principio solidarista è abbastanza presente. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, all'art. 2 della Costituzione spagnola, che richiama con forza l'istanza di solidarietà tra le Comunità autonome; ma anche all'art. 119, comma 5, della Costituzione italiana, in tema di interventi

²² Per il legame tra solidarity e social responsibility, v. ancora K. P. SOMMERMANN, *Some reflections...*, cit., p. 13 e anche, con riferimento specifico alla UE, pp. 19 ss.; di vera e propria "Verantwortungs-Solidarität", che nasce dalla reciproca responsabilità (*wechselseitigen Verantwortung*) di tutti gli attori coinvolti nel processo politico (UE, Stati, cittadini) parla R. BIEBER, *Gegenseitige Verantwortung – Grundlage der Verfassungsprinzip der Solidarität in der Europäische Union*, in Aa. Vv., *Europäische Solidarität und nationale Identität*, a cura di C. CALLIESS, Tübingen, Mohr, 2013, pp. 67 ss., 67.

²³ Si tratta, come notano M. KOTZUR e K. SCHMALENBACH, di una tensione che percorre tutta la vicenda del principio di solidarietà nell'ambito del diritto internazionale: "the shadowy existence of the legal principle international solidarity does not come as a surprise given the strong tension between sovereignty and solidarity. Sovereignty drives the States' desire to retain contro lover a policy area and to act unconstrained by concerns of others; solidarity, in contrast, promotes the need to work cooperatively in order to address complex issues that are of common concern" (*Solidarity among Nations*, in *Arch. Öff. Rechts*, 2014, pp. 68 ss., 89).

²⁴ Sul punto, v. per tutti P. HÄBERLE, *Der kooperative Verfassungsstaat – aus Kultur und als Kultur*, Berlin, Duncker&Humblot, 2013, specie pp. 96 ss.

perequativi da parte dello stato come specifica misura di correzione e contenimento degli effetti distorsivi e delle asimmetrie determinate dal principio di autonomia finanziaria delle Regioni; o ancora, sempre con riguardo alla Costituzione italiana, l'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, relativo alla competenza legislativa statale esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali

Allo stesso tempo, il ricorso al principio di solidarietà è spesso apparso funzionale – specie nell'esperienza italiana – a legittimare deroghe al riparto di competenze tra stato e regioni, a favore del legislatore nazionale, chiamato a riequilibrare gli effetti asimmetrici del decentramento. Si pensi in particolare, a tale proposito, alla giurisprudenza costituzionale relativa ad interventi para-assistenziali, adottati nell'esercizio della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost. (livelli essenziali delle prestazioni). Ad esempio, nella decisione n. 10/2010 – relativa alla cd. carta acquisti (*social card*), introdotta dal legislatore statale (D.L. n. 112/2008) per sostenere persone in situazione di particolare difficoltà economica, consentendo loro di acquistare generi di prima necessità – la Corte costituzionale ha escluso la violazione della competenza esclusiva regionale in tema di servizi e assistenza sociale: l'intervento dello Stato nell'esercizio della competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), deve infatti ritenersi ammissibile “nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo,

mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo”²⁵. La deroga al riparto delle competenze, con effetto di accentramento nelle mani dello Stato di competenze già attribuite alle Regioni si giustifica in altre parole, in questo caso, alla luce dello stretto legame che sussiste tra il titolo di competenza in oggetto, l’attuazione dei principi di eguaglianza e solidarietà di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, e l’effettività dei diritti sociali.

Nella medesima prospettiva, proprio nell’esigenza di assicurare l’adempimento ai doveri di solidarietà la Corte ha rinvenuto una delle giustificazioni all’esercizio del potere sostitutivo da parte dello stato: chiamata a pronunciarsi su una forma particolarmente penetrante di potere sostitutivo – consistente nella possibilità per il governo nazionale di rimuovere un Presidente di Regione responsabile di una situazione di grave dissesto finanziario dell’ente – la Corte ha ritenuto tale ipotesi coerente con il sistema delle autonomie disciplinato dalla Costituzione. In particolare, afferma infatti la Corte, “autonomia non significa [...] potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base di principi e valori insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”²⁶.

Il rapporto tra principio autonomista e principio solidarista chiama dunque in causa – e si tratta di un aspetto assai rilevante per una riflessione sulla situazione europea – le tensioni fra i tre principali modelli federali

²⁵ C. Cost., sent. n. 10 dell’11 gennaio 2010, Cons. dir., par. 6.3. Su tale decisione v. per tutti (e anche per importanti riferimenti comparativi) F. SAITTO, *Quando l’esigenza di tutela della dignità fonda, nell’emergenza economica, la competenza statale*, in *Giur. Cost.*, 2010, pp. 182 ss.

²⁶ C. cost., sent. n. 219 del 16 luglio 2013.

che hanno caratterizzato le esperienze costituzionali europee: federalismo unitario, federalismo competitivo e federalismo cooperativo²⁷.

Si tratta, in quest'ottica, di valutare se ed in che termini il principio di solidarietà possa dispiegare le proprie virtualità nella composizione – in sede teorica ma anche in sede applicativa – delle disarmonie e delle tensioni tra simili modelli. In prima approssimazione, sembra possibile affermare che una chiave di lettura utile ad illuminare e superare la polarizzazione tra le alternative possa incentrarsi sul rilievo del principio di sussidiarietà, proprio nella prospettiva di un approfondimento dei suoi rapporti con il principio di solidarietà. Molto affascinanti, in questo senso, le possibilità aperte da quelle letture del principio di sussidiarietà che ne esaltano la dimensione cooperativa, superando l'idea di un suo rapporto esclusivo con un assetto rigido della separazione di competenze tra livello di governo centrale e livelli decentrati e rinviando piuttosto ad un assetto per così dire “fluidificato” del riparto di competenze: in simile assetto, infatti, l'allocazione efficiente delle competenze secondo criteri di massima prossimità democratica – scopo classico del principio di sussidiarietà – è rideterminata continuamente sulla base del confronto e della concertazione tra i livelli di governo interessati, attraverso dinamiche di tipo cooperativo²⁸. Il legame tra moduli cooperativi e solidarietà, allontanando l'integrazione tra comunità e livelli di governo da uno schema necessariamente oppositivo, può contribuire a sciogliere talune ambiguità pure insite nel rapporto tra autonomia, sussidiarietà e solidarietà.

²⁷ Spunti in P. RIDOLA, *Federalismo europeo e modelli federali*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 417 ss.

²⁸ Per l'affermazione che al principio di sussidiarietà sia “connaturato un certo margine di flessibilità [nel senso che] esso orienta gli assetti autonomistici nella direzione del perseguimento di obiettivi e finalità comuni, piuttosto che in quella di una rigida ripartizione di compiti”, v. P. RIDOLA, *Sussidiarietà “verticale”, autonomie e principio federativo*, in Id., *Diritto comparato...*, cit., pp. 379 ss., 399. In generale, v. anche G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, ES, 2009.

Una tale prospettiva può contribuire, peraltro, a recuperare un profilo importante del federalismo cd. unitario, che è quello rivolto alla correzione delle asimmetrie e delle disuguaglianze fra territori, così recuperando, al tempo stesso, l'istanza solidarista. Il rilievo obbligante del principio di solidarietà appare, infatti, quale passaggio centrale nella realizzazione di una convergenza cooperante verso l'obiettivo condiviso di garantire promozione sociale, uguaglianza sostanziale e garanzia dei diritti. Si tratta, in altri termini, di domandarsi se ed in che termini il riferimento al principio di solidarietà possa arricchire le dimensioni del principio di sussidiarietà, già declinato in termini cooperativi, contribuendo alla sua ricostruzione quale fondamentale correttivo delle asimmetrie che possono essere prodotte da una interpretazione troppo rigida del rapporto tra autonomia e sussidiarietà stessa²⁹.

Allo stesso tempo, come ricorda Sommermann, il principio di sussidiarietà può contribuire a rafforzare l'effetto integrativo della solidarietà stessa, fornendo all'allocazione efficiente delle competenze criteri diversi, in ragione della diversa intensità dei gradi di interdipendenza che si riscontrano ai vari livelli di governo³⁰.

Il rapporto tra sussidiarietà e solidarietà – nel quadro della composizione della tensione tra diversi modelli di federalismo e regionalismo – chiama in causa, dunque, la problematica connessione, affrontata criticamente da Paolo Ridola, tra sussidiarietà e socializzazione tanto dell'articolazione delle politiche pubbliche su base orizzontale (rapporti tra pubblico e privato) quanto – per ciò che qui maggiormente rileva – della articolazione dei rapporti tra livelli di governo: il rapporto tra sussidiarietà e socializzazione sembra poter essere ulteriormente illuminato

²⁹ Per ulteriori considerazioni sul punto, v. soprattutto P. RIDOLA, *Sussidiarietà "verticale"...*, cit., pp. 408 ss.

³⁰ Così K. P. SOMMERMANN, *Some reflections...*, cit. p. 23

dal rilievo del principio di solidarietà, proprio nella misura in cui esso funge da correttivo del rischio di asimmetrie tra i territori³¹. La stessa partecipazione – dei livelli di governo, ma anche delle istanze sociali coinvolte – alle dinamiche di decisione e di gestione dei rapporti tra livelli di governo assume così un ruolo potenzialmente nuovo, nella misura in cui moduli cooperativi aperti alla rappresentazione degli interessi sociali e territoriali coinvolti possono finire per arricchire la legittimazione democratica delle decisioni politiche e amministrative in tema di allocazione del potere³², alimentando la miglior qualità della vita democratica in un intreccio in parte inedito tra democrazia partecipativa, sussidiarietà ed un concetto ampio di solidarietà, che si estenda cioè ben al di là della sola solidarietà economica o materiale, per abbracciare anche la solidarietà morale, e dunque il riconoscimento e l'integrazione delle differenze.

4. LE QUATTRO DIMENSIONI DEL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ NELL'UNIONE EUROPEA.

Con riferimento al terzo profilo del rapporto tra governo dell'economia e sviluppo democratico europeo qui considerato, è necessario soffermarsi sulle implicazioni del principio di solidarietà sul piano della tensione tra diritti e mercato, costitutiva dello stesso processo di integrazione europea. Nell'esperienza del processo di integrazione europea,

³¹ Per l'affermazione del legame tra sussidiarietà e “socializzazione dell'organizzazione territoriale”, v. ancora P. RIDOLA, *Sussidiarietà “verticale”...*, cit., p. 379. Sul punto, v. anche P. RIDOLA, *Sussidiarietà e democrazia*, in Id., *Diritto comparato...*, cit., pp. 353 ss., specie pp. 357 ss.

³² Che una chiave dell'effetto integrativo del principio di solidarietà stia nello sviluppo di pratiche solidali e cooperative sostenute dalla partecipazione dei cittadini è affermato, ad esempio, da K. P. SOMMERMANN, *Some reflections...*, cit., p. 24. Sul punto v. anche, diffusamente, S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., pp. 36 ss.

il principio di solidarietà presenta anzitutto un carattere multidimensionale, almeno sotto quattro profili.

In primo luogo, vi è una multidimensionalità per così dire “interna” al principio di solidarietà, ben descritta ad esempio da Bieber quando afferma che esso comporta ad un tempo obblighi di prestazione, obblighi di lealtà e obblighi di responsabilità³³. Questa triade – che anima il principio di solidarietà quale “principio costituzionale multidimensionale” dell’UE (*mehrdimensionalen Verfassungsprinzip*) – rinvia peraltro ad una serie di snodi problematici, che saranno oggetto di qualche considerazione critica, specie con riferimento alla questione del “nesso di condizionalità” come tratto tipico delle misure di salvataggio poste in essere dagli Stati dell’Eurozona; valga rilevare, per ora, che essi ripetono, del principio di solidarietà, gli aspetti controversi legati alla tensione tra autonomia e interdipendenze, ma anche al rapporto tra solidarietà, riconoscimento e inclusione delle differenze.

In secondo luogo, qualche elemento del carattere multidimensionale del principio di solidarietà può essere ricavato dalla stessa analisi testuale dei riferimenti a tale principio contenuti nei Trattati istitutivi dell’Unione europea e nel diritto primario. Vengono in rilievo, anzitutto gli artt. 2 e 3 del TUE in cui, come ben noto, la solidarietà figura, per un verso, tra i caratteri del modello sociale europeo, nella misura in cui l’art. 2 afferma che i valori di dignità, libertà democrazia, eguaglianza, stato di diritto e tutela dei diritti umani – compresi quelli delle persone appartenenti a minoranze – sono “comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”. Tale affermazione di principio è per altro verso meglio specificata dall’art. 3, che al par. 3 iscrive

³³ Cfr. R. BIEBER, *Gegenseitige Verantwortung...*, cit., p. 77.

la lotta all'esclusione sociale e la solidarietà tra generazioni tra i caratteri fondativi del mercato interno. Si pensi, inoltre, al Titolo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, specificamente intitolata alla solidarietà, pur con tutti i suoi limiti e le sue ambiguità, nella misura in cui rinvia all'opera dei legislatori nazionali e lascia dipendere da essi, in buona sostanza, l'effettività dei diritti sociali ivi riconosciuti.

Una terza dimensione del principio di solidarietà nell'UE è poi riconducibile al profilo della solidarietà tra gli Stati membri: tale principio, legato a quello di leale cooperazione ma con esso non pienamente coincidente³⁴, è ad esempio enunciato, nella materia che ci occupa, dall'art. 122 del TFUE. Tale disposizione prevede che – in caso di gravi difficoltà incontrate da uno Stato membro nell'approvvigionamento di alcuni prodotti – il Consiglio possa adottare le misure adeguate per fare fronte a tale situazione “in spirito di solidarietà”.

Si tratta, invero, di un profilo assai problematico, poiché rinvia non soltanto all'assetto cooperativo del processo di integrazione europea – e, dunque, per riprendere ancora la polarizzazione di Rodotà, al profilo della coscienza delle interdipendenze – ma anche, e soprattutto, ad ambiguità molto forti. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, alla persistenza e alla resistenza del principio sovranista – variamente incarnato dalle logiche del modello intergovernativo – ma anche al complesso legame, che si è intravisto all'opera proprio nelle vicende di gestione della crisi, tra solidarietà interstatale e dinamiche *lato sensu* egemoniche³⁵.

³⁴ Per l'affermazione di un legame tra principio di solidarietà e principio di leale cooperazione tra Stati, v. ad esempio M. KOTZUR – K. SCHMALENBACH, *Solidarity among Nations*, cit., p. 74: in particolare, secondo gli autori, se è vero che i due principi rimangono necessariamente distinti, “loyalty without a minimum degree of solidarity would theoretically be inconceivable and practically be impossible”.

³⁵ Per questa ricostruzione, v. ad esempio F. BALAGUER CALLEJÓN, *Parlamenti nazionali e Unione europea...*, cit., pp. 13 ss.

Allo stesso tempo, tuttavia, il principio di solidarietà tra stati ha conosciuto una qualche forma di effettività giuridica, come dimostra ad esempio la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alla solidarietà finanziaria tra stati membri, in rapporto all'obbligo di riscossione e conseguente conferimento al bilancio comunitario (all'epoca) dei proventi del dazio di importazione (art. 30 TFUE) per attrezzature di carattere militare. In quei casi, all'obiezione statale secondo cui all'obbligo di conferimento si opponeva il carattere delle merci importate, strettamente legato alle prerogative sovrane dello Stato in tema di sicurezza nazionale (e dunque asseritamente rientrante nella deroga di cui all'art. 346 TFUE), la Corte di giustizia rispose in termini severi, consolidando un orientamento in base al quale la solidarietà finanziaria che si attua attraverso il conferimento del dazio al bilancio dell'Unione non può conoscere deroghe, neanche se giustificate dall'istanza sovranista: in altri termini, tra autonomia e coscienza delle interdipendenze, tra libertà e solidarietà, devono prevalere in questo caso le seconde³⁶.

Una quarta dimensione del principio di solidarietà nell'UE rinvia infine alla solidarietà tra cittadini degli Stati membri dell'UE. Anche a tale proposito, può essere richiamata una interessante serie di pronunce della Corte di giustizia dell'UE in tema di tutela dei lavoratori transfrontalieri ed in particolare in relazione al diritto del lavoratore cittadino UE, stabilito in altro Stato membro, di accedere al locale sistema di *welfare* e sicurezza sociale. In particolare, nel caso *Brey*³⁷ la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla titolarità, da parte del lavoratore transfrontaliero, del diritto ad una prestazione previdenziale integrativa per inattività lavorativa sopravvenuta, mentre nei casi *Dano* e *Alimanovic* si controverteva sulla spettanza

³⁶ Si vedano ad esempio CdG 4 marzo 2010, Commissione c. Portogallo, in c. C-38/06; CdG, sent. 15 dicembre 2009, Commissione c. Italia, in c. C-387/05, nonché, in pari data, Commissione c. Danimarca, in c. C-461/05; Commissione c. Grecia, in c. C-409/05; Commissione c. Germania, in c. C-372/05.

³⁷ CdG, 19 settembre 2013, *Brey*, in c. C- 140/12.

dell'indennità di disoccupazione involontaria per ricerca di primo impiego nello Stato membro di destinazione.

La Corte di Giustizia – con severità forse minore nel caso *Brey*, e con maggiore nettezza negli altri due casi – ha composto il dissidio tra libertà di circolazione dei lavoratori (e cittadinanza sociale europea) da un lato, e tenuta del sistema di sicurezza sociale del singolo Stato membro, dall'altro, in maniera alquanto ambigua.

In particolare, nei casi *Dano* e *Alimanovic*³⁸, la Corte adotta una posizione di maggiore apertura rispetto al margine di discrezionalità dello Stato membro nella concessione delle prestazioni assistenziali, affermando il vincolo tra sussistenza delle condizioni di soggiorno ai fini della Direttiva 2004/38 (per finalità di impiego) e diritto alla prestazione previdenziale. Al contrario, nel caso *Brey*, la Corte aveva ravvisato la sussistenza del diritto del lavoratore a percepire l'indennità integrativa controversa, affermando che, per un verso, esiste un obbligo di solidarietà finanziaria tra i cittadini dell'Unione ma che, per altro verso, spetterà al giudice del rinvio verificare se ed in che termini la corresponsione dell'indennità appaia sostenibile, nel caso concreto, in vista della tenuta del sistema interno di welfare. In altri termini, ad essere censurato da parte della Corte di giustizia è l'automatica esclusione delle prestazioni integrative, qualora il lavoratore non dimostri una sufficiente capienza reddituale: detto automatismo, infatti, “non consente alle autorità competenti dello Stato membro ospitante, qualora le risorse dell'interessato siano inferiori all'importo di riferimento per la concessione di tale prestazione, di procedere [...] a una valutazione globale dell'onere che rappresenterebbe, in concreto, la concessione di tale prestazione per il sistema di assistenza sociale nel suo complesso a seconda delle circostanze

³⁸ CdG, 11 novembre 2014, *Dano*, in c. C-333/13 e CdG, 15 settembre 2015, *Alimanovic*, in c. C-67/14.

individuali che caratterizzano la situazione dell'interessato" (par. 77). Una volta esclusa la compatibilità dell'automatismo con il diritto europeo, la Corte delega il giudice del rinvio a valutare, nel caso di specie, "se la concessione di una prestazione quale l'integrazione compensativa a una persona nella situazione del sig. Brey possa rappresentare un onere eccessivo per il sistema nazionale di assistenza sociale" (par. 79). Da un lato si registra, pertanto, l'importante affermazione di principio sulla capacità del principio di solidarietà (europeo) di pervadere anche la sfera delle relazioni tra cittadini: afferma infatti la Corte che "la direttiva 2004/38 ammette [...] una certa solidarietà finanziaria dei cittadini dello Stato membro ospitante verso quelli degli altri Stati membri, in particolare se le difficoltà incontrate dal beneficiario del diritto di soggiorno sono temporanee" (par. 72); d'altro canto, la delega al giudice del rinvio – strumento frequentemente utilizzato dalla Corte di giustizia nelle vicende relative a diritti, e che presentino un elevato potenziale di conflittualità, sul piano dei principi, tra Unione e Stato membro³⁹ – può mettere a rischio l'effettività degli obblighi di protezione derivanti dallo stesso principio di solidarietà.

Ulteriore profilo del principio di solidarietà nel diritto europeo attiene ai rapporti tra territori nelle esperienze di decentramento. Con una rilevante serie di decisioni, la Corte di Giustizia si è pronunciata sulla compatibilità con il diritto europeo di alcune disposizioni tributarie interne – adottate da alcuni territori autonomi, contenenti un regime favorevole per le imprese e i soggetti operanti in tali territori. Emerge, in questi casi, una tensione tra finalità solidale delle misure adottate – e loro funzione di

³⁹ Per un caso analogo di delega al giudice del rinvio, in ambito differente, cfr. Cdg, 29 aprile 2015, *Léger*, in c. C-528/13: su tale decisione, per qualche riflessione ulteriore sui rapporti tra Corte di giustizia e giudice rimettente, si consenta il rinvio ad A. SCHILLACI, *La prudenza non è mai troppa? la Corte di giustizia e il divieto di donazione di sangue per gli omosessuali*, in *SidiBlog*, 6 giugno 2015 (<http://www.sidiblog.org/2015/06/06/la-prudenza-non-e-mai-troppa-la-corte-di-justizia-e-il-divieto-di-donazione-di-sangue-per-gli-omosessuali/>).

correzione delle asimmetrie fra territori – e ricostruzione di esse, da parte della Corte, secondo i criteri interpretativi tipici delle decisioni in materia di aiuti di Stato, e dunque in una logica di tutela della concorrenza nel mercato.

In particolare, nella decisione relativa alle agevolazioni fiscali concesse dalla Regione autonoma delle Azzorre⁴⁰, la Corte afferma che “il solo fatto che il sistema fiscale regionale sia concepito in modo da assicurare la correzione di tali disparità non consente di ritenere che qualsiasi beneficio fiscale concesso dalle autorità della Regione autonoma in questione sia giustificato dalla natura e dalla struttura del sistema fiscale nazionale” e che “agire sulla scorta di una politica di sviluppo regionale o di coesione sociale non è sufficiente affinché una misura adottata nel contesto di tale politica sia considerata per ciò solo giustificata” (par. 82). Viceversa, nella decisione relativa al regime fiscale favorevole adottato in alcune province del Paese basco, e contestate da soggetti economici e sindacali di territori limitrofi⁴¹, la Corte opera un bilanciamento più meditato tra tutela della concorrenza (la logica di analisi resta comunque quella degli aiuti di Stato) autonomia legislativa dei territori – e dunque autonomia del processo politico e del governo dell’economia rispetto alle logiche del mercato – e soprattutto rilievo dell’istanza solidarista. Se quest’ultima – pure invocata dai soggetti intervenuti in giudizio – resta peraltro sullo sfondo, maggiore rilevanza assumono le concrete condizioni di autonomia politica dei territori: sarà infatti il giudice del rinvio, sulla base dei criteri elaborati dalla Corte nella sentenza relativa al regime fiscale delle isole Azzorre, a dover valutare se “le *normas forales* in esame, adottate dai Territorios Históricos, costituiscano un aiuto di Stato ai sensi dell’art. 87, n. 1, CE”, verificando “se i Territorios Históricos e la

⁴⁰ CdG, 6 settembre 2006, *Commissione c. Portogallo*, in c. C- 88/03

⁴¹ CdG, 11 settembre 2008, *UGT-Rioja*, in cc. C- 428 a 434/06.

Comunità autonoma del Paese Basco dispongano di un'autonomia istituzionale, procedurale ed economica sufficiente affinché una norma adottata da tali autorità nei limiti delle competenze ad esse conferite sia considerata di applicazione generale in seno a tale ente infrastatale e non abbia carattere selettivo ai sensi della nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 87, n. 1, CE" (par. 141).

I casi analizzati mostrano, pertanto, un problema assai serio proprio sul piano dei rapporti tra logica mercatista e logica solidarista nell'analisi dei processi di decisione politica in Europa, con ripercussioni significative sia sulla tenuta del principio di solidarietà (anche in termini di correzione delle asimmetrie fra territori) che sulla tutela dei diritti fondamentali coinvolti ma anche, in definitiva, sulla stessa qualità della vita democratica.

5. L'AMBIGUO CARATTERE SOLIDARISTICO DELLE MISURE ANTICRISI.

Un ultimo ambito di riflessione è rappresentato dal complesso rapporto tra politiche di gestione della crisi economica – specie con riferimento al “salvataggio” o all'aiuto finanziario a Stati membri in particolare difficoltà – e principio di solidarietà. Si tratta di verificare, in altri termini, se le misure anticrisi adottate dai Governi degli Stati membri possano essere analizzate attraverso il prisma di una dinamica di tipo cooperativo e solidale tra gli Stati membri⁴² nonché, più in generale, quale sia la relazione tra esse e la risalente alternativa culturale – nella genesi e

⁴² Così, almeno in parte, F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, pp. 337 ss.

nelle dinamiche evolutive del processo di integrazione – tra integrazione solo economica e istanza solidaristica⁴³.

La risposta non è agevole, benché sia innegabile che proprio l'analisi delle vicende di gestione della crisi abbia risvegliato l'interesse della dottrina europea sul principio di solidarietà: si pensi, però, all'affermazione, autorevolmente formulata, secondo la quale la solidarietà non è un percorso unidirezionale⁴⁴. Allo stesso tempo, è stato suggestivamente affermato che le misure “anticrisi” si inseriscano in una fase di sviluppo del processo di integrazione che, dopo la “primavera costituzionale” dei primi anni 2000, pare caratterizzata da “una sorta di «controcostituzione» che ha il suo più forte pilastro nel cd. Fiscal compact e di cui può essere ricostruita una più risalente genealogia che, tuttavia, rimanda ad una storia che aveva mantenuto una forte consapevolezza della necessità non solo di arginare le tendenze neoliberiste, ma di dare all'UE una più forte legittimità fondata proprio sui diritti”⁴⁵.

La dinamica solidale che può essere ravvisata alla base delle misure anticrisi, in altre parole, non sarebbe diretta soltanto dall'Unione europea – o meglio dai Governi di alcuni Stati economicamente avvantaggiati dell'Eurozona – verso lo Stato in difficoltà, ma dallo Stato in difficoltà deve poi potersi dirigere nuovamente verso “l'Europa”, in termini di gestione responsabile delle proprie finanze e dunque, più in generale, in termini di corresponsabilità verso la tenuta e la stabilità del sistema economico e finanziario dell'Eurozona. Alla “concessione” di una misura

⁴³ Sul punto, v. ad esempio H. BRUNKHORST, *Europe at crossroads: between the kantian mindset of democratic capitalism and the managerial mindset of capitalist democracy*, in *Arch. Öff. Rechts*, 2014, pp. 25 ss., 38 ss.

⁴⁴ La solidarietà, afferma I. PERNICE, *Solidarität in Europa*, in Aa. Vv., *Europäische Solidarität...*, cit., pp. 25 ss., rinvia ad una relazione fondata sulla reciprocità (ein Gegenseitigkeitsverhältnis) e dunque non può essere concepita come un percorso a senso unico (“Sie ist dabei keine Einbahnstraße”, p. 26). Analogamente C. CALLIESS, «*In Vielfalt geeint*» - *Wie viel Solidarität? Wie viel nationale Identität?*, ivi, pp. 5 ss., 17.

⁴⁵ Così S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 6.

di solidarietà da parte del livello europeo – e già il riferimento ad una logica concessoria in una dinamica solidale presta il fianco a significativi profili di ambiguità – deve dunque corrispondere l'impegno da parte dello Stato membro ad adottare misure interne di austerità – sul piano del governo dell'economia ma anche a livello normativo⁴⁶ – idonee a stabilizzare e risanare il proprio bilancio.

Il rilievo del principio di solidarietà, in altri termini, sembra non poter essere disgiunto – almeno nella lettura richiamata – dal rinvio altrettanto forte al nesso tra solidarietà e responsabilità⁴⁷: la solidarietà, in altri termini, viene immediatamente connessa al correlativo obbligo di rispettare una serie di parametri normativi e di concreti obblighi sul piano del governo dell'economia⁴⁸.

Il cd. “nesso di condizionalità”, che ha caratterizzato tutte le operazioni di “solidarietà” nei confronti degli Stati mediterranei – e soprattutto la vicenda del risanamento greco – apre dunque una serie di riflessioni ad ampio raggio sulla rilevanza effettiva del principio di solidarietà in queste fattispecie: si consideri, peraltro, che proprio la presenza di una forte condizionalità è stata tra le ragioni che hanno consentito alla Corte di giustizia – nella richiamata sentenza *Gauweiler*, ma anche nella precedente sentenza *Pringle*⁴⁹ - di ritenere tanto il Meccanismo europeo di stabilità, quanto il cd. *Fiscal compact* compatibili con il diritto

⁴⁶ Si pensi, solo per fare un esempio, all'art. 3, comma 2, del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (cd. *fiscal compact*), ai sensi del quale l'effettività regola del pareggio di bilancio e dei principi in materia di stabilità finanziaria dovranno essere garantite attraverso “disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”.

⁴⁷ Nella richiamata prospettiva di R. BIEBER, *Gegenseitige Verantwortung...*, cit.

⁴⁸ La misura di solidarietà finalizzata al “salvataggio” dello Stato in difficoltà non è, insomma, un “act of generosity”: tale prospettiva è assunta, criticamente, dall'editoriale introduttivo del fascicolo monografico che l'*Archiv des Öffentlichen Rechts* ha dedicato, nel 2014, al tema “Transnational Solidarity: an interdisciplinary approach” (cfr. p. 8).

⁴⁹ Cdg, 27 novembre 2012, in c. C- 370/12. Su tali decisioni, v. anche O. PORCHIA, *Il ruolo della Corte di Giustizia dell'UE nella governance economica europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, pp. 593 ss.

europeo e soprattutto con i principi che presiedono alla disciplina dell'Unione economica e monetaria.

Ci si potrebbe domandare, tuttavia, se davvero la corresponsabilità si traduca – nell'ottica del principio di solidarietà – in una mera dinamica di reciprocità, e ad una relazione di tipo sinallagmatico tra prestazione solidale ed obbligo di adottare misure di austerità in vista del risanamento finanziario dello stato membro. Soccorre, a questo proposito, la tradizione del diritto internazionale, nella quale, per un verso, il principio di solidarietà si è affacciato proprio in quegli ambiti della vita internazionale in cui è esclusa l'applicazione del principio di reciprocità (come le azioni umanitarie, o la stessa protezione dei diritti umani) e, per altro verso, ha mantenuto una forte tensione etica: come è stato affermato, “solidarity is one of the multifunctional, constituent elements of the concept of justice in public international law”⁵⁰. Più in generale, le dinamiche del principio di solidarietà nel diritto internazionale rinviano alla tensione tra universalismo e particolarismo, e soprattutto alla possibilità che tale polarizzazione venga superata attraverso l'assunzione di una prospettiva critica, incentrata sul rilievo delle concrete relazioni tra gli attori della comunità internazionale, e le concrete realizzazioni di giustizia cui esse danno vita. Il discorso sarebbe, evidentemente, molto lungo e complesso, in quanto rinvia alle stesse alternative culturali che hanno condizionato la nascita del diritto internazionale moderno: da un lato, la sovranità dello stato e la sua pretesa espansiva; dall'altro, l'aspirazione a realizzare un complesso normativo universale, solidamente fondato su principi di ragione, e valevole a prescindere dalle concrete condizioni storiche di sviluppo della comunità internazionale. Tra affermazione dell'istanza soggettiva e spinta – uguale e

⁵⁰ Così, in particolare, K. WELLENS, *Revisiting solidarity as a re-emerging constitutional principle: some further reflections*, in R. WOLFRUM – C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: a structural principle in International law*, Springer, 2010, pp. 3 ss., 7.

contraria – dell'istanza oggettiva, il profilo delle concrete relazioni tra i soggetti del diritto internazionale, dunque la sua componente sociale (che implica il principio di solidarietà), pare senz'altro suscettibile di aprire nuove prospettive, specie con riguardo al rapporto tra volontà e relazione nella fondazione del diritto internazionale⁵¹.

Una interpretazione troppo rigida del nesso di condizionalità, invece, rischia di non considerare adeguatamente gli effetti delle misure di austerità sulla tenuta del modello sociale – e del processo integrativo – non solo all'interno dello Stato membro interessato ma anche al livello europeo, specie sul piano della tenuta dei presupposti di cultura costituzionale che dovrebbero animare il processo di integrazione europea. L'impatto, a questo proposito, è stato dirompente, ed ha segnato il passaggio ad una nuova fase di sviluppo del processo di integrazione, i cui esiti sono – oltre che del tutto incerti – particolarmente fragili nelle premesse. I problemi, infatti, non si pongono soltanto con riferimento alla tenuta del principio di solidarietà tra gli stati, ma anche e soprattutto con riguardo all'effettività – ma si dovrebbe forse dire alla messa a repentaglio – del principio di solidarietà *all'interno* degli Stati interessati, nella misura in cui le misure di “austerità” mettono a rischio – vanificano – molte delle conquiste del costituzionalismo democratico e sociale, specie sul piano della tutela di alcuni diritti sociali fondamentali, come quello alla salute o quello alla previdenza. Torna allora alla mente la riflessione di Hermann Heller, sia con riferimento alla sua critica dell'internazionalismo socialista sia con riferimento alla sua riflessione sul rapporto tra democrazia politica ed omogeneità sociale: due posizioni teoriche strettamente connesse tra loro, nella misura in cui il rifiuto dell'internazionalismo discende, in Heller, dalla convinzione che la cornice della statualità fosse – all'epoca – l'unica

⁵¹ Ho approfondito questi profili in *Diritti fondamentali e parametro di giudizio. Per una storia concettuale delle relazioni tra ordinamenti*, Napoli, Jovene, 2012, specie pp. 37 ss.

dimensione in grado di contenere e gestire le dinamiche di integrazione del corpo sociale secondo criteri di promozione dell'eguaglianza sostanziale, ed è da tali dinamiche di integrazione che discende, al tempo stesso, la buona qualità della vita democratica⁵². Ecco, seppure non sembri proponibile, ad oggi, favorire lo sviluppo democratico e sociale in Europa attraverso un ritorno alla dimensione nazionale, non si può negare che proprio l'impatto delle misure anticrisi – e del nesso di condizionalità sociale delle stesse – possa in qualche misura richiamare l'attenzione sull'importanza del legame fra tenuta dei modelli sociali e qualità della vita democratica. L'accentramento a livello europeo delle misure anticrisi non può avvenire, in altri termini, privilegiando l'aspetto competitivo, a discapito delle logiche imposte dal principio di solidarietà, ma anche di leale cooperazione tra Stati; e non può avvenire con indifferenza rispetto alla tenuta del modello sociale interno ai singoli Stati. Lo sviluppo democratico dell'Unione europea passa anche attraverso l'approfondimento della legittimazione sociale dei processi di decisione politica e, soprattutto, dei loro effetti.

In altre parole, così come il processo di integrazione europea – sul piano politico – non può avvenire, con un'erosione crescente della responsabilità degli attori politici e dunque della legittimazione democratica dei processi di decisione⁵³, allo stesso modo le dinamiche di

⁵² Il riferimento è ad H. HELLER, *Sozialismus und Nation*, Berlino, Arbeiterjugend Verlag, 1925, (ora in ID., *Gesammelte Schriften*, Tübingen, Mohr, 1992, Bd. I, pp. 437 ss.), nonché Id., *Democrazia politica e omogeneità sociale* (1928), ora in ID., *Stato di diritto o dittatura? e altri scritti*, a cura di U. POMARICI, Napoli, Editoriale Scientifica, 1998, pp. 9 ss. Per ulteriori approfondimenti, si consenta nuovamente di rinviare ad A. SCHILLACI, *Diritti fondamentali...*, cit., pp. 93 ss.

⁵³ Cfr. sul punto alcuni lavori di F. BALAGUER CALLEJÓN, ed in particolare *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell'Unione europea*, in *Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*, 5, a cura di A. LUCARELLI e A. PATRONI GRIFFI, Napoli, ESI, 2009, pp. 13 ss., ma anche Id., *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in Aa. Vv., *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, a cura di B. ANDÒ e F. VECCHIO, Padova, CEDAM, 2012, pp. 333 ss., il quale parla di una vera e propria "fuga" dalla responsabilità politica che il processo di integrazione europea avrebbe rappresentato per i Governi degli Stati membri. Nel senso che vi sia una connessione molto stretta tra l'aspirazione a liberarsi dal controllo

gestione della crisi e lo stesso governo dell'economia in Europa non possono prescindere dalla tenuta del modello sociale, e dunque dalla portata del principio di solidarietà e dal suo fondamentale corollario rivolto alla correzione delle asimmetrie nello sviluppo e delle disuguaglianze non solo tra gli Stati membri, ma anche al loro interno.

Qualcosa di analogo, a ben vedere, si sta verificando sul fronte della gestione delle frontiere esterne, in cui – ai numerosi tentativi di avviare, in sede europea, dinamiche di gestione cooperativa delle frontiere meridionali in relazione ai flussi migratori, al fine di garantire la conciliazione tra accoglienza dei migranti, sicurezza e condivisione della responsabilità nei loro confronti tra Stati frontalieri e altri Stati dell'Unione – si sono regolarmente contrapposte le resistenze di numerosi Stati membri, che si sono spinti, talora, fino alla sospensione degli accordi di Schengen e alla chiusura delle frontiere⁵⁴.

Anche in questo caso, il rifiuto della solidarietà *fra* Stati si è tradotto nella vanificazione del principio di solidarietà *all'interno* degli Stati, nel suo legame più prossimo con la stessa tutela della dignità della persona umana.

Tanto le dinamiche di gestione della crisi economica, quanto la problematica gestione delle frontiere e dei flussi migratori dimostrano dunque che esiste una stretta connessione tra tenuta della solidarietà tra Stati membri ed effettività della solidarietà all'interno degli Stati, sia con

democratico (“get rid of democratic control”) e preminenza dell'istanza economicistica nello sviluppo del processo di integrazione europea, v. H. Brunkhorst, *Europe at crossroads...*, cit., p. 41.

⁵⁴ Questi profili sono stati approfonditi da A. ROMANO, sia in *Governo della frontiera e libertà di circolazione degli stranieri tra Stati membri e Unione europea*, tesi di dottorato discussa il 30.06.2014 nell'Università di Roma “Sapienza” che, da ultimo, in *La rinascita delle frontiere interne: il declino (reversibile?) di Schengen*, in Aa. Vv., *La crisi dei migranti tra Italia e Unione europea*, a cura di M. SAVINO, Rapporto IRPA 2016, in corso di pubblicazione, pp. 90 ss.

riguardo ai diritti dei cittadini, quanto con riferimento all'accoglienza degli stranieri e alla garanzia dei loro diritti fondamentali.

Un riferimento forte al principio di solidarietà potrebbe invece arricchire l'intreccio – tipico del processo di integrazione - tra apertura cooperativa degli stati membri e resistenza dell'istanza sovranista, nel senso di approfondire e rendere effettivo il senso di quella che Markus Kotzur ha definito – in altro ambito – “corresponsabilità cooperativa” (*kooperative Mitverantwortung*)⁵⁵. Inoltre, l'interazione virtuosa tra solidarietà interstatale e solidarietà infrastatale potrebbe contribuire ad approfondire la legittimazione del processo di integrazione europea proprio sul piano dell'effettività dei diritti fondamentali, e dei diritti sociali in particolare, così recuperando una delle istanze fondamentali del costituzionalismo democratico e sociale europeo: l'idea di una democrazia “integrale”, la cui legittimazione è affidata non soltanto a congegni procedurali, ma anche e soprattutto a dinamiche di integrazione sociale – attraverso il godimento di diritti sociali fondamentali – capaci di qualificare la cittadinanza in senso sostanziale e sociale, rendendo effettiva la partecipazione politica e, così, migliorando la qualità del processo politico, garantendone il pieno sviluppo in senso democratico.

⁵⁵ V. ad esempio M. KOTZUR, *Kooperativer Grundrechtsschutz. Eine Verfassungsperspektive für Europa*, in *Jahrbuch öff. Rechts*, 2007, pp. 337 ss.

Un anno vissuto pericolosamente.

Il 2015, la crisi economica, l'Unione europea*

Marco Benvenuti

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico,

Università degli studi di Roma "La Sapienza"

*Ubi solitudinem faciunt, pacem appellant.***

SUMARIO: 1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI. 2. LA DIMENSIONE ECONOMICA DELL'UNIONE EUROPEA E IL SUO PRINCIPIO DI STRUTTURA. 2.1. LA DISTINZIONE TRA LA (DISCIPLINA RELATIVA ALLA) POLITICA ECONOMICA E LA (DISCIPLINA RELATIVA ALLA) POLITICA MONETARIA: LE DIFFERENZE TRA I DUE AMBITI DI RIFERIMENTO. 2.2. (SEGUE) LE ANALOGIE TRA I DUE AMBITI DI RIFERIMENTO. 3. CHI DECIDE? IL CASO DELLA CRISI DELLA GRECIA. 3.1. L'ANTEFATTO: LO SCOPPIO DELLA CRISI DELLA GRECIA E L'ADOZIONE DELLE MISURE ANTICRISI DA PARTE DELL'UNIONE EUROPEA. 3.2. (SEGUE) LA REAZIONE DELLA GRECIA ALLE MISURE ANTICRISI ADOTTATE DALL'UNIONE EUROPEA. 4. COSA È DECISO? IL CASO DELLA CONTROVERSIA SUL PROGRAMMA DI "OPERAZIONI DEFINITIVE MONETARIE" DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA. 4.1. L'ANTEFATTO: IL PROGRAMMA DI "OPERAZIONI DEFINITIVE MONETARIE" DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA E IL RINVIO PREGIUDIZIALE DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE TEDESCO. 4.2. (SEGUE) LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA SUL PROGRAMMA DI "OPERAZIONI DEFINITIVE MONETARIE" DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA. 5. RIFLESSIONI INTERLOCUTORIE SULL'EVOLUZIONE DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE SOVRANAZIONALE E SUI SUOI LIMITI, A PARTIRE DAL DOCUMENTO COMPLETARE L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA DELL'EUROPA. 5.1. PER UNA CRITICA PRELIMINARE DEL LINGUAGGIO DELLE ISTITUZIONI SOVRANAZIONALI. 5.2. UNA «TRIPLA A SOCIALE» OPPURE LA RICERCA DI STRATEGIE NAZIONALI? 5.3. UN'«INTEGRAZIONE DELLE SOLUZIONI INTERGOVERNATIVE NEL QUADRO GIURIDICO DELL'UE» OPPURE LA RICERCA DI UNA COMUNANZA DI INTERESSI? 5.4. UN «RUOLO FONDAMENTALE PER PARLAMENTO EUROPEO E PARLAMENTI NAZIONALI» OPPURE LA RICERCA DI CONDIZIONI DI PARITÀ? 6. CONSIDERAZIONI FINALI. 7. BIBLIOGRAFIA CITATA NEL TESTO.

* Relazione presentata al convegno "La reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea y el progreso de la integración política" svoltosi il 10-11.12.2015 presso l'Università di Granada ed aggiornata, anche alla luce delle osservazioni emerse nel convegno stesso, al 31.5.2016. Vorrei cogliere anche questa occasione per ringraziare il Prof. Francisco Balaguer Callejón per il gradito invito a tenere la presente relazione.

** Tacito, *De vita Iulii Agricola*, 30, 5.

1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI.

Ad una prima sommaria osservazione, l'evoluzione in atto nella disciplina giuridica della struttura economica dell'Unione europea appare segnata da tendenze contraddittorie e divergenti. Per un verso, è stata riscontrata una progressiva ed ormai poderosa edificazione di un «diritto europeo dell'emergenza» (Allegri e Bronzini, 2014, 26), costruito attraverso stratificazioni progressive di innovazioni istituzionali introdotte come asseritamente congiunturali (Leino e Salminen, 2013, 866), ma poi sedimentate come definitive (Embido Irujo, 2012, 35). Per un altro, come già ampiamente messo in luce in una precedente occasione (Benvenuti, 2015, 62-63), l'intera intelaiatura ordinamentale dell'Unione europea si caratterizza per una (per molti versi sorprendente) continuità delle scelte istituzionali, compendiata dalla cristallizzazione – con l'eccezione invero limitata dell'introduzione dell'art. 136, § 3, TFUE (*infra*, § 4.1) – del Trattato di Lisbona del 2007, che recepisce a sua volta in questo ambito particolare un'impostazione già fondamentale assunta con il Trattato di Maastricht del 1992 (Adam, 2013, 43-44). Oggi, dopo un anno di certo vissuto pericolosamente qual è stato il 2015, dal punto di vista del processo di integrazione sovranazionale e per le ragioni che verranno di seguito analizzate (*infra*, §§ 3 e 4), non può che riportarsi in termini rafforzati tale disarmante constatazione di una «continuità povera di proposte [e] povera di contenuti» (Chiarelli, 2012, 34), al punto di poterla efficacemente compendiare nel ribaltamento, da taluno suggerito (De Witte, 2015, 453 ss.), della celebre frase gattopardesca in “se vogliamo che nulla rimanga come è, bisogna che nulla cambi”. Di tale «metamorphosis» (Amentenbrink,

2015, 719-720), operante però sotto traccia e suscettibile di combinare elementi ora apparenti ed ora reali, si proverà a dare conto nel prosieguo.

Così, in una prima parte, sulla scorta di una letteratura ormai alluvionale (Martinico, 2014, 248 ss.), sarà delineato l'orizzonte generale all'interno del quale si colloca l'attuale dimensione economica dell'Unione europea, a partire da una disamina del suo principio di struttura, che si ritiene di dover individuare nella distinzione capitale tra la (disciplina relativa alla) politica economica e la (disciplina relativa alla) politica monetaria (*infra*, § 2). Successivamente, saranno centrati i profili istituzionali di due vicende capitali che hanno segnato in profondità il 2015: la crisi della Grecia (*infra*, § 3), da un lato, e la controversia sul programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea (*infra*, § 4), dall'altro. Il primo caso sorge dalla domanda su “chi decide?” e consentirà di svolgere qualche riflessione in ordine alla tensione esistente tra le istituzioni inter- e sovranazionali – almeno quelle coinvolte nella vicenda in esame – e i soggetti reali di ogni forma di organizzazione politica. Il secondo, invece, muove dalla questione su “cosa è deciso” e porterà ad interrogarsi sul contrasto esistente in ordine ai confini del diritto sovranazionale tra la Banca centrale europea, un giudice costituzionale – overosia il Tribunale costituzionale federale tedesco – e la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Ciascuna di tali vicende, peraltro, appare foriera di ulteriori svolgimenti in un futuro che si presenta – nel momento in cui si scrive – incombente e ombroso. Quanto alla prima, infatti, nel giugno del 2016 il corpo elettorale di un altro Stato membro, il Regno Unito, si pronuncerà frontalmente sul quesito «should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?» (art. 1, § 4, dell'European Union Referendum Act 2015), precludendo, in questo

secondo frangente, ad una dinamica istituzionale del tutto inedita a livello sovranazionale, presumibilmente fondata sul (sinora mai applicato) art. 50 TUE. Quanto alla seconda, nel medesimo turno di tempo si attende la decisione finale del Tribunale costituzionale federale tedesco sul programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea, nella quale è probabile che vengano ulteriormente – ma è da dubitarsi se definitivamente – precisati i termini del suevocato confine tra la (disciplina relativa alla) politica economica e la (disciplina relativa alla) politica monetaria.

Ha scritto Antonio Gramsci nei *Quaderni del carcere* che, in alcuni frangenti storici e politici, «il vecchio muore e il nuovo non può nascere: in questo interregno si verificano i fenomeni morbosi più svariati» (Gramsci, 1930, 311). Tale è – ad avviso di chi scrive – lo stato attuale in cui si dibatte l'Unione europea. Pertanto, al fine di delineare i profili emergenti di una siffatta «crisi di autorità» (Gramsci, 1930, 311) e di mettere auspicabilmente a tema alcune possibili linee di intervento – sempre, però, con una chiave di lettura rigorosamente giuridica e, dunque, aliena da possibili suggestioni *de iure condendo*, tutte legittime, ma tutte altrettanto soggettive, a maggior ragione se si considera che, oggi, «nella misura del possibile, specie in una situazione di reciproche sfiducie nazionali, bisogna operare a Trattati vigenti» (Caravita, 2015, 127) – seguiranno alcune riflessioni interlocutorie sull'evoluzione del processo di integrazione europea nel tempo presente e sui suoi limiti; esse prenderanno, per così dire, a pretesto tre *têtes de chapitre* contenute nel documento intitolato *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa* del 22.6.2015 (*infra*, § 5). Il ragionamento proposto si chiuderà, infine, con alcune considerazioni conclusive che possono ad ogni effetto considerarsi, *a fortiori* alla luce delle risultanze emergenti dall'osservazione degli

accadimenti dell'anno in questione, come un epicedio per la costituzionalizzazione del diritto sovranazionale (*infra*, § 6).

2. LA DIMENSIONE ECONOMICA DELL'UNIONE EUROPEA E IL SUO PRINCIPIO DI STRUTTURA.

2.1. LA DISTINZIONE TRA LA (DISCIPLINA RELATIVA ALLA) POLITICA ECONOMICA E LA (DISCIPLINA RELATIVA ALLA) POLITICA MONETARIA: LE DIFFERENZE TRA I DUE AMBITI DI RIFERIMENTO.

Che l'Unione europea sia dotata di una vera e propria «Wirtschaftsverfassung» (Mestmäcker, 1994, 512 ss.) o «Costituzione economica» (Frosini e Raffiotta, 2014, 126) che dir si voglia, e dunque non sia affatto agnostica o neutrale dal punto di vista dei propri orientamenti fondamentali in tema di politica economica, è affermazione risalente nel tempo e ricorrente tra i commentatori. Al di là di ogni considerazione di ordine metodologico e lessicale – ché, se il ricorso al sintagma “costituzione economica” è stato ritenuto inapplicabile ad un ordinamento costituzionale qual è quello italiano (Luciani, 1990, 375), ciò non può non valere in termini pure rafforzati per un ordinamento sovranazionale qual è quello dell'Unione europea – un profilo di ordine sostanziale merita preliminarmente attenzione. Ad avviso di chi scrive, infatti, pare subito possibile sgombrare il campo dall'inafferrabile «economia sociale di mercato» di cui all'art. 3, § 3, co. 1, TUE, peraltro accompagnata dall'ulteriore qualificazione di «fortemente competitiva», quasi a voler rimarcare il ruolo di «Archimedean point» (Blanke, 2012, 373) o di «rock

star» (Kelemen, 2011, 143), che dir si voglia, proprio della concorrenza nell'assetto complessivo del mercato interno dell'Unione europea (Libertini, 2014, 49 ss.). Si può tralasciare, in questa sede, il probabile equivoco in cui caddero sul punto i “convenzionali” chiamati a redigere nei primi anni del secolo nuovo il progetto (poi rimasto tale) di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, i quali intendevano in qualche modo rendere “più sociale” l'Unione europea (Joerges e Rödl, 2004, 150 ss.), senza peraltro dotarla dei necessari titoli di competenza in materia (G. Monti, 2013, 38). Ad ogni buon conto, recepita tale innovazione anche nel Trattato di Lisbona del 2007 (Luchena, 2016, 605), viene da chiedersi se e come sia possibile non tanto trasporre sul piano sovranazionale una nozione coniata a mo' di «ideologia» (Picone, 1974, 79) e «apologia» (Picone, 1974, 79) da Alfred Müller-Armack (Müller-Armack, 1956, 90-91) precipuamente per un ordinamento statale e per un frangente storico determinato (*scilicet* la Repubblica federale di Germania del secondo dopoguerra: P. Bilancia, 2015, 2227 ss.); quanto piuttosto individuare un contenuto positivo per un concetto così «spugnoso» (Dahrendorf, 2009, 27). L'aggettivo “sociale”, infatti, cambia posizione a seconda delle lingue romanze o germaniche – «économie sociale de marché» in francese, «economia sociale di mercato» in italiano, «economía social de mercado» in spagnolo e, di contro, «soziale Marktwirtschaft» in tedesco, «social market economy» in inglese e «sociale markteconomie» in neerlandese – quasi a voler rimarcare, quanto alle seconde, il carattere di «economia di mercato (un solo sostantivo, un solo blocco) che è anche sociale (un aggettivo, un'aggiunta che non deve intaccare né correggere la logica della *Marktwirtschaft*)» (Ferrera, 2016, 15).

A fronte di una siffatta formula che rischia, forse anche al di là delle intenzioni dei suoi fautori, di rivelarsi alla prova dei fatti *bonne à tout faire*,

il principio di struttura della dimensione economica dell'Unione europea in questo ambito di riferimento sembra piuttosto essere e rimanere – i Trattati essendo sotto questo profilo quelli che sono, immutati dal 1992 – la distinzione gordiana tra la politica economica (anzi, le politiche economiche al plurale, perché riferite in prima battuta agli Stati membri) e la politica monetaria, scolpita nel titolo VIII del TFUE. Tale distinzione appare fondata su di una serie di «postulati teorici marginalisti, monetaristi o neoclassici» (Buffoni, 2016, 2), tra i quali è possibile elencare: l'insuscettibilità della politica monetaria di produrre effetti reali, almeno al di là di un orizzonte di breve periodo (Friedman, 1968, 280 ss.); l'assunzione di effetti subottimali provocati dall'incoerenza temporale tra le decisioni di politica monetaria e quelle degli operatori economici (Kydland e Prescott, 1977, 475 ss.), anche con riferimento al livello di occupazione (Barro e Gordon, 1983, 104-105); la necessità di sottoporre la politica monetaria a «un governo della legge invece che un governo di uomini» (Friedman, 1962, 73); l'approntamento di una banca centrale al di fuori del circuito democratico e, proprio per questo, in grado di adottare un approccio «conservative» (Rogoff, 1985, 1169 ss.), cioè tale che «the monetary authorities have an objective function very different from the social welfare function» (Rogoff, 1985, 1187). Una volta costruita tale cornice ordinamentale di riferimento, gli Stati membri avrebbero a disposizione per lo svolgimento delle loro politiche economiche – come lucidamente anticipato da Luigi Einaudi nelle primigenie riflessioni sulla costruzione di una futuribile federazione europea – imposte e prestiti (Einaudi, 1943, 54-55; Einaudi, 1944, 73-74); nulla di meno e, soprattutto, nulla di più.

Una siffatta impostazione viene oggi ascritta alla curvatura neoliberale dell'ordoliberalismo – «vera e propria “tradizione nascosta”

dell'Europa» (Dardot e Laval, 2013, 356) sin dalla sua prima concezione istituzionale (Wegmann, 2002, 369 ss.) – e compendiata nella formula del «Berlin-Washington consensus» (Fitoussi e Saraceno, 2013, 479 ss.); in virtù di esso, infatti, «markets are populated by fully rational agents so that, once public intervention has coped with externalities, informational asymmetries and excessive market power, they usually yield the best possible outcome in terms of resource allocation and growth» (Fitoussi e Saraceno, 2013, 484). Vero è che, rispetto ad un'impostazione integralmente monetarista, manca nei Trattati un «vincolo al potere della BCE dato da una regola fissa relativa all'offerta di moneta» (Morosini, 2014, 109); «discretion, not rules» (Ciocca, 2016, 21 ss.), dunque, per usare una formula ellittica ma anche efficace. Ciò nondimeno, anche al netto di tale aspetto non necessariamente cruciale – poiché una simile regola potrebbe comunque essere adottata, esplicitamente o implicitamente, dalla stessa istituzione competente per la politica monetaria – resta la convinzione, manifestata anche dai commentatori più esperti, che la Banca centrale europea non sia una «banca centrale “normale”» (Zilioli, 2013, 56) né sia «SOLO una banca centrale» (Zilioli, 2013, 56); Ciò in ragione non soltanto della sua funzione istituzionale, ma altresì della sua connessa indipendenza, sancita con inusitato vigore all'art. 130 TFUE e *a fortiori* all'art. 7 del Protocollo n. 4, del Trattato di Lisbona del 2007, sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea.

La configurazione di tale «istituzione dell'Unione» (art. 13, § 1, co. 2, TUE) come dotata di un *corpus* di regole, per così dire, autonome e distinte, ancorché coordinate al resto del diritto sovranazionale, poggerrebbe – secondo tale impostazione invero in qualche misura sopita dalla stessa Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE, sentenza del 10.7.2003, C-11/00, *Commissione c. Banca centrale europea*; Cisotta, 2014, 255-256),

la quale ha ricordato, essendo il punto oggetto di contestazione, che «il riconoscimento alla BCE di una tale indipendenza non ha la conseguenza di distaccarla completamente dalla Comunità europea e di sottrarla a qualsiasi norma di diritto comunitario» – sul principio della stabilità dei prezzi di cui all’art. 119, § 2, TFUE (Zilioli, 2014, 924). Tale principio, qualificato nientemeno che la vera e propria «*Grundnorm*» (Zilioli e Selmayr, 2001, 80) del peculiare settore della politica monetaria e riconducibile alla «categoria dell’ordine pubblico economico europeo» (Montaldo, 2015, 71), varrebbe su un orizzonte sia di breve che di lungo periodo (Repetto, 2005, 301-302) e, soprattutto, rispetto ad esso l’obiettivo di «sostenere le politiche economiche generali nell’Unione conformemente al principio di un’economia di mercato aperta e in libera concorrenza», pure evocato al medesimo art. 119, § 2, TFUE, resterebbe stabilmente e funzionalmente subordinato. Se, infatti, già al tempo dell’art. 104 TCEE era stato rilevato che «*tra la politica di difesa del potere d’acquisto della moneta e una politica tendente al full employment e allo sviluppo economico può, in fatto, determinarsi contrasto*» (Chiarelli, 1965, 841), con l’art. G del Trattato di Maastricht del 1992 la questione viene risolta gerarchizzando l’ordine degli obiettivi della politica monetaria, come emerge inequivocabilmente dal ricorso alle espressioni «principale» e «fatto salvo» (quest’ultima, forse, ancor più perentoria in altre lingue sia romanze che germaniche: «*sans préjudice*»; «*without prejudice*»).

Una compiuta considerazione della configurazione ad un tempo istituzionale e teleologica della Banca centrale europea appare invero necessaria al fine di intendere appieno e di collocare nel giusto orizzonte giuridico il suo «linguaggio fitto di richiami e imperativi in tema di “processi di comando permanente”; “regole rigorose e vincolanti di disciplina politico-fiscale”; “credibilità ottenuta tramite sanzioni”;

“sorveglianza rafforzata sui bilanci pubblici”, nonché di “robusti meccanismi di correzione” (leggasi pesanti sanzioni) che dovrebbero scattare in modo automatico» (Gallino, 2015, 83-84). Infatti, il «new philosophy of central banking» (James, 2012, 265) che da tutto ciò sembra emergere con una certa nettezza, se da un lato ha un'evidente matrice «made in Germany» (Bibow, 2013, 612), dall'altro sconta – è bene chiarirlo subito – un'estraneità di impostazione e una diversità di prospettiva piuttosto marcate rispetto alle corrispondenti indicazioni della Costituzione italiana del 1947 e, in particolare, del titolo III della sua parte I. Con riferimento al “nostro” ordinamento costituzionale, per un verso, non ha avuto successo la sollecitazione dottrinarica a considerare la banca centrale (italiana) alla stregua di un vero e proprio «organo costituzionale» (Merusi, 1980, 168); e, per un altro, anche nella disposizione che più rileva *ratione materiae*, cioè l'art. 47 Cost., «né il sostantivo “moneta”, né l'aggettivo “monetario” con le sue declinazioni vi appaiono» (Sarcinelli, 2006, 84). Se questo è vero, si deve allora concludere nel senso che (a tutto voler concedere) «per l'Italia la stabilità dei prezzi è uno strumento, per l'Unione europea, la stabilità dei prezzi è un fine» (Mone, 2014, 18); essa è anzi – per meglio dire – la causa finale dell'intera politica monetaria, ormai attratta quale competenza esclusiva nell'orbita del diritto sovranazionale (art. 3, § 1, lett. c, TFUE).

Tornando a quest'ultimo, la summenzionata bardatura istituzionale della politica monetaria e la conseguente configurazione della Banca centrale europea come un «vero e proprio Polifemo giuridico» (Giacché, 2015, 92) – perché concentrato sull'unico e pervasivo obiettivo della stabilità dei prezzi – appaiono del tutto coerenti con l'articolazione complessiva della politica economica a livello di Unione europea (McCann, 2010, 28 ss.) *sub specie* di uno «stretto coordinamento delle

politiche economiche degli Stati membri» (art. 119, § 1, TFUE), i quali, dunque, rimangono i protagonisti dell'ambito di riferimento in questione (Raffiotta, 2015, 400). L'art. 120 TFUE precisa, tuttavia, che «gli Stati membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione»; e l'art. 121, § 1, TFUE aggiunge, da parte sua, che «gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio».

Lo stesso art. 119, § 1, TFUE stabilisce altresì che una siffatta politica economica debba essere «condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza». E ciò ha effettivamente portato gli osservatori a riscontrare il perseguimento da parte dell'ordinamento sovranazionale dei seguenti obiettivi: «liberalization, privatization, commodification, regulatory reforms, and delegation to non-majoritarian institutions such as “independent” regulatory agencies and central banks, as well as individual responsibility, competition, and enterprise» (Schmidt e Thatcher, 2013, 5). Tra tali propositi non si ritrova, però, l'occupazione – pure evocata all'art. 3, § 3, co. 1, TUE, ma per la quale «gli Stati membri e l'Unione... si adoperano per sviluppare una strategia coordinata» (art. 145 TFUE) e non altro – a testimonianza della lontananza della concezione economica retrostante ai Trattati (Issing, 2008, 192 ss.) dal «Keynesian “management”» (Allen, 2005, 201), se non di un vero e proprio «antikeynesismo tedesco» (Degni, 2015, 129), con l'eccezione del biennio 1967-1969 (Vobruda, 1979, 168 ss.), e delle revisioni della *Finanzverfassung* a quel tempo adottate: BVerfG, 2 BvF 1/82, decisione del 18.4.1989) divenuto via via dominante anche all'interno dell'Unione europea (Predieri, 1998, 227 ss.). Per intendere appieno la radicalità di un tale ribaltamento di prospettiva,

sarebbe sufficiente riprendere in mano alcune pagine insuperate di Federico Caffè, dove si riconosce chiaramente che «all'obiettivo della creazione di nuovi posti di lavoro deve accompagnarsi quello della riduzione del tasso di inflazione, ma in *questo* ordine di priorità, e soprattutto senza alcuna concessione all'aspettativa che la maggiore stabilità sia di per sé in modo automatico creatrice di maggiore occupazione, che è sempre un po' l'illusione che viene portata avanti nei nostri discorsi» (Caffè, 1978, 227).

Tale configurazione dicotomizzata ora della (disciplina relativa alla) politica economica ed ora della (disciplina relativa alla) politica monetaria meriterebbe proprio oggi, alla luce della recente crisi economica, un'approfondita analisi retrospettiva, poiché senza dubbio l'approvazione del Trattato di Maastricht del 1992 – sia esso considerato in sé (Dyson e Featherstone, 1999, 531-532), sia esso considerato per sé, cioè rispetto alla sua specifica trasposizione nel dibattito pubblico italiano (M. Monti, 1992, 477 ss.) – costituisce uno snodo della più recente storia istituzionale ineludibile e, per ciò, con la giusta distanza data da oltre un ventennio ormai passato, tutto da rileggere (Guarino, 2015, 346-347) e riconsiderare (Mortellaro, 2012, 54 ss.). Ad uno sguardo storicamente documentato, infatti, le alterne vicende del processo di integrazione sovranazionale in tema di politica economica e monetaria complessivamente considerato, dagli anni sessanta del Novecento in avanti, sono state efficacemente ricondotte ad una sorta di sviluppo dialettico dato dal confronto-scontro di «two strongly opposed pressure groups» (Goodhart, 1995, 182), quello, rispettivamente, degli “economisti” (la Germania e i Paesi Bassi *in primis*) e dei “monetaristi” (la Francia e la Commissione europea specialmente), divisi su di un «crucial issue: whether money should be the instrument, or the objective, of economic convergence» (Marsh, 2009, 40). Questa chiave di lettura consente di intendere compiutamente la contrastata evoluzione

che va dal *Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'unione economica e monetaria della Comunità* (c.d. Rapporto Werner) del 1970, dove si afferma a chiare lettere che «le principali decisioni di politica economica saranno prese al livello comunitario» (Spinelli, 1991, 62 ss.); al *Rapporto sull'unione economica e monetaria nella Comunità europea* (c.d. Rapporto Delors) del 1989, dove si sostiene che «l'unione economica e quella monetaria formano le *due parti integranti di un unico insieme*», ma, in realtà, si precisa contestualmente che «la descrizione inizia dall'unione monetaria, essenzialmente perché le principali caratteristiche di un'unione economica sono condizionate in misura rilevante dalle disposizioni e dai vincoli convenuti in campo monetario».

Così, allorquando tra la fine degli anni Ottanta del secolo scorso e l'inizio del decennio successivo si discute del documento destinato a diventare il Trattato di Maastricht del 1992, l'enfasi è ormai posta sulla politica monetaria, la quale sola è oggetto di previsioni incisive e di impegni stringenti ai fini dell'avanzamento del diritto sovranazionale. Ciò emerge già piuttosto chiaramente dalla formulazione del primo degli obiettivi della novella Unione europea, contenuta all'art. B, co. 1, di quel Trattato: «promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale», ma soprattutto «l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica». Se, dunque, l'unione monetaria trova subito in quest'ultima, al tempo stesso, uno strumento e un obiettivo per la propria realizzazione, il riferimento all'«unione economica» si rivela sin da allora, di contro, un vero e proprio «misnomer» (Lastra e Louis, 2013, 90), da cui discende la seguente conseguenza, incessantemente

sostenuta e ripetuta nel corso dei decenni successivi: quella per cui, riprendendo le parole di Alexandre Lamfalussy, «the greatest weakness in EMU [economic and monetary union] is the E» (Lamfalussy, 2003, 34).

Il decisivo passaggio istituzionale del 1992 è stato riconsiderato criticamente e con encomiabile sincerità sia da Jacques Delors, a quel tempo Presidente della Commissione europea, che da Guido Carli, allora Ministro del tesoro nel Governo Andreotti VII. Quanto ai profili procedurali, il primo ha ricordato di «non [aver] potuto ottenere che, nella gestione dell'Unione economica e monetaria, la Commissione avesse altri poteri che quello di proposta. La decisione sarebbe rimasta al Consiglio dei ministri. Sono stato fortemente attaccato su questo punto dagli Olandesi e dagli Inglesi e non ho ricevuto alcun sostegno. Proiettandosi ad oggi, che cosa si osserva? L'assenza di cooperazione reale tra le politiche economiche fa sì che il Consiglio dei ministri faccia fatica a decidere, i ministri evitano le occasioni di conflitto e la Commissione non può andare al di là del potere di proposta» (Delors, 2004, 346). Quanto ai temi sostanziali, il secondo ha scritto: «per chi, come me, è stato sinceramente convinto della bontà dell'impianto complessivo degli statuti di Bretton Woods e della loro interpretazione successiva, è difficile accettare con animo leggero il fatto che l'obiettivo della stabilità dei prezzi sia indicato senza alcun riferimento al livello occupazionale e, dunque, al benessere della comunità che si sono date questa nuova Costituzione monetaria. Ho provato ripetutamente nel corso del negoziato a inserire tra i criteri anche il livello di disoccupazione che pochi mesi dopo sarebbe riemerso, dopo tanta dimenticanza, come il problema principale dell'Europa. Senza successo» (Carli, 1993, 407).

Sulla scorta di tali considerazioni di ordine storico-economico ed ora anche giuridico, è stato sostenuto in maniera convincente e documentata che la rigida divaricazione tra la politica economica e la politica monetaria stia alla base di quello che Kaarlo Tuori ha qualificato come il «process of macroeconomic constitutionalization» (K. Tuori, 2015, 174) avviato, per l'appunto, con il Trattato di Maastricht del 1992 (F. Bilancia, 2016, 271). Quest'ultimo, lungi tanto dal suggellare *pro futuro* una «politica monetaria a sostegno della politica economica europea» (Raffiotta, 2015, 221) di cui si fatica a trovare traccia nel testo dei Trattati, determina, invece, princìpi e regole incomunicanti per i due ambiti di riferimento (Dyson, 2014, 612), rispettivamente dettate, per un verso, all'art. 119, § 1, e nel susseguente capo 1, e, per un altro, all'art. 119, § 2, e nel susseguente capo 2, TFUE. Per questa ragione non sembra possibile sostenere, in punto di diritto, che «l'unione monetaria in assenza di unione politica [sia] un fattore di disintegrazione costituzionale» (Marzulli, 2014, 20) e neppure, all'opposto, che «la politica economica europea [sia] affidata ai mercati» (Iannello, 2015, 18), proprio perché la *Systementscheidung* del diritto dell'Unione europea *in subiecta materia* assegna la prima (la politica monetaria) al piano sovranazionale e la seconda (la politica economica), in buona misura, al piano statale (Miccú, 2016, 666-667). Piuttosto, un assetto istituzionale così congegnato e però, al tempo stesso, profondamente asimmetrico rischia di determinare, in un tempo di crisi economica qual è quello recente, un'alternativa veramente dilemmatica: quella per cui o la (disciplina relativa alla) politica monetaria ridonda sulla (disciplina relativa alla) politica economica, istituendo una sorta di impropria «gerarchia» (Chirico, 2016, 297) della prima sulla seconda, oppure si determina per la struttura economica dell'Unione europea, semplicemente e al tempo stesso drammaticamente, una situazione di stallo (Santa Maria, 2014, 327).

Com'è stato detto in proposito, «policies remain national, but the policy space is narrowed down considerably» (Snell, 2016, 166) nell'ambito da ultimo evocato, con l'effetto paradossale che gli Stati membri, pur competenti in materia di politica economica secondo il diritto dell'Unione europea, si rivolgono necessariamente a quest'ultima anche in questo ambito particolare, risultandone dunque ulteriormente imbrigliati. Ci si troverebbe, così, di fronte ad una sorta di “paradosso del comma 22”, in virtù del quale – come nell'omonimo romanzo di Joseph Heller – qualunque pilota pazzo può chiedere di essere esonerato dal volo, ma, allo stesso tempo, «tutti quelli che desiderano di essere esonerati dal volo attivo non sono veramente pazzi» (Heller, 1961, 68). Prima di tematizzare in tutta la sua serietà un siffatto «groviglio di problemi così gravi e ineludibili di ordine economico, sociale e politico» (Castronovo, 2016, 198) – di cui nel 2015 sono massima espressione le vicende sia della crisi della Grecia (*infra*, § 3) che della controversia sul programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea (*infra*, § 4), nonché un avvio di soluzione davvero incerto il documento *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa* (*infra*, § 5) – occorre, però, indulgiare sui profili di analogia che i due settori della politica economica e della politica monetaria, pur così diversamente congegnati, nondimeno condividono.

2.2. (SEGUE) LE ANALOGIE TRA I DUE AMBITI DI RIFERIMENTO.

A fronte di una configurazione giuridica, qual è quella poc'anzi osservata, nella quale la (disciplina relativa alla) politica economica e la (disciplina relativa alla) politica monetaria sembrano le rette parallele della geometria posteucleidea, le quali possono incontrarsi – se mai si incontrano

– solo all’infinito, sussistono nondimeno tra i due ambiti di riferimento alcuni rilevanti elementi di analogia. Prima di tutto, entrambi sono ugualmente regolati da una trama normativa che, seppure collocata in una posizione apicale – qual è quella del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea – si configura come «excessively wordy and complex» (Schütze, 2015, 800), tale dunque da dar vita a processi attuativi segnati da «rigidità, macchinosità, vischiosità e... una assai debole legittimazione democratica» (Cisotta, 2015, 176). Gli artt. 119 ss. TFUE, in altre parole, non brillano né per linearità semantica e neppure, conseguentemente, per certezza applicativa; essi, peraltro, istituiscono debolissimi meccanismi di raccordo tra i due ambiti materiali in questione (Triggiani, 2015, 101-102). Soprattutto, però, entrambe le “politiche” sono figlie dello stesso sostrato istituzionale che, riprendendo una formula di successo di Fritz W. Scharpf, si potrebbe ascrivere in maniera euristicamente efficace al *tópos* dell’integrazione negativa, consistente – come già si è osservato in altra sede (Benvenuti, 2015, 63-64) – nell’apposizione di vincoli e ostacoli di ordine normativo esterni tanto agli Stati membri quanto alla stessa Unione europea, tutti irretiti in un intrico di regole che prescrivono ciò che non può essere fatto piuttosto che, in positivo, i contenuti qualificanti di ciascuna di quelle politiche (Scharpf, 1997, 51).

Ciò appare del tutto evidente per l’ambito della politica economica, rispetto alla quale il perimetro di azione degli Stati membri è, per così dire, accerchiato da quello dell’Unione europea; mentre l’azione di quest’ultima si sviluppa con assoluta prevalenza tramite un pervasivo «surveillance model» (Hinarejos, 2015, 181 ss.), ossia attraverso prescrizioni normative su quello che i primi *non* possono fare (la negatività, per l’appunto!), con l’effetto d’insieme di rendere impraticabili politiche economiche sul lato

della domanda (Scharpf, 2014, 152 ss.). Si tratta, dunque, di un assetto contrassegnato, da un punto di vista strutturale, da un «gobierno débil y control fuerte» (Maestro Buelga, 2012, 31 ss.; Maestro Buelga, 2015, 149) e, da un punto di vista funzionale, dall'assunzione della stabilità finanziaria «come valore cui le istituzioni devono tendere e come principio fondamentale da cui la legislazione e l'amministrazione non possono discostarsi» (della Cananea, 2014, 24), a cui fa da *pendant* la parossistica stigmatizzazione del debito pubblico quale «Opium des Staatshaushalts» (Isensee, 1996, 708).

All'interno di tale griglia ordinamentale, si è assistito all'approntamento a livello sovranazionale di una (rinnovata e rafforzata) disciplina di bilancio degli Stati membri (il c.d. *six pack*: regolamento n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16.11.2011, regolamento n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16.11.2011, regolamento n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16.11.2011, regolamento n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16.11.2011, direttiva n. 85/2011 del Consiglio dell'8.11.2011 e regolamento n. 1177/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8.11.2011; e il c.d. *two pack*: regolamento n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21.5.2013 e regolamento n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21.5.2013), accompagnata da una serie sempre più stringente di vincoli anche sul piano internazionale (*scilicet* il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria del 2012); tutte misure di cui si è già analiticamente dato conto in un'altra occasione (Benvenuti, 2015, 96 ss.). Ciò sembra determinare in misura crescente una giustapposizione pedissequa della sfera del giuridico a quella dell'economico, una configurazione della prima alla stregua di un «legal

theory without law» (Mestmäcker, 2007, *passim*) e una pretesa della seconda a «calculer l'incalculable» (Supiot, 2015, 183 ss.). In tal modo, si ripropone oggi sul palcoscenico dell'Unione europea l'inauspicata rappresentazione della «parodia dell'incubo del contabile» (Keynes, 1933, 95), quasi che l'ordinamento sovranazionale avesse obliato tutto quell'orientamento del pensiero occidentale che, a partire (almeno) da Aristotele (Arendt, 1958, 19 ss.), ha distinto tra *pólis* e *oíkia* (Aristotele, I, 1253a-1253b o 67-68) e ha indagato a fondo la dialettica sussistente, per l'appunto, tra la politica, il diritto e l'economia (Agamben, 2009, 31 ss.). Invece, com'è stato efficacemente notato, dalla disciplina apicale del Trattati sembra stagliarsi un «tentativo di chiudere le variabili che compongono un sistema vivente, come l'economia, dentro, uno schema convenzionale e rigido... che metta al riparo da una variabile critica: la non sostenibilità del debito. Ma l'economia non è un manufatto tecnologico... L'economia è il teatro dei rapporti reali e monetari che danno corpo alla gerarchia tra aree territoriali e popoli. In questo intreccio tra istituzioni ed economia c'è la scommessa dell'integrazione europea e il suo limite intrinseco, al punto in cui è evoluta» (Degni e De Ioanna, 2015, 111-112).

Al contempo, tale negatività – nel senso letterale del termine e, dunque, in sé scevra di ogni connotazione valutativa – propria del processo di integrazione sovranazionale vale altresì, per un paradosso (Ciancio, 2015, 5) invero più che reale apparente, per un settore di competenza esclusiva del diritto dell'Unione europea qual è quello della politica monetaria, in virtù dell'attribuzione di questa ad un'istituzione corredata da ferree garanzie di indipendenza, la Banca centrale europea. Come si è già in parte anticipato (*supra*, § 2.1), solamente essa, a differenza delle altre banche centrali (De Grauwe e Ji, 2014, 31-32), opera «in una assenza di controlli e bilanciamenti istituzionali e in una sorta di vuoto politico

derivante dalla... sua doppia indipendenza: dalle istituzioni UE da un lato e dagli Stati membri dell'Eurogruppo dall'altra» (Oddenino, 2015, 94). Ciò sembra valere *a fortiori*, oggi, in un contesto generale segnato dalla recente crisi economica, all'interno del quale proprio la Banca centrale europea, come non hanno mancato di sottolineare i commentatori, diventa il «perno attorno al quale ruota e si evolve la “macchina del divenire” dell'Unione» (Capriglione, 2013, 174), anche attraverso la formulazione di indicazioni «directed at individual Member States... detailed, and... combined with strong and effective pressure» (Beukers, 2015, 106). Proprio l'attitudine ad adottare «politische Entscheidungen in dem unpolitischen Modus» (Grimm, 2014, 1054) è, però, per questa ragione da taluno contrastata, sul presupposto, invero difficilmente contestabile, che la “politica” – fosse anche solamente quella monetaria – richiama in tesi, piuttosto, la responsabilità (Beukers, 2013, 1617 ss.), di cui in questo ambito particolare non vi è traccia.

Si affronterà tra poco (*infra*, § 4) un episodio nel quale il ruolo della Banca centrale europea viene frontalmente attaccato dalla corte costituzionale di uno Stato membro la cui moneta è l'euro, la Germania. Ma vale la pena di rimarcare sin da ora come il ruolo esercitato da tale istituzione emerga in termini alquanto problematici anche a proposito del caso della crisi della Grecia (*infra*, § 3), allorquando la stessa Banca centrale europea (Wilsher, 2014, 257 ss.) – ancorché con un ruolo prudentemente ritenuto come tecnico-consultivo (Zilioli, 2016, 179) e restrittivamente configurato come «junior partner» (Ioannidis, 2014, 98) – è vocata ad entrare con pervasività irrituale e inusitata nel perimetro delle legittime scelte di politica economica di quello Stato membro, contribuendo da parte sua, in tale frangente, a un pernicioso «processo di de-democratizzazione» (Aravantinou Leonidi, 2015, 6) e collocandosi

sempre sul filo di un possibile conflitto di interesse rispetto alla propria funzione principale, quella relativa alla conduzione della politica monetaria (Pisani-Ferry, Sapir e Wolff, 2013, 111 ss.). Si crede utile anche anticipare (*infra*, § 5.2) che le considerazioni sin qui formulate gettano una qualche ombra, in punto di diritto, su qualunque ampliamento, realizzato o anche solo auspicato, del ruolo e delle funzioni della Banca centrale europea, come peraltro paventato, e invero già da tempo, anche da parte dei più convinti assertori dell'inesistenza di un asserito *deficit* democratico europeo (Moravcsik, 2002, 621).

In ogni caso – si diceva – tutto questo è e rimane letteralmente, e non solo concettualmente, integrazione negativa. Quando, di contro, si pone l'attenzione in una prospettiva costituzionalistica all'integrazione positiva, la mente corre più di tutto alla profondità della riflessione smendiana e alla sua *Integrationslehre* (Ridola, 2016, 113 ss.). L'integrazione – Rudolf Smend non dice ovviamente “positiva”, perché per questi o è tale o non è – è il «processo centrale della vita statale, se si vuole il suo nucleo essenziale» (Smend, 1928, 76); è il «plebiscito di tutti i giorni» (Smend, 1928, 76), egli scrive, evocando con spontanea adesione Ernest Renan (Renan, 1882, 20), e doveva essere una scelta audace, per un tedesco del 1928, citare un francese del 1882, che aveva, com'è noto, quale sfondo storico la guerra franco-prussiana del 1870-1871 (Benvenuti, 2010, 225 ss.).

Si ritornerà in conclusione sul ruolo del *démos*, anzi dei *démoi*, nella fase attuale del processo di integrazione europea (*infra*, § 6); ma appare lecito interrogarsi, già a questo punto della trattazione, sull'*an* e poi – se del caso – sul *quomodo* possa esservi, in presenza di una così penetrante e inveterata integrazione negativa, non una Costituzione europea né uno Stato costituzionale europeo, ma anche solo un diritto costituzionale

europeo, pur da molti evocato come un *aliquid datum* e, anzi, come la «nuova frontiera dello stato costituzionale» (Morrone, 2014, 7). Vi è ragione di ritenere, piuttosto, che proprio la consapevole e deliberata assenza nell'attuale ordinamento sovranazionale di quella funzione primigenia e germinale di integrazione (positiva) imponga, se si assume come cartina di tornasole il ruolo dell'Unione europea di fronte alla recente crisi economica, di mettere a tema senza ulteriori indugi la fase attuale di decostituzionalizzazione del diritto sovranazionale (Benvenuti, 2015, 115). Come emerge, infatti, dall'analisi di due vicende – anzi di due veri e propri casi – che hanno segnato in profondità quell'anno vissuto pericolosamente che è stato il 2015 e che potrebbero preludere ad ulteriori vicende più o meno capitali nel giugno dell'anno successivo (dal *referendum* sul «remain a member of the European Union or leave the European Union» da parte del Regno Unito alla decisione finale del Tribunale costituzionale federale tedesco sul programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea: *supra*, § 1), tale incerta evoluzione non sembra affatto determinare la rarefazione del diritto sovranazionale in quanto tale, ben lungi dall'essere un oggetto in via di dissolvimento (Mayer, 2015, 1 ss.), quanto piuttosto la constatazione di un'inversione di tendenza nell'«integrazione della realtà costituzionale nazionale degli Stati membri e della loro interazione con l'Unione europea» (Balaguer Callejón, 2015, 40); tendenza che, invece, tanto successo e rilievo ha assunto, a torto o a ragione, negli studi sul processo di integrazione negli anni immediatamente precedenti (Benvenuti, 2016, 47 ss.).

3. CHI DECIDE? IL CASO DELLA CRISI DELLA GRECIA.

3.1. L'ANTEFATTO: LO SCOPPIO DELLA CRISI DELLA GRECIA E L'ADOZIONE DELLE MISURE ANTICRISI DA PARTE DELL'UNIONE EUROPEA.

Sono troppo e ben note a tutti le vicende della crisi della Grecia per richiedere approfondimenti particolari in questa sede (Aravantinou Leonidi, 2015, 338 ss.). Ci si limiterà, dunque, a richiamarne le tappe salienti: “scoperta”, nell’ottobre del 2009, di un disavanzo pubblico quadruplicato rispetto alle stime fornite; ignoranza, per tutto l’inverno del 2010, del problema da parte delle istituzioni dell’Unione europea (con puntuale indicazione, ad esempio, nella Dichiarazione dei capi di Stato o di governo della zona euro del 25.3.2010 di tutte le misure che *non* sarebbe stato necessario adottare, a riprova del ricorrere del tratto della “negatività” proprio dell’integrazione nel diritto dell’Unione europea: *supra*, § 2.2); richiesta, nell’aprile del 2010, di un sostegno finanziario da parte della Grecia; immediata redazione da parte del Ministro delle finanze greco e del Governatore della Banca di Grecia di alcuni Memorandum relativi alle politiche economiche da adottarsi; successiva erogazione di prestiti da parte degli Stati membri la cui moneta è l’euro (e del Fondo monetario internazionale), sul presupposto, però, in qualche modo incontestabile e incontestato – perché ufficializzato dalla stessa Commissione europea – di un’«eccezionale combinazione di una politica di bilancio poco rigorosa, una risposta non adeguata all’aggravarsi degli squilibri, debolezze strutturali e segnalazioni statistiche non corrette» (comunicazione COM (2010) 250 del 12.5.2010); conseguente istituzione di una «struttura di base per la negoziazione tra i finanziatori ufficiali e i governi dei paesi beneficiari, nonché per il riesame dell’attuazione dei programmi di aggiustamento economico» (la c.d. Troika), composta da istituzioni

sovrnazionali (la Commissione europea e la Banca centrale europea) e internazionali (il Fondo monetario internazionale); definizione nella decisione n. 320/2010 del Consiglio (del 10.5.2010) dei termini della condizionalità, che da «implicita» (Pace, 2014, 2171) – come nel caso della mai troppo criticabile lettera di Jean-Claude Trichet e Mario Draghi al «Prime Minister» italiano del 5.8.2011 – si fa «esplicita» (Viterbo, 2015, 121 ss.), assurgendo così a «stella polare per orientare il rapporto fra nuove “istituzioni” intergovernative come l’ESM... e i Paesi più deboli della UE, e così fra questi e l’Unione» (Fontana, 2015, 136).

Con riferimento a tale ultima decisione, al rispetto della quale «i prestatori hanno deciso di subordinare il loro sostegno» (considerando n. 8), la caratteristica che più balza agli occhi, anche ad una lettura sommaria, è quella di disciplinare alcuni oggetti che non attengono, evidentemente, non solo alla politica monetaria, ma neppure al tema delle finanze pubbliche pur *lato sensu* intese, a discapito di quanto pur affermato sin dal titolo della stessa («decisione... indirizzata alla Grecia allo scopo di rafforzare e approfondire la sorveglianza della disciplina di bilancio e che intima alla Grecia di adottare misure per la riduzione del disavanzo ritenute necessarie a correggere la situazione di disavanzo eccessivo»). Tali sono i casi, ad esempio: della predisposizione di una «legge di riforma del sistema di contrattazione salariale nel settore privato, che dovrebbe portare ad una riduzione delle retribuzioni per il lavoro straordinario, ad una maggiore flessibilità nella gestione dell’orario di lavoro e permettere ai patti territoriali locali di fissare aumenti delle retribuzioni inferiori agli accordi settoriali» (art. 2, § 3, lett. c); dell’approntamento di una «riforma della legislazione a tutela dell’occupazione per portare il periodo di prova per i nuovi posti di lavoro ad un anno, ridurre il livello complessivo delle indennità di licenziamento e garantire l’applicazione delle stesse condizioni

di indennità di licenziamento a operai e impiegati, innalzare la soglia minima per l'attivazione di norme sui licenziamenti collettivi, in particolare per le grandi imprese, e agevolare un maggiore uso dei contratti temporanei» (art. 2, § 3, lett. *e*); dell'approvazione di una «legislazione in grado di semplificare e accelerare la procedura di rilascio delle licenze a imprese, attività industriali e professioni» (art. 2, § 3, lett. *i*); o dell'adozione di «misure dirette a rimuovere le restrizioni esistenti alla libera prestazione di servizi» (art. 2, § 3, lett. *l*).

L'insieme di simili prescrizioni si fonda, piuttosto, sull'assunzione – a torto o a ragione non rileva, in questa sede – di un «*deficit sistemico*» (von Bogdandy e Ioannidis, 2014, 629) proprio dei pubblici poteri di quel Paese e si caratterizza quale «only institutional process potent enough to pursue structural reform... It does provide for real enforcement due to real sanctions of withholding financial support» (Adamski, 2012, 1363). Esso, pertanto, incide in profondità sulla politica economica di quello Stato membro, rispetto alla quale l'Unione europea svolge (*rectius*: dovrebbe svolgere, per le ragioni già ampiamente considerate *supra*, § 2.1) una mera (Fischer-Lescano, 2014, 59) funzione di coordinamento (Guazzarotti, 2013, 1017 ss.), al punto che si è ritenuto – con riferimento alle misure più propriamente incidenti sul diritto del lavoro – che esse «non possa[no] non considerarsi un evento autenticamente eversivo degli assetti costituzionali nell'ordinamento integrato» (Lo Faro, 2014, 226). Si può anche aggiungere, al riguardo, che la considerazione per la quale «la condizionalità prevista non costituisce uno strumento di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri» è riconosciuta dalla stessa Corte di giustizia dell'Unione europea nella sua decisione sul Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (sentenza del 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*) – su cui si tornerà anche in seguito (*infra*, § 4.2) –

ancorché ciò non determini, ad avviso del giudice sovranazionale, una lesione degli artt. 2, § 3, 119, 120, 121 e 126 TFUE.

In ogni caso, la crisi della Grecia scoppia in un clima generale, a livello sovranazionale, di stupore, smarrimento, sconcerto (Sacerdoti, 2010, XXI). Questi sono i sentimenti prevalenti manifestati sul piano istituzionale dall'Unione europea nel 2010, quasi che i greci, nostri (con)cittadini europei contemporanei, fossero i novelli persiani ai quali i parigini del primo Settecento, secondo quanto favoleggiato da Charles L. de Montesquieu, si sarebbero rivolti così: «ah, ah, lei è persiano? Che cosa straordinaria! Come si fa ad essere persiani?» (de Montesquieu, 1721, 77). Poi, per cinque lunghi anni la Grecia diventa una sorta di «southern Europe laboratory of neoliberalism» (Oberndorfer, 2014, 48) e, conseguentemente, di «anteprima di quel che potrebbe ancora succedere ad altri Paesi, Italia compresa» (Gallino, 2016, 65); ragione per cui la vicenda qui trattata appare sì specifica e singolare, ma comunque dotata di una portata generale suscettibile di trascendere la realtà di quel Paese determinato. Intanto, in quello scorcio di tempo, secondo le serie storiche dell'Eurostat, il prodotto interno lordo *pro capite* a prezzi correnti della Grecia scende dai 21.400 euro del 2009 ai 16.200 euro del 2015 (meno 24 per cento), mentre il tasso di disoccupazione, per i medesimi anni di riferimento, cresce dal 9,6 per cento al 24,9 per cento (dopo aver raggiunto il picco del 27,5 per cento nel 2013).

La durezza della crisi in atto, qui compendiata da queste poche cifre, non può non indurre anche la riflessione giuridica ad interrogarsi su «quali siano i limiti entro cui la logica tecnocratica può fondatamente imporre sacrifici ad uno “Stato sovrano” in nome di un'integrazione economica che (per molta parte della popolazione di quest'ultimo) sembra risolversi in

miseria, disperazione, morte» (Capriglione, 2016, 34). In realtà, la “logica” in questione non è l’unica ad apparire sulla scena della Grecia del 2015, perché ad essa si contrappone un’altra *Weltanschauung*, la quale chiama in causa, di contro, il principio democratico. Si vedrà, quindi, di seguito come dagli esiti dello scontro potente tra queste due diverse ragioni ispirative dell’azione dei pubblici poteri a livello ora sovranazionale ed ora statale sia possibile trarre alcune considerazioni, invero non definitive, in ordine alla domanda su “chi decide?”, oggi, nella fase evolutiva attuale del processo di integrazione europea.

3.2. (SEGUE) LA REAZIONE DELLA GRECIA ALLE MISURE ANTICRISI ADOTTATE DALL’UNIONE EUROPEA.

Visti gli effetti dirompenti di ordine economico delle misure anticrisi approntate sul piano sovranazionale nei cinque anni precedenti, non suscita alcuna particolare sorpresa il fatto che le elezioni politiche greche del gennaio del 2015 abbiano come tema centrale quello relativo a come «salva[re] la Grecia dai suoi cosiddetti salvatori» (Žižek, 2012, 90), con l’inedito effetto della vittoria di un partito, Syriza, estraneo alle tre famiglie politiche (la popolare, la socialista e la liberale) che hanno incarnato tutto il processo di integrazione sovranazionale, per come lo conosciamo, dal Trattato di Parigi del 1951 che istituisce la Comunità europea del carbone e dell’acciaio in avanti, al pari di tutte le maggioranze politiche che hanno retto le sorti di quel Paese dal 1974 in poi. A partire dalle elezioni del gennaio del 2015, non senza errori e «*contraddizioni*» (Capriglione e Sacco Ginevri, 2015, 239) da parte greca, si assiste sullo scacchiere sovranazionale ad una vera e propria «convenzione *ad excludendum*» (Elia, 1970, 208 ss.) – riprendendo qui una nota categorizzazione dell’esperienza

costituzionale italiana che pare attagliarsi appieno al caso qui trattato – la quale travalica anch'essa dal piano politico a quello istituzionale dell'Unione europea e si erge a presidio di quel «Brussels-Frankfurt consensus» (Jones, 2013, 145 ss.) sul cui asse si snodano le risposte fornite dall'ordinamento sovranazionale di fronte alla recente crisi economica (*supra*, § 3.1).

Già nella riunione dell'Eurogruppo del 16.2.2015 – e, dunque, a poche settimane dall'insediamento del nuovo Governo greco – emergono delle non taciute «differenze tra l'attuale programma e i piani del governo greco». Ciò nondimeno, il piano di assistenza finanziaria disposto dal Fondo europeo di stabilità finanziaria, la cui scadenza è prevista per il 28.2.2015, viene interinalmente prorogato di quattro mesi. In quelle settimane i giorni passano veloci senza che si trovi alcun accordo tra la c.d. Troika – a cui nel frattempo si sono associati anche componenti del Meccanismo europeo di stabilità – e le autorità greche, con un dissenso radicale tra le parti che investe la natura stessa e la lettura complessiva della crisi gravissima che nei primi mesi del 2015 la Grecia si trova a dover affrontare: una crisi causata dall'insufficiente attuazione delle misure anticrisi in questione, secondo la prima, ed invece provocata o almeno acuita proprio da quelle misure sinora applicate, secondo le altre. La sera del 26.6.2015 – che se non fosse per la stagione, dovremmo immaginare buia e tempestosa – la delegazione greca lascia l'incontro con i rappresentanti della Commissione europea, della Banca centrale europea e del Fondo monetario internazionale, mentre il giorno successivo il componente greco dell'Eurogruppo (*scilicet* il Ministro delle finanze) si rifiuta di sottoscrivere la dichiarazione espressa dagli altri diciotto membri. Il 28.6.2015 le autorità greche introducono un sistema di controlli sui

capitali e dispongono per la settimana successiva la chiusura delle banche e della Borsa di Atene.

Questa volta, però, a differenza di quanto avvenuto nell'autunno del 2011, allorquando un *referendum* sulle misure anticrisi a quel tempo prospettate viene «promosso e rimosso» (Ferrara, 2011, 1-2) nel giro di pochi giorni dal Primo ministro greco di allora, investito da pressanti sollecitazioni a livello inter- e sovranazionale, viene effettivamente indetta per il 5.7.2015 – e, dunque, per una data successiva alla scadenza del periodo di assistenza finanziaria – una consultazione popolare sulla proposta formulata dalla c.d. Troika, che la Commissione europea decide finalmente di rendere pubblica sul proprio sito istituzionale in lingua inglese, francese, tedesca e greca «par souci de transparence, et pour l'information du peuple grec». Al netto delle polemiche che accompagnano la formulazione del quesito sottoposto al corpo elettorale greco – il quale riguarda, almeno formalmente, una proposta progettuale allo stesso tempo non più attuale e *in fieri*, com'è dimostrato dalla pubblicazione sul sito istituzionale del Governo greco delle versioni dattiloscritte, e persino corredate da sottolineature e cancellazioni a penna, dei documenti indicati nel quesito – e del giudizio di inammissibilità per incompetenza *ratione materiae* reso dal Consiglio di Stato greco (decisione n. 2787/2015; Abbiate, 2015, 3), il risultato elettorale è inequivocabile, posto che il 61 per cento dei cittadini che si recano alle urne esprime un voto contrario.

Tale vicenda merita di essere ancora oggi rievocata non soltanto perché ha portato all'insperato ribaltamento della considerazione generalmente valida nelle fasi di crisi economica, per cui queste non sono certo un «tempo propizio per la partecipazione democratica» (Pizzolato, 2012, 194), ma altresì per un duplice ordine di ragioni giuridiche dalla portata in qualche modo sistemica, una di carattere sostanziale ed una di

segno formale. Quanto alla prima, la vicenda in esame costituisce una di quelle rare epifanie, nelle alterne vicende del processo di integrazione sovranazionale, nelle quali i soggetti storici della trasformazione politica e sociale hanno modo di rivelarsi e di assurgere a «contromovimento» (Polanyi, 1944, 167), cioè – riprendendo un celebre luogo di Karl Polanyi – a «qualcosa di più del solito comportamento difensivo di una società che si trovi di fronte ad un mutamento... una reazione contro uno sconvolgimento che attaccava il tessuto della società e che avrebbe distrutto l'organizzazione stessa della produzione che il mercato aveva creato» (Polanyi, 1944, 167). In altre parole, il popolo greco – e nessun altro, men che meno quel «luogo della rappresentanza politica eurounitaria» (Caravita, 2015, 3) che è il Parlamento europeo – è assurdo, in questo caso, a fronte delle misure anticrisi adottate dall'Unione europea, a «coscienza anticipante» (Bloch, 1959, 53 ss.) collettiva, cioè a soggettività capace di mettere in movimento lo sviluppo storico e superare il mero richiamo al presente. Esso è così apparso suscettibile di sprigionare quella che, con Walter Benjamin, si potrebbe qualificare una vera e propria «*chance* rivoluzionaria» (Benjamin, 1942, 55), ossia la «*chance* di una soluzione del tutto nuova, prescritta da un compito del tutto nuovo» (Benjamin, 1942, 55).

Certamente, sarebbe facile ed anche comprensibile ribattere che si sia trattato di una manifestazione effimera, come si dirà anche tra un momento, insuscettibile di «rovesciare il castello di carte europeo» (Piketty, 2015, 373) e, quindi, di ridondare per la Grecia e *a fortiori* per l'Europa (van Middelaar, 2015, 231 ss.) in un'alternativa suscettibile di coniugare elaborazione e consenso: in una parola, egemonia (Gio. Napolitano, 2016, 17-18). Tuttavia, non può nemmeno essere disconosciuto, a meno di voler occultare l'inocultabile, come con il *referendum* del 5.7.2015 la Grecia

abbia saputo porre, almeno per un momento, al centro della scena la «questione democratica» (F. Bilancia, 2015, 3) posta dal ruolo dell'Unione europea di fronte alla recente crisi economica – nel suo significato più ampio (Sen, 2015, 86 ss.) e, pertanto, evidentemente non riducibile al tema della permanenza nell'unione monetaria o meno (Gourgouris, 2015, 62 ss.) – e sino a quel momento del tutto eclissata o quantomeno «irrisolta» (Bifulco, 2012, 15). Infatti, la consultazione popolare in questione, come hanno sostenuto, da ultimo e tra gli altri, Etienne Balibar, Sandro Mezzadra e Frieder O. Wolf, ha comunque costituito l'*occasio* – al di là della valutazione di merito che se ne vuole dare – per «dérang[er] la gouvernance occulte et engendr[er] un véritable “retour du politique” dans la crise européenne qui est, d'une certaine façon, irréversible» (Balibar, Mezzadra e Wolf, 2015, 265). Il dispiegarsi di una siffatta «“contradiction” performative» (Athanasίου, 2015, 77) tra le istanze provenienti dalla Grecia e le sollecitazioni di marca sovranazionale ha così determinato un superamento “istantaneo” dello stato di passivizzazione politica e del senso di impotenza collettiva che appare a molti connotato all'attuale orizzonte globalistico (Delmas-Marty, 2013, 49-50); ancora, ha «aperto delle contraddizioni significative nel campo avversario e... [ha] avviato un ciclo nuovo [per cui] l'ordine stabilito è in movimento» (Fazi e Iodice, 2016, 186), qualunque ne sia la conclusione; infine, ha instradato il dibattito pubblico verso il tema della non mai, e comunque non più, eludibile «costruzione di istituzioni in grado di sottoporre nuovamente i mercati al controllo sociale: dando vita a mercati del lavoro che lasciano spazio alla vita sociale, a mercati dei beni che non distruggono la natura, a mercati del credito che non istigano a far proliferare promesse che nessuno potrà mantenere» (Streeck, 2013, 201). Di tutto ciò si vedranno (forse) i risultati negli anni a venire; in ogni caso, sembra difficilmente contestabile che l'Unione europea del futuro prossimo o saprà fornire qualche risposta a

quella «questione democratica» (Grasso, 2015, 7) ormai da più parti invocata o renderà ancora incredibilmente attuale l'ironia disarmante e senza tempo di Bertolt Brecht: se il popolo dissente, «non sarebbe / più semplice, allora, che il governo / sciogliesse il popolo e / ne eleggesse un altro?» (Brecht, 1964, 633).

Quanto, invece, ai profili di ordine formale, il *referendum* in questione chiama in causa il diritto costituzionale statale di quel Paese e, segnatamente, l'art. 44, § 2, della Costituzione greca del 1975, facendo così emergere un aspetto di sicuro rilievo del «resilience» (Contiades e Fotiadou, 2015, 5) proprio dei documenti costituzionali – su cui si tornerà altresì nel prosieguo (*infra*, § 5.2) – specie se in presenza, come reca quella disposizione, di «gravi questioni nazionali». Tuttavia, quel che appare ancor più rilevante, sul piano precipuo dei rapporti interordinamentali, è la diversa rappresentazione di tale *vocatio ad populum* da parte dei molteplici livelli di potere coinvolti. Da un lato, sul sito istituzionale del Governo greco, viene istituita un'apposita sezione dove si elencano a mo' di esempi alcuni *referendum* svolti senza scandalo in altri Paesi europei (ivi compresi quelli francese e neerlandese del 2005 sul progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa). Dall'altro, la successiva dichiarazione del Vertice euro del 12.7.2015 – che prelude alla richiesta della Grecia di poter accedere a un terzo “pacchetto” di assistenza finanziaria, dopo quelli della primavera del 2010 e dell'inverno del 2012, tramite il Meccanismo europeo di stabilità – è tutta imperniata su un unico concetto che vi si ritrova quasi ossessivamente ripetuto in più di un punto: mantenere a tutti i costi, da parte delle autorità greche, il «loro impegno inequivocabile a onorare pienamente e tempestivamente i propri obblighi finanziari nei confronti di tutti i creditori». Il tenore di queste espressioni lascia chiaramente intendere come, in tutta risposta al dispiegamento di uno strumento tipico del diritto

costituzionale qual è l'istituto referendario, sul piano formale sia intervenuto il (solo) Vertice euro, «istanza tutta governativa (forse sarebbe meglio addirittura dire “internazionale”), esterna al quadro istituzionale dell'Unione» (Gianniti, 2016, 415-416); mentre su quello sostanziale si sia invero fatto ricorso ad una «*negoziazione tipica dei rapporti tra privati, nella quale il debitore/Stato greco, prossimo al fallimento, ha chiesto un prestito a Commissione/Consiglio/Stati membri, e questi ultimi, come tutti i creditori, hanno agito per ottenere le condizioni più favorevoli possibili per la restituzione delle somme prestate. Considerata in questa prospettiva, Grexit sembra dunque allontanare più che avvicinare l'Unione europea al modello di “Stato” per antonomasia*» (Melica, 2015, 577), con tutto quel che ne deriva, da un punto di vista giuridico, in ordine alla conseguente e necessaria configurazione delle rispettive relazioni interordinamentali (*infra*, § 5.1).

Così, la dettatura sostanzialmente unilaterale di regole e condizioni da parte degli uni nei confronti degli altri fa tornare alla memoria quanto John M. Keynes paventava nei confronti dei Paesi sconfitti all'indomani della fine della Prima guerra mondiale: «la politica di ridurre la Germania in servitù per una generazione, e degradare la vita di milioni di esseri umani e di privare un'intera nazione della felicità dovrebbe essere odiosa e ripugnante: odiosa e ripugnante anche se fosse possibile, anche se ci arricchisse, anche se non fosse fonte di rovina per tutta la vita civile d'Europa. C'è chi la predica in nome della giustizia. Nei grandi eventi della storia umana, nel dipanarsi degli intricati destini delle nazioni, la giustizia non è tanto semplice. E se pur lo fosse, le nazioni non sono autorizzate, dalla religione o dalla morale naturale, a punire i figli dei loro nemici per i misfatti di genitori o di governanti» (Keynes, 1919, 180). Non è certo un caso se, a differenza di quanto stabilito all'art. 231 del Trattato di pace tra

le Potenze alleate e associate e la Germania (c.d. Trattato di Versailles) del 1919, in ordine alla responsabilità di quest'ultima e agli obblighi di riparazione a ciò conseguenti, l'Accordo sul debito estero tedesco (c.d. Accordo di Londra) del 1953 tra i Paesi creditori del blocco occidentale – ivi compresa la stessa Grecia – e la Repubblica federale di Germania (*scilicet* la Germania occidentale) abbia determinato con indubbia lungimiranza, tutto all'opposto, un sostanziale dimezzamento delle somme dovute e una loro dilazione in avanti nel tempo (Rombeck-Jaschinski, 2005, 10).

A più di sessant'anni di distanza da tale avveduta decisione, sembra però che quella “vecchia” impostazione del problema pervada *ex novo* tutto il testo, senza eccezioni, della suddetta dichiarazione del Vertice euro del 12.7.2015, approvata *ob torto collo* anche dalla Grecia. In essa i termini della condizionalità risultano, se si vuole, oltremodo rafforzati, se solo si considera che tra i «requisiti minimi per avviare negoziati con le autorità greche» viene indicato quanto segue: «normalizzare pienamente i metodi di lavoro con le istituzioni, anche per quanto riguarda i lavori necessari da svolgere in loco ad Atene, al fine di migliorare l'attuazione e il controllo del programma. Il governo deve consultare le istituzioni e convenire con esse tutti i progetti legislativi nei settori rilevanti con adeguato anticipo prima di sottoporli alla consultazione pubblica o al Parlamento».

In tal modo, la condizionalità mostra la continua tensione (non già e non più verso l'integrazione, ma) verso l'«*espulsione*» (Sassen, 2014, 7) e, con essa, il suo vero volto di relazione di «command-and-control» (Joerges, 2016, 118) tra la Grecia e le istituzioni inter- e sovranazionali coinvolte nella c.d. Troika. Queste ultime, a loro volta, risultano inglobate e raccordate in una «sorta di “cabina di regia”» (P. Bilancia, 2014, 326), il

cui tratto distintivo – nonostante una qualche dialettica interna alle stesse (Giovannelli, 2014, 12 ss.) – è dato dall’«altrove» (Ladu, 2013, 129) quale luogo impalpabile e immateriale dove si prendono le principali decisioni relative alla politica economica di quel singolo Stato membro; una sorta di novello ingranaggio infernale in cui Charlie Chaplin si ritrova suo malgrado intrappolato, secondo la similitudine con il film *Tempi moderni* proposta da Jean-Paul Fitoussi (Fitoussi, 2013, 119). Colpisce, allora – ma fino a un certo punto – che anche da parte di chi, come Mario Monti, ha svolto in passato un ruolo di primissimo piano nell’attuazione delle misure anticrisi variamente adottate dall’Unione europea l’operato della c.d. Troika venga oggi perniciosamente accostato ad una «forma di neocolonialismo» (M. Monti, 2015, 13), a cui la stessa Italia si sarebbe avventurosamente sottratta negli anni immediatamente precedenti.

È ben noto, in proposito, il carattere dominatorio della relazione sussistente tra metropoli e colonia, che si sostanzia più di tutto nell’edificazione «sempre [di] un diritto speciale... diverso dal diritto comune» (Romano, 1918, 143), dettato dalla prima esclusivamente per la seconda. Tale parallelo storico – per cui gli Stati membri che non corrispondono alla (rinnovata e rafforzata) disciplina di bilancio e *a fortiori* soggiacciono a piani di assistenza finanziaria «vengono in sostanza spossessati di gran parte della loro autonomia e diventano *Abhängige Länder*» (Lanchester, 2016, 16) o «*democrazie commissariate*» (Zorzi Giustiniani, 2016, 141) che dir si voglia – appare, però, tanto suggestivo quanto parziale a proposito del caso della Grecia, la quale rimane in ogni caso sovrana, come si dirà anche in conclusione (*infra*, § 6), nel decidere di “uscire” «at a later stage of the game» (Adamski, 2016, 198), naturalmente affrontandone i relativi costi economici non meno che politici. Lo stesso potrà dirsi, *mutatis mutandis*, qualora il risultato del già evocato (*supra*, §

1) *referendum* indetto nel Regno Unito per il giugno del 2016 porterà a un numero superiore di consensi per il «leave» rispetto al «remain» e il Parlamento britannico si pronuncerà di conseguenza (MacCormick, 1998-1999, 181), dando avvio alla procedura di recesso dall'Unione europea evocata all'art. 50 TUE.

Quel che appare intanto sicuramente rilevante, ai fini del ragionamento sin qui proposto, è che negli incessanti resoconti, comunicati, dichiarazioni dei vertici che a livello sovranazionale si susseguono come un vortice nell'estate del 2015 sulla crisi della Grecia non si ritrova alcun riferimento né si rinviene alcuno spazio per quanto deciso dal corpo elettorale dello Stato membro in questione in quel fatidico *referendum* e poi in qualche modo asseverato anche dalla conferma del medesimo indirizzo politico di maggioranza nelle successive elezioni politiche anticipate del 20.9.2015. Il circuito democratico, centrale in qualunque discorso di diritto costituzionale – chi vorrebbe oggi seriamente negarlo? – è invece semplicemente assente nel lessico dei principali documenti sovranazionali approvati in quei mesi e non sembra proprio conciliabile con il «dispotismo illuminato» (Padoa-Schioppa, 2001, 21) delle relative istituzioni coinvolte. Le espressioni maggiormente ricorrenti, a quel tempo, da parte degli esponenti dell'«econocracy» (Engelen, Ertürk, Froud, Johal, Leaver, Moran, Nilsson e Williams, 2011, 15) europeo sono due, tra loro intimamente correlate. La prima è «rammarico», parola che pervade la dichiarazione resa dai componenti dell'Eurogruppo, esclusa la Grecia, a seguito della riunione del 26.6.2015, e che però non pare esprimere neppure un franco dissenso politico, ma solo alienazione, estraneità, distanza (Nicolaidis e Watson, 2016, 50), tutti elementi sintomatici di una vera e propria «*rivoluzione passiva*» (De Giovanni, 2015, 303) o «*révolution par le haut*» (Balibar, 2012, 178), che dir si voglia,

tradizionalmente connotativa del diritto sovranazionale. La seconda è «fiducia», termine che si ritrova scolpito nella frase di apertura della già citata dichiarazione del Vertice euro del 12.7.2015 e che merita per la sua irripetibile assertività di essere riportata per intero: «il Vertice euro sottolinea l'assoluta necessità di ricostruire la fiducia con le autorità greche quale presupposto per un possibile futuro accordo su un nuovo programma del meccanismo europeo di stabilità (MES)»; come a dire – e per rimanere in tema – “hic Rhodus, hic salta”.

Se proprio la «fiducia», allora, costituisce l'unico principio metagiuridico di riferimento e in ciò accomuna tanto i mercati quanto le istituzioni sovranazionali – in positivo perché la “fiducia” è la base della «Stabilitätskultur» (Blanke e Pilz, 2014, 267) e l'unione economica e monetaria, ci ricorda il Tribunale costituzionale tedesco sin dalla decisione sul Trattato di Maastricht del 1992, è a sua volta «als Stabilitätsgemeinschaft konzipiert» (BVerfG, 2 BvR 2159/92 e 2 BvR 2134/92, decisione del 12.10.1993); e in negativo perché entrambi scontano un «political and democratic deficit» (Wilkinson, 2013, 554) – rimane sulla scena solamente il più antico dei principi del diritto internazionale (e non del diritto costituzionale): *pacta sunt servanda*. L'asserito processo di costituzionalizzazione del diritto sovranazionale di ieri sembra dunque ancora in svolgimento, oggi, ma in una direzione eguale e contraria.

4. COSA È DECISO? IL CASO DELLA CONTROVERSIA SUL PROGRAMMA DI “OPERAZIONI DEFINITIVE MONETARIE” DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA.

4.1. IL PROGRAMMA DI “OPERAZIONI DEFINITIVE MONETARIE” DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA E IL RINVIO PREGIUDIZIALE DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE *FEDERALE TEDESCO*.

Come il caso della crisi della Grecia, precedentemente affrontato, anche quello relativo alla controversia sul programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea, che si tratterà qui di seguito, assume un sicuro rilievo – costituisce un «milestone» (F. Fabbrini, 2016, 3), è stato detto – nel panorama del diritto sovranazionale del tempo presente. Tuttavia, a differenza della prima vicenda, nella quale sono parte in causa i soggetti reali di ogni forma di organizzazione politica e le correlate istanze democratiche, la seconda ha come sua caratteristica distintiva quella di vedere coinvolte la Banca centrale europea, il Tribunale costituzionale federale tedesco e la Corte di giustizia dell'Unione europea; tre istituzioni, cioè, contrassegnate dall'assenza di qualunque forma diretta o indiretta di legittimazione popolare e per questo, nonostante le evidenti diversità di ordine funzionale, sovente accomunate anche nella riflessione giuridica quanto ai loro profili di carattere strutturale (Lombardo, 2015, 211) e alla loro comune natura «non-majoritarian» (Joerges, 2016, 329).

È stato acutamente notato come «nella fisica delle istituzioni, come in quella dei corpi, il vuoto viene... sempre rapidamente riempito. Nel caso della crisi globale il vuoto apertosi in ragione della limitata capacità o volontà di intervento dei governi nazionali è stato riempito dalle banche centrali» (Torchia, 2016, 30-31). È d'uopo ricordare, allora, che – all'acme della crisi economica che pervade, pur con caratteristiche ed intensità divergenti, gli Stati membri dell'Unione europea – il Presidente della Banca centrale europea Mario Draghi, in un discorso del luglio del 2012

destinato a diventare assai celebre e pronunciato a Londra di fronte ad una folta platea di finanziari, dichiara senza infingimenti: «within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough». Coerentemente con tale assunto, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea annuncia il 6.9.2012 l'avvio di un programma di "operazioni definitive monetarie", consistente – sono parole dello stesso Draghi – nella «possibilità da parte della BCE di acquisti sul mercato secondario di titoli del debito pubblico, con una durata residua fino a tre anni, nella misura necessaria per eliminare il rischio di "ridenominazione" (cioè, quello legato alle aspettative sulla fine dell'euro) dai mercati finanziari» (Draghi, 2013, 31). Importante appare, in tale circostanza, la considerazione che la Banca centrale europea, in quanto operante sul solo mercato secondario, non svolgerebbe la funzione – indebita per il diritto sovranazionale, in virtù del congiunto operare degli artt. 123, 124 e 125 TFUE – di prestatore di ultima istanza (Pace, 2016); ciò, inoltre, unitamente all'esplicita indicazione che non verrebbero apposti limiti quantitativi stabiliti *ex ante* e alla connessa prospettazione di una «duplice responsabilità dei soggetti coinvolti» (Troisi, 2015, 96), consistente nell'assunzione, quale presupposto per la conduzione del programma in questione, di condizioni rigorose ed efficaci connesse ad un adeguato programma del Fondo europeo di stabilità finanziaria e del Meccanismo europeo di stabilità (quest'ultimo essendo il principale strumento di assistenza finanziaria e conseguentemente di stabilità, più o meno "coperto" dall'art. 136, § 3, TFUE, introdotto tramite la decisione n. 199/2011 del Consiglio europeo del 25.3.2011).

Ad oggi, risulta che tale programma è stato dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea solo annunciato, che esso non è mai stato messo in pratica e che la sua definizione è stata parimenti formulata in

termini sfumati, al fine di consentire – almeno ad opinione di alcuni commentatori (Bassan, 2014, 366) – eventuali adattamenti in vista di una pronuncia favorevole ma condizionata proprio del Tribunale costituzionale federale tedesco. Ciò nonostante, l'opposizione di diverse istituzioni e personalità di quello Stato membro è, al suo riguardo, vivissima e frontale. E tale dissenso non appare episodico e circostanziato, ma investe parimenti l'avvio del successivo “programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari”, deliberato dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea il 22.1.2015, giusta la decisione n. 774/2015 della Banca centrale europea (del 4.3.2015), e poi rivisto dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea il 3.12.2015, secondo la decisione n. 2464/2015 della Banca centrale europea (del 16.12.2015); provvedimenti entrambi adottati con il dissenso del Presidente della Banca centrale tedesca, ancorché in quest'ultimo caso – a differenza del programma di “operazioni definitive monetarie”, della cui compatibilità con il diritto sovranazionale più di un dubbio è stato sollevato anche da parte della dottrina italiana (Contaldi, 2014, 826) – l'intrinseca riconducibilità della misura in questione all'ambito materiale della politica monetaria, *sub specie* del perseguimento dell'«obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi» *ex art.* 119, § 2, TFUE (Cardi, 2015, 3 ss.), appare meno controversa (Adamski, 2015, 1488-1489) e controvertibile (Rossano, 2015, 87 ss.).

Nondimeno, la semplice prospettazione da parte della Banca centrale europea nel 2012 della possibile attivazione del programma summenzionato determina l'instaurarsi di un giudizio innanzi al Tribunale costituzionale federale tedesco, il quale conseguentemente sottopone, per la prima volta nella sua storia, una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (BVerfG, 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2

BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13 e 2 BvE 13/13, decisione del 14.1.2014). Con il rinvio il giudice costituzionale tedesco propugna in termini piuttosto assertivi (Amato, 2015, 64) il carattere *ultra vires* del programma attaccato e, in alternativa, “suggerisce” al giudice sovranazionale un’interpretazione di esso, per così dire, «*minus ut valeat*» (Olivito, 2013, 8). Si tratta di una curiosa inversione di ruoli, posto che normalmente è la Corte di giustizia dell’Unione europea – e non certo il giudice del rinvio – a pronunciarsi sull’interpretazione degli atti sovranazionali ai sensi e per gli effetti dell’art. 267, co. 1, TFUE. Tale decisa presa di posizione del Tribunale costituzionale federale tedesco, alieno in questo come in altri casi da qualunque forma di *self restraint* (Caponi, 2014, 470-471), si accompagna alla nemmeno troppo velata minaccia, nella denegata ipotesi di un orientamento a livello sovranazionale di segno contrario, di intervenire direttamente *in causam* e di sanzionare una violazione combinata (e in parte sovrapposta) ora della frontiera delle rispettive competenze sussistente tra l’Unione europea e gli Stati membri ed ora della *Verfassungsideutlichkeit des Grundgesetzes*; principio apicale, quest’ultimo, che lo stesso giudice costituzionale tedesco, in un’altra e più recente occasione – come si dirà (*infra*, § 5.2) – non si limita ad evocare in astratto, ma si spinge ad applicare in concreto (BVerfG, 2 BvR, 2735/14, decisione del 15.12.2015).

Quanto al merito della questione, il profilo controverso del programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea attiene una volta ancora – ad avviso del Tribunale costituzionale federale tedesco – alla necessità di preservare la «*strikte... Trennung*» (Ohler, 2015, 132) tra la politica monetaria e la politica economica (Goldmann, 2014, 269 ss.), già affrontata (*supra*, § 2.1), nonché alla connessa (e conseguente) insuscettibilità di quest’ultima di incidere

comunque sulla stabilità finanziaria (Beukers, 2014, 360-361). Seguendo tale ragionamento, i due ambiti di riferimento sono, infatti, da ritenersi del tutto distinti per «Wortlaut, Systematik und Zielsetzung» e la Banca centrale europea, in particolare, ha da essere richiamata all'ordine circa il perseguimento del proprio obiettivo esclusivo del «mantenimento della stabilità dei prezzi» ex art. 3, § 3, co. 1, TUE e artt. 119, § 2, 127, § 1, e 282, § 2, TFUE. Non può sottacersi, al contempo, come a tali considerazioni di ordine giuridico contenute nell'evocata pronuncia del giudice costituzionale tedesco faccia da sfondo una precisa *Gliederung* economica, consistente nell'inossidabile convinzione di marca ordoliberal (Winkler, 2014, 5) che il luogo elettivo dei titoli del debito pubblico sia il mercato (e solo il mercato: De Grauwe, 2015, 101-102), la cui «asserita intrinseca razionalità... non tollerebbe... alcun intervento regolatore» (Rivosecchi, 2014, 428), neppure quello di una banca centrale. Da questo punto di vista, nella *ratio decidendi* del Tribunale costituzionale federale tedesco l'art. 123, § 1, TFUE, nella parte in cui fa espresso divieto alla Banca centrale europea di disporre «la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia... così come l'acquisto diretto... di titoli di debito», assume un ruolo certamente pivotale. Tale disposizione, nella pronuncia in esame, costituirebbe la vera e insuperabile garanzia che il “giudizio” dei mercati sugli Stati membri la cui moneta è l'euro non sia in alcun modo adulterato, circostanza assunta come ordinaria e ordinante da parte dei redattori dei Trattati («sie sind nach der Konzeption des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union durchaus beabsichtigt»). Allo stesso tempo, però, proprio tale assunto tradisce l'orientamento schiettamente *marktorientiert* del giudice costituzionale tedesco, con il risultato che esso, se da un lato si erge a paladino della garanzia del principio democratico del proprio ordinamento

giuridico statale di riferimento (*infra*, § 5.4), dall'altro si risolve ad assecondare, quanto alla dimensione economica dell'Unione europea, com'è stato correttamente riscontrato, i granitici «equilibri dello *status quo*» (Ridola, 2012, 6).

Nulla si opina, d'altro canto, in tale decisione con riferimento alla riconduzione della (sola) politica monetaria ad un'istituzione senz'altro indipendente qual è la Banca centrale europea. Al contrario, il giudice costituzionale tedesco rivendica espressamente la compatibilità di tale caratteristica con il «Demokratieprinzip», poiché «sie der erprobten und wissenschaftlich belegten Besonderheit der Währungspolitik Rechnung trägt, dass eine unabhängige Zentralbank den Geldwert und damit die allgemeine ökonomische Grundlage für die staatliche Haushaltspolitik eher sichert als Hoheitsorgane, die in ihrem Handeln von Geldmenge und Geldwert abhängen und auf die kurzfristige Zustimmung politischer Kräfte angewiesen sind». Davvero non può non colpire, nel passo qui riportato, il risoluto riferimento ad una specificità sperimentata e scientificamente provata propria della politica monetaria (Magrì, 2014, 567-568), con un'assertività che non pare però in grado di occultare, sul piano dell'argomentazione, un tipico caso di paralogismo, quello dell'inversione tra *quod demonstrandum* e *quod demonstratum*.

A discapito di tale silenzio, proprio sulla base di un simile presupposto, condiviso e convalidato dallo stesso Tribunale costituzionale federale tedesco, la Banca centrale europea sembra essersi progressivamente ammantata, nel corso della recente crisi economica, di una sorta di magistero morale, derivante dall'imputazione delle cause di questa solamente alla condotta di alcuni degli Stati membri la cui moneta è l'euro – tra cui naturalmente la Grecia (*supra*, § 3.1) – e alla connessa compromissione da parte loro dell'obiettivo di «finanze pubbliche... sane»,

evocato all'art. 119, § 3, TFUE. Appare fuori di dubbio, al riguardo, come proprio tale rappresentazione abbia determinato in misura potente il consolidarsi e poi l'accrescimento del ruolo di tale istituzione (Fontan, 2014, 95-96). Ora, nel momento in cui il giudice costituzionale tedesco si spinge al punto di sindacare l'attività anticrisi svolta dalla Banca centrale europea (e necessariamente, in qualche misura, anche la sua connessa indipendenza: van der Sluis, 2014, 113 ss.), esso rischia di provocare una conseguenza forse calcolata, ma di certo non voluta: quella dell'indebolimento proprio dell'organo sul quale – dal punto di vista dell'assetto istituzionale e, più di tutto, dell'indipendenza medesima (Luchena, 2015, 6) – la Germania ha maggiormente puntato (Baroncelli, 2016, 87) nell'ambito di quel fondamentale «Maastricht compromise» (Gilbert, 2012, 143-144), anzi di quei «multiple compromises» (S. Fabbrini, 2015, 21) al plurale, per cui tale ordinamento, all'indomani della propria riunificazione, avrebbe accettato la moneta unica a condizione che le regole relative ricalcassero quelle della propria banca centrale (Ligustro, 2012, XVIII), come si è già accennato prima (*supra*, § 2).

Ma vi è di più. Nel momento in cui non solo investe frontalmente l'operato della Banca centrale, come si è appena detto, ma chiama altresì in causa la Corte di giustizia dell'Unione europea, la *positio* del Tribunale costituzionale federale tedesco si presta ad ulteriori letture, nonché ad una combinazione di propositi di ordine ora strategico, cioè relativi alla configurazione complessiva delle relazioni interordinamentali nel processo di integrazione europea, ed ora tattico, cioè attinenti alla funzione svolta all'interno di essi da parte delle rispettive corti costituzionali o supreme. Sul piano strategico, sembra di potersi dire, infatti, che il rinvio pregiudiziale disposto dal giudice costituzionale tedesco intenda fare leva sull'ipotetico e ipotizzato iato esistente tra lo “spirito” e la “lettera” dei

Trattati (Cafaro, 2013, 63 ss.), ossia tra gli obiettivi perseguiti e l'assenza di strumenti finalizzati a fare della moneta una «forza “attiva” e non già “reattiva” rispetto all'economia» (Buffoni, 2016, 14), e giunga così a mettere in dubbio uno dei capisaldi della grande narrazione europea: quello della (ir)reversibilità dell'unione monetaria e, dunque, dello stesso euro (Wilkinson, 2015, 1061 ss.), come si dirà anche a breve (*infra*, § 5.3). Sul piano tattico, la perentorietà delle argomentazioni presentate dal giudice costituzionale tedesco, poco consona con il meccanismo del rinvio pregiudiziale e comunque ben poco *europarechtsfreundlich*, punta invero a riaffermare in capo a se medesimo, quale organo giurisdizionale di ultima istanza di un ordinamento effettivamente sovrano, l'ultima parola, ovvero sia – per usare l'espressione che si ritrova anche nella decisione preliminare sul programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea – la «Kompetenz-Kompetenz». Dietro ad entrambe e a ciascuna di tali possibili letture vi è certamente la tensione dialettica, che ha segnato (almeno) tutto il Novecento, tra l'idea di un'Europa tedesca e quella di una Germania europea, a favore della quale si è espresso con toni eccezionalmente vibranti, più di tutti, Thomas Mann («nicht zu einem deutschen Europa, sondern zu einem europäischen Deutschland»: Mann, 1953, 811).

Al di là delle due possibili chiavi interpretative sopraindicate, una lettura smaliziata della decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco in esame ispira certamente sensazioni assai lontane da qualunque possibile “dialogo tra le Corti” – volendo cedere ad una delle metafore del diritto attualmente più in voga (Ruggeri, 2016, 28), a cui comunemente si ricorre (Giuliani, 1970, 379 ss.), com'è noto, «per rimediare all'indigenza del linguaggio» (Perelman e Olbrechts-Tyteca, 1958, 439) – e ancor più da qualunque ipotesi di «“doppia fedeltà”, verso il proprio ordinamento e

verso il diritto pubblico europeo» (von Bogdandy, Grabenwarter e Huber, 2015, 16), che pure è stata recentemente evocata da Armin von Bogdandy, Christoph Grabenwarter e Peter M. Huber, con una prospettiva che sembra però combinare, senza quindi mantenerle adeguatamente distinte, dimensione descrittiva e dimensione prescrittiva. In proposito, se è vero che «the normative idea of dialogue implies that there is no correct decision *in advance* of a dialogue between the relevant actors and that dialogue is a necessary condition for the legitimacy of the decision» (Letsas, 2012, 105), è altrettanto sicuro che due monologhi che affondano in opposte, ancorché talora complementari (Jones, 2015, 818) visioni, non fanno un dialogo; e il teatro di Samuel Beckett, ad esempio, con i personaggi di Vladimiro e Estragone o di Hamm e Clov, sta parossisticamente a ricordarcelo. Pertanto, la *querelle* avviata con il rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale costituzionale federale tedesco innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sembra piuttosto costituire l'ultima, in ordine di tempo, ma non meno vivace manifestazione di uno schietto ed intenso conflitto nel quale, seppure in una sorta di ormai pluridecennale «parallel play» (Kelemen, 2016, 146), le due istanze giurisdizionali in questione non soltanto ricercano un «giusto equilibrio tra cooperazione e isolamento» (Cassese, 2015, 30), ma si contendono altresì la parola finale rispetto al *ius dicere* in Europa (Ridolfi, 2016), determinando in maniera dialettica e dinamica le vicendevoli «*actiones finium regundorum*» (Bin, 2015, 13) dei rispettivi ordinamenti di appartenenza. Tutto questo conferma, se ve ne fosse bisogno, che le relazioni interordinamentali, anche sul piano dei giudici costituzionali o supremi, sono caratterizzate da un intenso grado di competizione istituzionale (Cerri, 2013, 14 ss.) e, dunque, sono raramente segnate da irenismi eterei (Luciani, 2007, 816 ss.) ed equilibri stabili (Marzulli, 2014, 18-19).

4.2. (SEGUE) LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA SUL PROGRAMMA DI "OPERAZIONI DEFINITIVE MONETARIE" DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA.

Già una prima volta, nel corso della recente crisi economica – e lasciando da parte in questa sede una serie trascurabile di questioni, tutte dichiarate irricevibili o infondate, in cui vengono attaccati direttamente e immediatamente alcuni provvedimenti della Banca centrale europea (Smits, 2015, 1183 ss.) – la Corte di giustizia dell'Unione europea è chiamata ad intervenire per puntellare il *clivage* tanto obliquo quanto essenziale tra la politica economica e la politica monetaria (*supra*, § 2.1). Nella sentenza del 27.11.2012, C-370/12, *Pringle*, relativa al Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità, infatti, quest'ultimo viene ritenuto legittimo proprio in quanto (e solo in quanto) istitutivo di una sorta di «mond[o] parallel[o]» (Munari, 2015, 737) rispetto al consueto diritto sovranazionale, con il quale persegue invero «i medesimi obiettivi... ma senza incrociarli mai» (Ruotolo, 2012, 451). Secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, l'art. 125 TFUE – che, com'è noto, pone la clausola di “non salvataggio”, pur suscettibile di diverse possibili interpretazioni (Borger, 2013, 130 ss.) – «non vieta la concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno o più Stati membri ad uno Stato membro che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori e purché le condizioni collegate a siffatta assistenza siano tali da stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa». Pertanto, a discapito di quanto da taluno sostenuto circa l'impossibilità in sé per gli Stati membri di farsi carico volontariamente degli impegni finanziari assunti da altri Stati membri (Smits, 1997, 77), in tanto ciò può essere consentito – sempre ad avviso del giudice sovranazionale – in quanto il Trattato allora avversato è

congegnato in modo da far sì che «gli Stati membri restino soggetti alla logica del mercato allorquando contraggono debiti, la quale deve spingerli a mantenere una disciplina di bilancio»; come a dire – secondo la più rigida ortodossia rigorista introiettata anche nel formante giurisprudenziale – che l'intervento dei pubblici poteri (in quel frangente attraverso il Meccanismo europeo di stabilità) è legittimo solo e nella misura in cui non alteri i meccanismi di finanziamento degli Stati stessi, che operano come soggetti privati all'atto di collocare i loro titoli del debito pubblico. Al tempo stesso, a conclusione del proprio ragionamento la Corte di giustizia dell'Unione europea aggiunge che la disciplina recata nel Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità «contribuisce a livello dell'Unione alla realizzazione di un obiettivo superiore, vale a dire il mantenimento della stabilità finanziaria dell'Unione monetaria» (Cisotta, 2015, 80); laddove invece, come si è già detto (*supra*, § 2.1) e si è visto anche da ultimo (*supra*, § 4.1), la «stabilità» a cui i Trattati fanno esplicito riferimento è quella riferita ai «prezzi» (art. 3, § 3, co. 1, TUE e, *e plurimis*, artt. 119, § 2, 127, § 1 e 282, § 2, TFUE) e non un'altra.

Nonostante un simile ordine di cautele, la pronuncia poc'anzi evocata ha attirato critiche acute e circostanziate di una parte dei commentatori, i quali vi hanno scorto un tentativo di «interpretazione funzionale» (Chiti, 2013, 152) dello stesso art. 125 TFUE e, attraverso ciò, un «very strained attempt to provide *ex post* judicial legitimation of a political decision, namely, the decision by the euro governments including the German government to try to save the single currency irrespective of the Treaties and in defiance of many of its specific provisions» (Beck, 2014, 550). Al di là del merito della controversia (Manzini, 2013, 38-39), colpiscono altresì nella motivazione tanto l'assenza di qualunque riferimento al «contesto di integrazione economica nel quale [la stessa

crisi] si è sviluppata» (Nugnes, 2012, 5), segnato da un «uproar and revolt against austerity regimes, as well as of counterpart fiscal trepidation, or popular unwillingness to commit to a European community of solidaristic fate» (Everson, 2015, 480); quanto la mancanza di «tono costituzionale» (Di Martino, 2014, 13) – riprendendo nuovamente una suggestione propria della giustizia costituzionale italiana – della stessa. Tale ultimo aspetto traspare da un *iter* argomentativo privo di qualunque riferimento positivo all’orizzonte dei diritti fondamentali (Aguilar Calahorro, 2015, 157), in generale, e della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 2000 (Muzi, 2014, 10 ss.), in particolare, oltretutto incentrato, di contro, sulla distinzione tra i diversi ambiti competenziali sanciti nei Trattati e su quella tra gli atti di diritto sovranazionale e gli atti di diritto internazionale (Lehner, 2016, 725-726). Se ciò è vero, ci si avvede agevolmente, anche rispetto a tale ultima vicenda, di come, attraverso l’interpretazione proposta dalla Corte di giustizia dell’Unione europea, il diritto sovranazionale, rispetto a quello degli Stati membri, fornisca di sé un’immagine rovesciata, come quella proiettata da una camera oscura, con i diritti fondamentali collocati, rispetto alle misure anticrisi approntate sul piano sovranazionale, in un «cono d’ombra» (Bronzini, 2015, 88). Quel che viene meno, infatti, in quella *ratio decidendi* non è la prevalenza di questo o quell’ordinamento giuridico determinato, ma la stessa pensabilità dell’Unione europea in termini costituzionali, la quale presupporrebbe in tesi l’«idea that the coordination among the various actors is based on constitutional considerations, that is, in the values of constitutionalism itself» (Halberstam, 2009, 337).

Nuovamente, anche l’annunciata decisione sul rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunale costituzionale federale tedesco in merito al programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale

europea ha come suo sfondo necessario ma sottaciuto il tratto «dysfunctional» (von Bogdandy, Antpöhler, Dickschen, Hentrei, Kottmann e Smrkolj, 2015, 252) dell'Unione europea di fronte alla recente crisi economica. Questa volta, il giudice sovranazionale si trova però stretto, da un lato, dal sapore imperativo dei *dicta* del giudice costituzionale tedesco (*supra*, § 4.1) e, dall'altro, dal proprio diretto precedente, nel quale l'acquisto di titoli del debito pubblico sui mercati secondari, all'interno di un programma di aggiustamento macroeconomico (trattavasi, come si è detto, del Meccanismo europeo di stabilità), era stato espressamente ricondotto all'ambito della politica economica e non a quello della politica monetaria.

L'importante sentenza del 16.6.2015, C-62/14, *Gauweiler*, della Corte di giustizia dell'Unione europea sul programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea appare accomodante sul piano procedimentale, ma ben decisa su quello sostanziale a legittimare pressoché *in toto* l'operato di tale istituzione. Per un verso, il giudice sovranazionale acconsente al rinvio pregiudiziale, in nome di una «presunzione di rilevanza» suscettibile di superare ogni rilievo involgente la circostanza che il programma incriminato non abbia mai sino ad ora visto la luce, e si rimette per tale valutazione in tutto e per tutto al giudice del rinvio. Non vi è dubbio, in proposito, che una pronuncia negativa sulla ricevibilità della questione, se pure avrebbe avuto più di una ragione di ordine processuale in merito al carattere meramente ipotetico e astratto della questione pregiudiziale sollevata, oltre che all'obiettiva assenza di lesività del programma in esame (Miglio, 2014, 3), avrebbe posto in diretta e frontale collisione i due giudicanti, restituendo al contempo al Tribunale costituzionale federale tedesco l'imprevista occasione di pronunciarsi sulla questione frontalmente e, soprattutto, *inaudita altera parte*. Per un altro,

quanto al merito della vicenda – se si eccettua una «lista quasi ossessiva di rassicurazioni» (Faraguna, 2015, 800), che appare però, a ben vedere, comunque compatibile con lo stesso programma prefigurato dalla Banca centrale europea (*supra*, § 4.1) – la pronuncia è tutta favorevole a quest'ultima; anzi, svolgendo un controllo, per così dire, per linee esterne alle scelte di politica monetaria, la decisione *de qua* finisce inevitabilmente – come invero stigmatizzato anche da parte dei commentatori – per riconoscere alla Banca centrale europea un «enormous discretion» (Tridimas e Zanthoulis, 2016, 31) e, pertanto, per «collocare l'Istituto bancario al di fuori della *rule of law* europea» (Pennesi, 2016, 6), riservando il giudice sovranazionale, piuttosto, il proprio *deferential review* alla mera traduzione di quelle scelte sul piano del discorso giuridico (Goldmann, 2016, 125-126).

Un simile epilogo era già stato dissodato e preparato con accortezza nelle conclusioni espresse dall'Avvocato generale *in causam* Pedro Cruz Villalón (Sarmiento, 2016, 51-52): ad avviso di questi, infatti, «occorre riconoscere alla BCE un ampio margine di discrezionalità nell'elaborazione ed attuazione della politica monetaria dell'Unione. Pertanto, nel realizzare un controllo sull'attività della BCE, i giudici devono evitare il rischio di sostituirsi a tale istituzione, addentrandosi in un terreno altamente tecnico nel quale è richiesta una specializzazione e un'esperienza che, secondo i Trattati, sono esclusive della BCE. Di conseguenza, l'intensità del controllo giurisdizionale sull'attività della BCE, al di là del carattere obbligatorio di quest'ultimo, deve essere caratterizzata da un notevole grado di moderazione». Tuttavia – questa volta a differenza di quanto prospettato dallo stesso Avvocato generale, il quale aveva provato empiricamente a ricondurre “a monte” la politica monetaria all'interno di una più ampia «politica economica generale» (Mengozzi, 2015, 587-588), al fine di

eliderne il confine con la politica economica propriamente detta e *stricto sensu* intesa (Luther, 2014, 425), e a legittimare a tal fine una sorta di «Doppelrolle» (Rodi, 2015, 742) per la Banca centrale europea – la Corte di giustizia dell'Unione europea sembra ampiamente suffragare la logica dell'*aut aut* tra la politica economica e la politica monetaria come già nella propria precedente sentenza del 27.11.2012, C-370/12, *Pringle* (Borger, 2016, 179), ma facendone al tempo stesso discendere, questa volta, sul piano degli effetti giuridici, un esito tale da rendere la distinzione in questione, come in un gioco di prestigio, «völlig illusionär» (Heun, 2014, 333).

In particolare, tanto il Tribunale costituzionale federale tedesco quanto il giudice sovranazionale richiamano nelle rispettive pronunce il medesimo periodo della sentenza da ultimo evocata – e, segnatamente, il passaggio per cui «una misura di politica monetaria non può essere equiparata ad una misura di politica economica per il solo fatto che essa può avere effetti indiretti sulla stabilità dell'euro» – con lo scopo precipuo «motivare due punti di vista tra loro contrastanti. La formula che sembrava così plausibile a un primo sguardo, ad un esame più attento si rivela invece una insignificante formula vuota» (Denninger, 2016, 272). Nella più recente decisione relativa al programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea, infatti, la Corte di giustizia dell'Unione europea perviene a distinguere sì gli obiettivi (e le connesse istituzioni), ma non invece gli strumenti propri degli ambiti distinti e rispettivi della politica economica e della politica monetaria. Secondo tale ricostruzione, la politica economica appare finalizzata alla «stabilità della zona euro», mentre la politica monetaria alla «stabilità dei prezzi»; la prima è riconducibile al Meccanismo europeo di stabilità, mentre la seconda alla Banca centrale europea; ciò nondimeno, obiettivi (e istituzioni) così diversi

non impediscono affatto che la medesima misura, segnatamente «l'acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari subordinatamente al rispetto di un programma di aggiustamento macroeconomico», possa a giusto titolo rientrare nell'una o nell'altra sfera di riferimento, ove effettuata in vista dell'uno o dell'altro obiettivo (nonché dall'una o dall'altra istituzione).

Con riferimento, poi, all'asserita violazione da parte della Banca centrale europea dell'art. 123, § 1, TFUE – di cui sarebbe prova evidente e quasi confessoria il conclamato richiamo contenuto nello stesso programma indiziato al rispetto, quale presupposto per la sua conduzione, di condizioni rigorose ed efficaci connesse ad un adeguato programma del Fondo europeo di stabilità finanziaria e del Meccanismo europeo di stabilità – la Corte di giustizia dell'Unione europea si appropria dell'argomentazione che le viene invero vigorosamente presentata e prova a ribaltarla. Essa richiama, a tal fine, financo i lavori preparatori dei Trattati e giunge alla conclusione che «l'articolo 123 TFUE mira ad incitare gli Stati membri a rispettare una sana politica di bilancio, evitando che un finanziamento monetario dei disavanzi pubblici o un accesso privilegiato delle autorità pubbliche ai mercati finanziari conduca a un indebitamento eccessivo o a disavanzi eccessivi degli Stati membri». Se questo è vero – seguendo il ragionamento proposto nella sentenza del 16.6.2015, C-62/14, *Gauweiler* – proprio il legame biunivoco che sussiste tra il prospettato programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea, da un lato, e la partecipazione ad esso dei soli Stati membri beneficiari del Fondo europeo di stabilità finanziaria e/o del Meccanismo europeo di stabilità (Pisaneschi, 2015, 12), dall'altro, risulta determinante ai fini della valutazione della sua legittimità. Perciò ben può concludersi, ancora una volta, nel senso che il programma in questione e la prescritta condizionalità sono due facce della stessa medaglia (Roberti, 2013, 225), al punto che,

nell'impostazione presentata dal giudice sovranazionale, l'uno è legittimo proprio in ragione de (e non nonostante) l'altra (Wendel, 2014, 298).

Giunti a questo punto, è tutto da vedere se il Tribunale costituzionale federale tedesco si lascerà convincere da questa inedita (e per taluno tale da «desta[re] una qualche meraviglia»: Cardone, 2015, 1541) ricostruzione a foggia di un *ipsilon*, per cui misure di analogo tenore possono essere vestite con un doppio cappello (Montanaro, 2015, 5-6), si potrebbe dire, a seconda degli obiettivi a cui ciascuna istituzione è normativamente vincolata (e, dunque, a seconda delle stesse istituzioni chiamate in causa), mantenendo il conflitto – almeno questa volta ancora – sullo sfondo. Nell'attesa della pronuncia finale del giudice costituzionale tedesco, viene comunque da chiedersi se cambierebbe molto in entrambi i frangenti, giacché, in ogni caso, «the OMT decision of the ECB has no external binding force – neither with respect to market participants nor with respect to Member States. Since it does not generate any legal effects at all, but “only” political and factual effects, it cannot be void, in contrast to a norm in the case of incompatibility with superior law. A court can only determine its illegality» (Murswiek, 2014, 153).

Se questo è vero, allora, per un verso, nel caso in cui il Tribunale costituzionale federale tedesco rifiutasse più o meno seccamente la soluzione proposta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ci sarebbe ugualmente da dubitare dei possibili effetti giuridici di una censura del programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea – altra è, naturalmente, la questione dell'impatto “politico” di una tale decisione sul piano dei rapporti tra quell'ordinamento statale determinato e l'Unione europea, nonché sulla «stabilità» evocata da tutti i protagonisti di quella vicenda come un *mantra*, salvo declinare in modo

diverso, se non opposto, la stessa parola – posto che il programma in questione è stato, almeno sino ad oggi, solo prefigurato e mai realizzato, avendo l’“effetto annuncio” di per sé solo prodotto i risultati auspicati dalla Banca centrale europea. Per un altro, qualora all’opposto il Tribunale costituzionale federale tedesco, mitigando i toni contenuti nello stesso rinvio pregiudiziale, convenisse più o meno disciplinatamente con la posizione del giudice sovranazionale – tralasciando qui simmetricamente le possibili ricadute sul piano delle relazioni infraistituzionali dell’ordinamento tedesco, con il giudice costituzionale indotto a un brusco *revirement* – il solo fatto di mantenere l’ultima parola (Guastaferrò, 2013, 149-150) sull’intera controversia, magari accompagnata da ponderosi *obiter dicta*, manterrebbe in capo al giudice costituzionale di uno Stato membro il suggello finale dell’intera vicenda. Conseguentemente, tanto l’una conclusione quanto l’altra impedirebbero comunque di configurare la pur relevantissima sentenza del 16.6.2015, C-62/14, *Gauweiler*, della Corte di giustizia dell’Unione europea alla stregua di una decisione qual è stata *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316, 1819 della Corte suprema degli Stati Uniti d’America (Baroncelli, 2016, 96-97), la quale, intervenendo anch’essa in una materia *lato sensu* finanziaria, ha segnato un tornante decisivo nel processo di federalizzazione di quell’ordinamento giuridico determinato.

Muovendo lo sguardo verso un orizzonte più generale, la complessa e vivace disputa tra la Banca centrale europea, il Tribunale costituzionale federale tedesco e la Corte di giustizia dell’Unione europea sembra portare alla ribalta uno snodo centrale dell’esperienza e, dunque, della stessa riflessione giuridica: quello del conflitto come cifra caratterizzante (Cartabia, 2015, 34) della complessa rete di rapporti tra giurisdizioni statali e sovranazionali che «danno origine ad una trama ricca di sfumature e

chiaroscuri» (Saitto, 2016, 421) e, dunque, in qualche modo naturale e fisiologica delle relazioni tra ordinamenti giuridici. In questa ineludibile prospettiva, i conflitti dovrebbero assurgere ad epitome, se non a vera e propria episteme (Foucault, 1966, 10 ss.), del processo di integrazione sovranazionale ed essere in tale veste non occultati (Dawson e F. de Witte, 2016, 209 ss.) né esorcizzati (Chalmers, 2012, 617-618), ma piuttosto contestualizzati, tematizzati e, solo a questo punto, auspicabilmente superati (Martinico, 2011, 228 ss.). Com'è stato sostenuto da un punto di vista prima di tutto storico, infatti, «l'Europa è il diritto ma è pure l'arbitrio. L'Europa è la democrazia, ma pure l'oppressione. L'Europa è la dignità umana, ma è pure il razzismo. L'Europa è la spiritualità, ma è pure la materialità. L'Europa è la misura, ma è pure la smodatezza. L'Europa è la ragione, ma è pure il sogno e il mito. Non esiste un'Europa chiara, distinta, armoniosa. Non esiste un'essenza o una sostanza europea primaria. Non esiste una realtà europea che precederebbe ogni antagonismo» (Morin e Ceruti, 2013, 21-22).

Nel raccogliere tutta la ricchezza di simili sollecitazioni si ha così la sensazione che la riflessione giuridica italiana abbia forse un *proprium* da raccontare e da condividere con quella degli altri Stati membri dell'Unione europea, nella misurazione della «giusta distanza fra identità nazionale e aspirazione alla convivenza europea» (Pinelli, 2002, 228); e ciò per un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, essa appare in qualche misura aliena da dogmatismi impalpabili e astrattizzanti, laddove fonda la dimensione giuridica su storia ed esperienza (e, cioè, «non, beninteso, [su] uno studio della “storia del diritto”, ma della sua storicità»: Orestano, 1985, 355). Per questo, ai propugnatori di ieri di una favolosa “Costituzione europea” – questione sulla quale si tornerà ancora in conclusione (*infra*, § 6) – sarebbe da riproporre, ad esempio, l'ammonimento formulato da Ugo

Foscolo nel 1802, a proposito delle carte costituzionali italiane del precedente triennio repubblicano: «quella è inutile e perniciosa costituzione che fondata non sia su la natura, le arti, le forze e gli usi del popolo costituito, e che... appena a' legislatori concede l'ambizione del nome, il furore delle ringhiere, e la dimenticata o delusa sanzione di opposte innumerabili leggi» (Foscolo, 1802, 212). In secondo luogo, essa sembra capace di ascrivere al proprio retroterra filosofico-politico – è stato detto, da ultimo, da Roberto Esposito – un'«attitudine affermativa, o comunque inclusiva, nei confronti del conflitto» (Esposito, 2015, 257), rispetto alla cui perimetrazione non può non ricordarsi, quale sua massima e più felice espressione, la fecondità del pensiero machiavelliano.

All'opposto, invece, molte delle più recenti costruzioni concettuali che hanno provato anche in maniera suggestiva ad incrociare i sentieri del diritto costituzionale e del diritto sovranazionale – dal costituzionalismo multilivello al pluralismo costituzionale (Mayer e Wendel, 2012, 133 ss.) – hanno però collocato entrambi in una dimensione asovrana ed eterarchica (Halberstam, 2009, 337), il cui tratto distintivo è dato, per l'appunto, dalla rinuncia a ricercare il fondamento sostantivo degli ordinamenti giuridici di volta in volta osservati (Loughlin, 2014, 29). Tuttavia, per quanto si tratti di analisi talora brillanti ed anche seducenti, proprio i due casi verificatisi nel 2015 e finora osservati – quello della Grecia (*supra*, § 3), da un lato, e quello della controversia sul programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea, dall'altro – fanno emergere una crescente difficoltà di tali interpretazioni a spiegare in termini euristicamente pregnanti, a proposito dell'attuale dimensione economica dell'Unione europea, rispettivamente chi decide e cosa è deciso. Se poi si prendessero in considerazione anche i contenuti della principale dichiarazione programmatica presentata dalle istituzioni sovranazionali di

vertice nell'anno in questione, ossia il documento intitolato *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa* – come si farà di seguito – non può che anticiparsi come siffatte ricostruzioni debbano fare i conti con un senso di artificiosa inattualità.

5. RIFLESSIONI INTERLOCUTORIE SULL'EVOLUZIONE DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE SOVRANAZIONALE E SUI SUOI LIMITI, A PARTIRE DAL DOCUMENTO *COMPLETARE L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA DELL'EUROPA*.

5.1. PER UNA CRITICA PRELIMINARE DEL LINGUAGGIO DELLE ISTITUZIONI SOVRANAZIONALI.

Il 22.6.2015, nel pieno della crisi della Grecia (*supra*, § 3.2) e pochi giorni dopo l'adozione della sentenza del 16.6.2015, C-62/14, *Gauweiler*, della Corte di giustizia dell'Unione europea (*supra*, § 4.2), il Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, «in stretta collaborazione» con il Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, il Presidente dell'Eurogruppo Jeroen Dijsselbloem, il Presidente della Banca centrale europea Mario Draghi e il Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz, fa ciò che un lettore poco aduso alla flemma istituzionale dell'ordinamento sovranazionale non si immagina certamente: rende pubblico un documento intitolato *Completare l'Unione economica e*

monetaria dell'Europa. Tale testo fa seguito ad un altro importante atto di indirizzo redatto nel 2012, dal titolo *Verso un'autentica unione economica e monetaria*, di cui si è parlato a proposito dell'originaria prospettazione e dell'effettiva implementazione di un «quadro finanziario integrato» nell'Unione europea (Benvenuti, 2015, 111).

Ad una rapida lettura incrociata, si tratta di due testi che, nonostante i tre lunghi e turbinosi anni che li separano, si segnalano per l'assoluta continuità tematica e argomentativa (Gianniti, 2016, 403); anzi, il più recente di essi sembra ancor più timido e meno sensibile (Louis, 2016, 75 ss.) al tema della democrazia dell'altro (Pinelli, 2015, 10). Tale prima considerazione scaturisce anche solo considerando che gli autori di entrambi i documenti sono sempre i medesimi vertici istituzionali (a cui si aggiunge nell'ultimo in ordine di tempo il Presidente del Parlamento europeo) e che il titolo del primo paragrafo di quello del 2012 è «consolidamento dell'Unione economica e monetaria» e il titolo del primo paragrafo di quello del 2015 è «la natura di un'Unione economica e monetaria profonda, autentica ed equa». Entrambi rivelano, però, una sorta di vicendevole compiacimento per il ruolo svolto e le soluzioni adottate dalle rispettive istituzioni di riferimento e si segnalano, più di tutto, per l'assenza di qualunque attitudine autocritica nei confronti del ruolo dell'Unione europea di fronte alla recente crisi economica.

Il punto merita attenzione, perché proprio la messe debordante di documenti di indirizzo diluviati in questi anni da parte dell'Unione europea è stata sottoposta ad una critica serrata financo da un *ex* Presidente della Commissione europea, Romano Prodi, il quale ha qualificato i relativi autori come dei «grandi arbitri [che] seguono la musica, il mantra, non vanno a caccia di problemi concreti» (Prodi, 2015, 152). Da parte sua, anche Joseph H.H. Weiler non ha mancato, più di tutti, di ricordare nei suoi

studi fondamentali sull'evoluzione del processo di integrazione sovranazionale gli «spectacular political failures of European governance. The embarrassing Copenhagen climate fiasco, the weak (at best) realization of the much touted Lisbon Agenda... the story of the defunct “Constitution”, to mention but three» (Weiler, 2012, 140-141); tutte questioni di cui, però, a livello europeo si discute assai poco, preferendosi torpidamente incedere, senza alcuna sensibilità retrospettiva particolare, nel solco di quella continuità delle scelte istituzionali evocata quale ipotesi interpretativa all'inizio della presente riflessione (*supra*, § 1).

L'ineffabile «justificatory language» (Chalmers, Jachtenfuchs e Joerges, 2016, 18) a cui fanno ricorso le istituzioni sovranazionali di vertice appare, pertanto, un elemento sicuramente rivelatore di una più generale *manière de voir* il processo di integrazione sovranazionale e le connesse relazioni interordinamentali con gli Stati membri al tempo della crisi economica. Al riguardo, la postura complessiva tenuta dall'Unione europea nel momento presente è stata acutamente accostata, in alcuni recenti lavori, alla categoria foucaultiana del «pastorato» (Foucault, 1978, 99 ss.), inteso come «insieme di tecnologie incentrate su un regime di verità, finalizzate ad assistere, persuadere e indirizzare le condotte di coloro che vi sono assoggettati in vista della loro stessa salvezza» (De Lucia, 2015, 882), ma suscettibile, al tempo stesso, di determinare un'evidente situazione di passività, se non una vera e propria «condizione di “minorità”» (De Lucia, 2014, 652), per chi vi si trova congregato (Cantaro, 2016, 12-13).

Un sintomo inquietante di tale singolare «approccio veritativo» (Guazzarotti, 2016, 93) si ritrova negli stessi Trattati, laddove l'attività di sorveglianza della Commissione europea rispetto all'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri

può condurre all'individuazione di «errori rilevanti» (art. 126, § 2, TFUE), suscettibili, ovviamente, di ridondare sugli stessi Stati membri erranti. Ma, soprattutto, è il caso già affrontato (*supra*, § 3.2) della crisi della Grecia, specie nei momenti di contrasto più accesi e drammatici, a far emergere – dispiace davvero riscontrarlo – i tratti sinistramente ossimorici del linguaggio adottato a livello sovranazionale: così, ad esempio, la politica si è fatta tecnica (tanto è vero che è portata avanti da istituzioni indipendenti), il debito è diventato colpa, la crisi si è trasformata in opportunità (Tsoukala, 2013-2014, 73) e, parimenti, «la demolición del Estado social se realiza en nombre de su conservación; los derechos sociales se recortan en aras de su mantenimiento» (García Herrera e Maestro Buelga, 2012, 3). Soprattutto, all'interno di una siffatta rappresentazione uno Stato può fallire alla stregua di un soggetto privato (Gu. Rossi, 2012, 32), «concetto sconvolgente, che ribalta, anzi annulla, tutte le categorie del diritto pubblico che si sono formate intorno all'idea di sovranità» (Zagrebel'sky, 2015, 36-37), a partire dalla solenne deliberazione adottata dall'Assemblea nazionale costituente francese nel 1789, un giorno prima della presa della Bastiglia, a mente della quale «la dette publique ayant été mise sous la garde de l'honneur et de la loyauté française, et la nation ne se refusant pas d'en payer les intérêts, nul pouvoir n'a le droit de prononcer l'infâme mot de *banqueroute*» (*Archives parlementaires de 1787 à 1860*, 1875, 230). Tutto questo scrivere e parlare da parte delle diverse istituzioni sovranazionali di vertice appare, dunque, fondamentalmente contraddittorio, oltre che cognitivamente debole ed euristicamente discutibile. È un linguaggio «operazionale» (Niccolai, 2014, 116, nt. 14), come lo ha qualificato in tempi recenti Silvia Niccolai, richiamando non per caso la riflessione precorritrice di Herbert Marcuse (Marcuse, 1964, 187); e dovrebbe essere il compito proprio dei giuristi – che come tutti, più di tutti il linguaggio usano e del linguaggio abusano, ché «il discorso giuridico è

una parola creatrice che fa esistere ciò che essa enuncia» (Bourdieu, 1977, 17) – demistificarlo.

Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa si colloca a giusto titolo in questa nebulosa, effimera e al tempo stesso pervasiva dimensione. Nel documento, infatti, da un lato dà conto della «peggiore crisi economica e finanziaria degli ultimi settant'anni», mentre dall'altro si proclama che «l'euro è una moneta stabile e di successo»; per un verso si rivendica il «graduale e, a volte, difficile processo dell'integrazione europea», ma per un altro si preannuncia «la crescita economica e la fiducia [che] ritornano in gran parte dell'Europa». Ancora, ricorrendo ad una similitudine familiare e per ciò stesso rassicurante – come lo è, più a torto che a ragione, ogni forma di *domestic analogy* – si legge che «l'Unione economica e monetaria (UEM) assomiglia oggi ad una casa costruita nel corso di decenni ma solo parzialmente completata, di cui si sono dovuti stabilizzare in fretta e furia pareti e tetto quando è scoppiata la tempesta»; per poi concludere con tono roboante che «è ormai giunto il momento di rafforzarne le fondamenta e di trasformarla in quello che l'UEM avrebbe dovuto essere: un luogo di prosperità». Tuttavia, quando il documento in questione scende dalle vette rarefatte della sovrabbondante retorica sovranazionale (Castellina, 2016, 19-20) per tradursi in propositi concreti ed affrontare i quattro temi dell'Unione economica, dell'Unione bancaria, dell'Unione di bilancio e del «controllo democratico, legittimità e rafforzamento istituzionale» – si noti anche qui la simmetria con i quattro capitoli del documento *Verso un'autentica unione economica e monetaria* del 2012, intitolati a un «quadro finanziario integrato», un «quadro di bilancio integrato», un «quadro integrato di politica economica» e «legittimità e responsabilità democratiche» – quella consolidata continuità delle scelte istituzionali emerge in tutta la sua consistenza e stride

massimamente con la durezza e la profondità della crisi in atto. Si coglierà, quindi, l'occasione di tale sintomatico documento reso pubblico alla metà del 2015 per provare a svolgere, a partire da alcune affermazioni che vi si trovano riportate, tre riflessioni interlocutorie in ordine all'evoluzione del processo di integrazione europea nella sua fase attuale e ai suoi intrinseci limiti, le quali faranno, per così dire, da anticipazione rispetto alle conclusioni che seguiranno e che avranno come proposito quello di formulare qualche considerazione più proiettiva sugli alterni cammini del diritto costituzionale e del diritto sovranazionale (*infra*, § 6).

5.2. UNA «TRIPLA A SOCIALE» OPPURE LA RICERCA DI STRATEGIE NAZIONALI?

In primo luogo, il documento intitolato *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa* contiene solo un fugace riferimento alla dimensione sociale dell'Unione europea, forse in omaggio alla partecipazione del Presidente del Parlamento europeo (un socialista e democratico) a questa rinnovata pentarchia: si legge, infatti, che «l'ambizione dell'Europa dovrebbe essere quella di ottenere una “tripla A sociale”». Ora, a parte il riferimento infelicissimo a formule ed espressioni delle agenzie di *rating* – il cui ruolo in questa fase storica sarebbe tutto da discutere e, nei limiti del possibile, da un punto di vista giuridico da depotenziare (Pernazza, 2014, 122 ss.) – non si ritrova, una volta di più, nulla di concreto e di praticabile a livello sovranazionale. Ciò non deve in alcun modo stupire, giusta la riflessione sulla «frigidità sociale dei Padri fondatori» (Mancini, 1988, 26) e, a cascata, dell'intero edificio europeo già precedentemente svolta (Benvenuti, 2016, 37 ss.). Tuttavia, in ragione della recente crisi economica qualche riflessione ulteriore potrebbe pure essere

tentata, nella direzione – ammesso e non concesso, naturalmente, che la si condivida – di contenere le spinte all'«infiltration» (Lyon-Caen, 1992, 313 ss.) proprie del diritto della concorrenza rispetto alla garanzia dei diritti sociali e di resistere contestualmente, anche in ambiti ad esso tradizionalmente preclusi nel processo storico secondonovecentesco di progressiva edificazione di sistemi e istituti di protezione sociale, alla «riscoperta della fede... [ne]l dio mercato» (Azzariti, 2016, 92).

In verità, sin dagli albori del processo di integrazione europea non erano mancate critiche pertinaci e autorevoli – come quella di Pierre Mendès France – all'impostazione complessiva dell'istituendo ordinamento sovranazionale, per l'appunto «basé sur le libéralisme classique du XIXe siècle, selon lequel la concurrence pure et simple règle tous les problèmes» (Mendès France, 1957, 273). Ciò nondimeno, a voler spigolare con attenzione tra gli articoli dei testi fondamentali del diritto sovranazionale, oggi giusto un po' meno di allora, non sembra invero che gli strumenti giuridici siano assenti. Come ricordato in maniera analitica e documentata con riferimento al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare, «l'art. 113 offre una base giuridica per porre limiti alla concorrenza fra sistemi fiscali, l'art. 114 per istituire una garanzia accentrata dei depositi bancari, l'art. 152.2 per prescrivere tutele minime in tema di lavoro, l'art. 311 per dotare l'Unione di tributi propri. Se mancano i consensi (unanimità o maggioranza qualificata) per un'applicazione generale di queste misure, occorre ripiegare su una loro efficacia limitata agli Stati dell'Eurozona (art. 136 TFUE) o agli Stati che partecipano a una cooperazione rafforzata (è il caso della tassa sulle transazioni finanziarie)» (Tosato, 2015, 18). Persino rispetto al funzionamento del mercato interno, disciplinato *in apicibus* all'art. 3, § 3, TUE, è stato convincentemente argomentato come l'art. 114 TFUE preveda un'«infinità di deroghe alla

disciplina di ravvicinamento, che di fatto trasformano il mercato europeo in una “integrazione *à la carte*”» (Mangiameli, 2015, 42), con possibilità di incursioni e interferenze da parte di quegli Stati membri che intendessero a pieno titolo dispiegare i propri margini di intervento pubblico nell’economia. D’altronde, che il mercato comune (oggi interno) sia qualcosa di ben diverso da un mercato libero è stato affermato a suo tempo nel *Rapporto ai Ministri degli affari esteri dei Capi delegazione del Comitato intergovernativo creato alla Conferenza di Messina* (c.d. Rapporto Spaak) del 1956 e da allora non più contraddetto: «nella misura in cui l’interesse pubblico, come accade per i servizi, o la natura delle produzioni o dei mercati, come avviene per certi prodotti agricoli, esigono una regolamentazione ed una organizzazione, lo stesso mercato comune non potrà sussistere senza che sia stato provveduto ad una regolamentazione progressiva o ad una organizzazione comune».

Da tale ordine sempre attuale – a maggior ragione nel momento in cui si scrive – di considerazioni occorrerebbe forse ripartire per interrogarsi su quale debba (e possa) essere, oggi, il ruolo dei pubblici poteri nell’economia. Al contempo, però, di tutto ciò vi è assai poco di tangibile sotto al sole, men che meno nei documenti di indirizzo delle massime istituzioni sovranazionali; e questo invero non da oggi, se è vero (com’è vero), ad esempio, con riferimento a un profilo pur indiscutibilmente cruciale qual è quello del contenimento dei rischi di *dumping* tributario e di conseguente riduzione delle risorse finanziarie a disposizione degli Stati membri per finanziare i diversi sistemi e istituti di protezione sociale, che, «lungamente ricercata negli anni Settanta, l’uniformazione fiscale anche per le imposte dirette è stata di fatto abbandonata dopo il Trattato di Maastricht e l’ingresso nell’UE dei nuovi paesi dell’Europa dell’est» (Di Gaspare, 2015, 287). Così, proprio su un terreno tipico e in qualche modo

distintivo delle esperienze costituzionali europee secondonovecentesche, qual è quello della garanzia dei diritti sociali, rispetto al quale specialmente la crisi della Grecia ha fatto emergere in tutta la sua drammatica consistenza cospicui margini di intervento ed ampi spazi di miglioramento (*supra*, § 3.1) – come messo in luce, sul piano istituzionale, anche dal Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa nelle sue decisioni del 7.12.2012 (reclami n. 76/2012, n. 77/2012, n. 78/2012, n. 79/2012 e 80/2012: Guiglia, 2016, 7 ss.) – lo stesso documento intitolato *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa* conclude laconicamente nel senso che «non c'è un modello da seguire “uguale per tutti”, ma le sfide sono spesso simili in tutti gli Stati membri». Ciò, se vale oggi, valeva certo anche sessant'anni fa, al momento della stipulazione del Trattati fondativi dell'ordinamento sovranazionale, confermandosi una volta di più nel testo in questione come si sia pur sempre, ora come allora, allo stesso punto: al compromesso instabile tra «Keynes... all'interno» e «Smith... all'estero» (Gilpin, 1987, 473), riprendendo la celebre formula gilpiniana, o – ribaltando una bella espressione di Leopoldo Elia (Elia, 1981, 302) – ad un assetto deliberatamente e inesorabilmente asimmetrico, il cui tratto saliente è un programma di libertà senza liberazione (Benvenuti, 2016, 35 ss.).

Dato un simile scenario a livello sovranazionale, sorge però spontaneo chiedersi se il diritto costituzionale – in questo caso, il diritto costituzionale italiano – possa mostrarsi giuridicamente disarmato, qualora le misure anticrisi adottate dall'Unione europea dovessero rivelarsi alla prova dei fatti, com'è stato da taluno paventato, un *mix* di «*prévention inefficace et... correction improbable*» (Allemand e Martucci, 2012, 40). In verità, la nostra Carta repubblicana del 1947 appare tutto fuorché priva di indicazioni di senso proprio nei confronti della struttura economica

dell'ordinamento complessivamente considerato. Si pensi, più di tutto – concentrando l'attenzione proprio sulle singole disposizioni puntuali – agli artt. 41, co. 3, e 42, co. 1, Cost., i quali, nell'evocare una compresenza di attività economiche e proprietà pubbliche e private, disegna la trama originale e di assoluta vivezza (Fiorillo, 2013, 177 ss.) di un assetto generalmente (e correttamente) epitomato nella formula dell'economia mista (Luciani, 1990, 376); all'art. 53 Cost., da cui emerge chiaramente che anche le risorse finanziarie non sono un *aliquid datum*, ma una variabile legislativamente orientabile perché costituzionalmente orientata (Benvenuti, 2013, 53); e allo stesso art. 81, co. 1 e 2, Cost. il quale, financo dopo la novella disposta con la legge costituzionale del 20.4.2012, n. 1, rifugge dalla retriva «idea prekeynesiana della finanza pubblica neutrale» (Tiberi, 2015, 2). Non sarà certo un caso se la banca d'affari J.P. Morgan Chase, in un rapporto del 2013 rivolto agli investitori e divenuto ben celebre anche tra gli studiosi di cose costituzionali (loro malgrado), abbia stigmatizzato come la Carta repubblicana del 1947 «tend[s] to show a strong socialist influence, reflecting the political strength that left wing parties gained after the defeat of fascism» (Barr e Mackie, 2013, 12) e includendo tra l'altro – *horribile dictu!* – un «constitutional protection of labor rights... and the right to protest if unwelcome changes are made to the political status quo» (Barr e Mackie, 2013, 12). Forse, chissà, nel giungere ad una «ricostruzione tanto generica e strumentale» (Pinelli, 2016, 9), gli esperti analisti della banca d'affari in questione avevano in mente la configurazione costituzionale dello sciopero (anche) politico, che la Corte costituzionale in una lontana, ma sempre valida e insuperata pronuncia ha qualificato come un «mezzo che, necessariamente valutato nel quadro di tutti gli strumenti di pressione usati dai vari gruppi sociali, è idoneo a favorire il perseguimento dei fini di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione» (C. cost., sentenza n. 290/1974) e che costituisce un

elemento invero qualificante di quell'«eccezionalismo italiano» (Pinelli, 2014, 212) da taluno recentemente evocato (ma non, si direbbe, invocato).

Sulla scorta di tali sollecitazioni preliminari e con il conforto delle ulteriori riflessioni svolte dalla dottrina più avvertita, la tesi che si intende qui prospettare è che la Costituzione italiana sia e resti il «punto di maggior resistenza alla penetrazione dell'ideologia politica totalizzante di cui [la finanza globale] si fa portavoce» (Pinelli, 2016, 9); e ciò vale a maggiori ragione nell'ora presente, perché è e resta attuale, per l'appunto, l'alternativa posta all'inizio del secolo nuovo da Natalino Irti di fronte alle tendenze dissolventi della globalizzazione, per cui «*o l'economia sceglie il luogo del diritto; o il diritto determina il luogo dell'economia*» (Irti, 2001, 83). È questa scelta dilemmatica e fondamentale, dunque, a mettere in incessante tensione, oggi, le relazioni interordinamentali involgenti la disciplina giuridica dell'economia, posto che, diversamente da molteplici dei «suoi» Stati membri – tra cui, per quel che qui più rileva, l'Italia – l'Unione europea pone al proprio fondamento «il mercato, non il modo di produzione capitalistico, con la conseguenza di obliterarne la dimensione politica e sociale» (Amirante, 2013, 83). Di contro, non solo l'economia di mercato e il capitalismo sono due dimensioni della struttura economica da tenere ben distinte, come già messo in luce in una prospettiva storica da Fernand Braudel (Braudel, 1977, 47 ss.), ma altresì proprio osservando con spirito comparativo ciascuno di quegli Stati membri, così simili eppure così diversi – tra cui, ancora, l'Italia – ci si avvede agevolmente che «v'è capitalismo e capitalismo e v'è modo e modo di concepire i rapporti fra la politica e l'economia» (Luciani, 2014, 79); e parimenti, in definitiva, vi è modo e modo di declinare, se del caso, la propria via alla democrazia economica (Pennacchi, 2015, 262-263).

Questa prima considerazione in punto di diritto costituzionale prelude all'approntamento, in ciascuno dei ventotto Stati membri dell'Unione europea, di autentiche strategie nazionali nel campo delle rispettive politiche economiche (Fazi e Iodice, 2016, 202 ss.), rispetto alle quali – come si è già detto (*supra*, § 2.1) – l'Unione europea esercita una mera e non estensibile funzione di coordinamento (artt. 2, § 3, 5, § 1, 119, § 1, e 121, § 1, TFUE). Di conseguenza, a fronte delle misure anticrisi approntate sul piano sovranazionale, le quali impingono tale ambito di riferimento (come nel caso della Grecia: *supra*, § 3; e così in quello della controversia sul programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea: *supra*, § 4), provocano contestualmente una sorta di «diagonal conflict» (Joerges, 2015, 17) tra (le istituzioni operanti ne) i due settori della politica economica e della politica monetaria, poggiano sulle teorie presentate dagli orientamenti economici dominanti come incontestabili e incriticabili «nuovi *assoluti*» (Garapon, 2010, 177) e scaturiscono da un'unione economica e monetaria configurata alla stregua di «un valore assoluto, un fine, in certi casi un *deus ex machina*» (Guizzi, 2015, 679); a tali misure – si diceva – può validamente opporsi, di contro, l'ampio dispiegarsi dell'*imperium* degli Stati membri nella sfera dell'economia, a scampo di ogni indebito travalicamento da parte dell'Unione europea sul di essa. In questo medesimo senso, come recentemente sostenuto da Dani Rodrik, «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» (Rodrik, 2015, 65).

A tal fine – in analogia a quanto poc'anzi sostenuto a proposito dei molteplici interstizi normativi ben presenti nel diritto dell'Unione europea – *a fortiori* gli istituti giuridici e i meccanismi istituzionali predisposti dalle

carte costituzionali dei “suoi” Stati membri non possono certo dirsi né manchevoli né mancanti, a partire dal ricorso a forme di sindacato giurisdizionale avverso improprie incursioni normative da parte del diritto sovranazionale, le quali possono assumere di volta in volta la veste giuridica dei controlimiti “all’italiana” (Gambino, 2015, 9-10), dell’*Integrationsprogramm* o della *Verfassungside ntität* “alla tedesca” (Huber, 2014, 14 ss.) o degli altri consimili congegni predisposti «auch im Verfassungsrecht zahlreicher anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union» (BVerfG, 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13 e 2 BvE 13/13, decisione del 14.1.2014). A questo riguardo, la “nostra” Corte costituzionale, già in anni ormai non più tanto recenti, ha evocato con estrema lungimiranza – a proposito della circostanza che «una qualsiasi norma del Trattato, così come essa è interpretata ed applicata dalle istituzioni e dagli organi comunitari... venga in contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o... attenti ai diritti inalienabili della persona umana» – l’eventualità che «quel che è sommamente improbabile è pur sempre possibile» (C. cost., sentenza n. 232/1989). Essa ha quindi prefigurando, in tale denegata ipotesi, una rigorosa serie di conseguenze giuridiche, tutte di segno protettivo per l’ordinamento giuridico italiano, destinate a rimanere quanto più possibile sullo sfondo e a scaturire, se del caso, «alla luce del sole» (Ruggeri, 2016, 10). Oggi, ad oltre un quarto di secolo da quella decisione seminale, è proprio la dilatazione e l’approfondimento del processo di integrazione europea ad instillare la consapevolezza che – piaccia o meno – il ricorrere di una siffatta evenienza non certo si riduce, ma piuttosto tanto più si intensifica quanto più, giorno dopo giorno, cresce e progredisce il processo in questione, come dimostra, da ultimo, il già osservato caso relativo alla controversia sul programma di “operazioni definitive monetarie” della

Banca centrale europea e al conseguente attivismo del Tribunale costituzionale federale tedesco (*supra*, § 4.1).

A ben vedere, la solenne sanzione da parte dei giudici costituzionali o supremi degli Stati membri dell'Unione europea di principi o diritti afferenti all'identità costituzionale dei rispettivi ordinamenti giuridici di riferimento affonda le proprie radici nella fondamentale garanzia del principio democratico, *sub specie* del rispetto della sovranità popolare (Luciani, 2016, 6-7), come ricordato, da ultimo e non senza ironia, da Massimo Luciani a quei «non pochi studiosi che diffondono le loro idee a mezzo della lingua inglese e fanno far uso di formule eleganti e suggestive» (Luciani, 2016, 1). Tale è lo strumento principale attraverso cui dare tangibile concretezza all'«astratto limite invalicabile (*id est*: non bilanciabile) dalle fonti comunitarie» (Spadaro, 2015, 41) e dalla stessa Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale, per il vero, specie in ambiti materiali di particolare sensibilità per l'ordinamento costituzionale italiano – nel quale il lavoro è collocato al fondamento stesso della Repubblica democratica (art. 1, co. 1 Cost.) ed ivi connesso alla dimensione civile e politica della *civitas* (Benvenuti, 2009, 3) – «ha usato toni non sempre rispettosi delle identità nazionali e delle tradizioni costituzionali» (Sciarra, 2013, 103). Come da ultimo sostenuto con estrema saggezza da parte del Presidente della Corte costituzionale Paolo Grossi nella sua *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*, «essendo improponibile qualsiasi primato ideologico di questo o quel sistema ordinamentale, occorre accettare di rimettere in discussione molte delle proprie premesse, tuttavia salvaguardando, al più possibile, le *specificità*». Si tratta di considerazioni che, ove suscettibili di ispirare la stessa giurisprudenza costituzionale italiana, non mancheranno di produrre esiti rimarchevoli anche all'interno dell'ordinamento giuridico di riferimento.

A voler enucleare qualche episodio concreto talora prospettato nella riflessione dottrinarie e talaltra tratto da esperienze costituzionali diverse da quella nostrana, una tale eventualità si potrebbe realizzare, ad esempio, in presenza di una legge di bilancio «incostituzionale proprio perché ossequiosa dei vincoli imposti dall'Unione europea» (Salazar, 2015, 118). Occorre sempre considerare, infatti, che «il rispetto di determinati parametri economici garantisce ben precisi interessi economico-finanziari [ch]e solo a certe condizioni... possono rappresentare uno scenario favorevole allo sviluppo della persona, vero scopo del programma contenuto nell'art. 3, Cost.» (Mone, 2014, 15). A ciò deve aggiungersi, come corollario, che il riconoscimento in positivo della propria identità costituzionale (Vecchio, 2012, 140) da parte di una corte costituzionale o suprema non determinerebbe affatto, in tutta evidenza, l'uscita dall'Unione europea (Kelemen, 2016, 148-149). Questo è chiaramente dimostrato non solo dalla postura assunta dalla Corte costituzionale italiana nella summenzionata sentenza n. 232/1989, mai più rimessa in discussione, ma altresì dalla già citata (*supra*, § 4.1) recentissima pronuncia del Tribunale costituzionale federale tedesco (BVerfG, 2 BvR, 2735/14, decisione del 15.12.2015), in tema di mandato di arresto europeo (Calvano, 2016, 18). In quest'ultima pronuncia «apparentemente... rivoluzionaria» (Faraguna, 2016, 455), il giudice costituzionale in questione dispone che l'ordinamento statale interessato debba “chiudersi” a fronte di un'istanza dello Stato consegnatario (*scilicet* l'Italia) riguardante un condannato in contumacia, laddove ciò violi la garanzia della dignità umana di cui all'art. 1, § 1, della Legge fondamentale tedesca del 1949. La conseguenza adamantina di un siffatto ragionamento consiste in ciò, che un siffatto contrastante disposto normativo derivante dal diritto sovranazionale risulta pianamente «in Deutschland ausnahmsweise nicht anwendbar», con una

«valutazione... circoscritta puntualmente al caso in esame» (Faraguna, 2016, 123).

Senza dubbio, si tratterà allora da parte dei diversi giudici costituzionali o supremi, in questi come in tutti gli altri futuri possibili e prospettabili frangenti, di con-tenere – nel senso letterale dell’espressione, cioè di tenere insieme – le weberiane etiche dei principi e della responsabilità (Bonini, 2014, 27), come peraltro dovrebbe essere per qualunque giudice e in qualunque giudizio (Benvenuti, 2013, 12-13); e di avere al contempo, però, una certa (auto)consapevolezza del fatto che il «potenziale controegemonico della dottrina dei controlimiti» (Dani, 2014, 133) è per struttura e per funzione limitato, considerando che, comunque, «la loro attivazione non sembra idonea a produrre un cambio di direzione delle politiche economiche dell’Unione» (Dani, 2014, 133). Per questa evenienza – come si è già detto a proposito del caso della crisi della Grecia (*supra*, § 3) – potrebbe innovativamente operare, se del caso, la sola forza reale dei soggetti storici, una volta manifestatisi, non certo l’intervento di un giudice costituzionale o supremo, fosse questo anche il sommo «custode della costituzione» (Kelsen, 1930-1931, 229 ss.) o l’inviolata «“isola della ragione” nel caos delle opinioni» (Modugno, 1970, XI).

Tuttavia, una volta tenuto ben fermo un simile doveroso *caveat*, proprio le corti costituzionali o supreme – e non certo la Corte di giustizia dell’Unione europea, come pure auspicato da parte dei commentatori (Koukiadaki, 2015, 440 ss.) – hanno dato in qualche caso prova di inequivoche vitalità e sensibilità nell’affrontare alcune delle più rigide misure anticrisi variamente tracimate negli ordinamenti statali di destinazione. Così, a voler evocare alcuni degli Stati membri la cui moneta è l’euro – ma lo stesso sarebbe da dire per altri, come la Romania (Pauciulo, 2015, 125-126) o l’Ungheria (Hinarejos, 2015, 126-127) –

duramente colpiti dalla recente crisi economica, dalla Lettonia (la cui Corte costituzionale ha censurato il taglio repentino dei trattamenti previdenziali approvato dal Parlamento per il periodo 2009-2012: decisione sul caso n. 2009-43-01), al Portogallo (il cui Tribunale costituzionale ha dato risalto al «princípio da igualdade proporcional»: decisioni n. 187/2013 e n. 413/2014), alla Grecia (il cui Consiglio di Stato ha adottato una pronuncia, la decisione n. 3354/2013, subito qualificata dai commentatori «*Solange in Athens*»: Iodice, 2014, 539 ss.), alla stessa Italia (la cui Corte costituzionale, seppur con perduranti incertezze e notevoli oscillazioni, è intervenuta positivamente in tema di blocco della perequazione dei trattamenti pensionistici e di sospensione della contrattazione collettiva per alcuni lavoratori pubblici: sentenze n. 70/2015 e n. 178/2015); all'interno di ciascuno di essi – si diceva – si è avuta più di una «dimostrazione empirica del permanere di un dualismo sostanziale» (Angelini, 2007, 339) tra l'ordinamento statale di volta in volta chiamato in causa e, seppur indirettamente, quello sovranazionale. L'empirismo poc'anzi richiamato riguarda, infatti, la cura dimostrata da ciascuno di quei giudici costituzionali o supremi – in più di un caso, in realtà, l'effettiva non necessità – nel trattenersi dall'investire, per così dire, frontalmente il diritto dell'Unione europea, riservando sapientemente le proprie attenzioni e i conseguenti dispositivi ad atti normativi statali. E proprio la cautela dimostrata dalla “nostra” Corte costituzionale – nelle cui pronunce hanno di volta in volta trovato un riferimento esplicito, tra l'altro, la lettera del 2011 indirizzata da Jean-Claude Trichet e Mario Draghi al «Prime Minister» italiano (C. cost., sentenza n. 223/2012), lo *spread* (C. cost., sentenza n. 223/2012), il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria del 2012 (C. cost., sentenze n. 310/2013, n. 88/2014 e n. 3/2016), il programma di “operazioni

definitive monetarie” della Banca centrale europea (C. cost., sentenza n. 130/2015), nonché, più in generale, la recente crisi economica, talora utilizzata come argomento ma mai (almeno sino ad ora) posta a fondamento di un certo esito decisionale (Benvenuti, 2013, 977-978) – appare, in questo senso, dotata di una portata *quodammodo* generale.

Tutto ciò induce a ritenere – a voler concretizzare un ordine di considerazioni conseguenti – che, qualora le istituzioni dell’Unione europea tendessero a «collocarsi nella prospettiva di mutamenti “taciti” delle norme dei Trattati sul governo dell’economia» (Rivosecchi, 2014, 80-81), con conseguente confusione di compiti e di ruoli nei rispettivi ambiti di competenza (de Streel, 2015, 88 ss.), andrebbe piuttosto ribadito con nettezza da parte degli organi costituzionali degli Stati membri, e ove occorra degli stessi giudici costituzionali o supremi, che, a voler fornire un altro esempio, «l’Unione europea... 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» (Balaguer Callejón, 2015, 31). Analogamente, è d’uopo ricordare che, secondo il diritto positivo vigente, non vi è spazio a livello sovranazionale per alcun «European “Fiscal Union”» (Callies, 2015, 46), al di là di quanto da taluno pur legittimamente auspicato (Buzzacchi, 2015, 244 ss.), magari all’interno della più ampia prospettiva – tutta però da discutere e, soprattutto, di là da venire – data da «l’istituzione di un governo europeo indipendente e legittimato direttamente dai cittadini; la creazione di un nuovo ordine politico sovranazionale che sottragga l’esclusività dell’azione politica e della formazione del consenso gli Stati nazionali; la solidarietà all’interno dell’area dell’euro; la presenza e l’azione nel mondo come entità unica europea; la riorganizzazione dei rapporti fra la Federazione e i paesi che non intendono partecipare alla

transizione ma limitarsi al mercato unico» (Dastoli e Santaniello, 2013, 108-109). Ancora, un non dissimile ordine di considerazioni non può non investire e perimetrare la funzione della Banca centrale europea nell'ora attuale, la quale va ricondotta – anche qui come si è già in parte anticipato (*supra*, § 2.2) – alla sua pur amplissima funzione di banca centrale, con una conseguente valutazione puntuale dei suoi «*poteri impliciti*» (Antoniazzi, 2014, 379 e 768) e, in ogni caso, con una connessa preclusione di qualunque sua prospettabile trasformazione, a Trattati immutati, in una novella «agenzia fiscale, che attraverso la valutazione dei piani di riforma nazionali e le decisioni relative all'acquisto di titoli del debito pubblico degli Stati, incide sulle politiche economiche e sociali degli Stati» (Paparella, 2016, 298) membri la cui moneta è l'euro. Proprio una siffatta dinamica, infatti – giova ripeterlo – ha dato vita a quell'assetto obliquo e instabile che oggi conosciamo (e criticiamo), contraddistinto da una «sorta di *modus vivendi* o tacito compromesso tra BCE e governi: la prima agisce talora come prestatore di ultima istanza, ma ribadisce la straordinarietà e non ripetitività di certe sue misure; i secondi professano ossequio all'indipendenza della BCE, astenendosi dall'interferire con le sue decisioni anche quando non le condividono» (Tosato, 2013, 12); *modus vivendi* o tacito compromesso, che dir si voglia, il quale non sembra però trovare alcun riscontro nel vigente diritto positivo dell'ordinamento dell'Unione europea.

In definitiva – e per quel che qui più rileva – il plesso formato dal *limes* sussistente nel diritto sovranazionale tra la politica economica e la politica monetaria, per le ragioni tutte giuridiche già a suo tempo espresse (*supra*, § 2.1) ed anche poc'anzi richiamate, appare difficilmente obliterabile. Ciò determina, come sua speciosa ma necessaria conseguenza, la collocazione di molte delle principali misure anticrisi fino a questo

momento adottate – dai meccanismi di assistenza finanziaria e (conseguentemente) di stabilità alla (rinnovata e rafforzata) disciplina di bilancio degli Stati membri, per come oggi li conosciamo – su di un crinale incerto, perché esposto a continue trasposizioni di segno «unidirezionale» (Manzella, Pinelli e Gianniti, 2015, 2) da parte del diritto dell’Unione europea a discapito di quello dei “suoi” Stati membri. Spetta alla riflessione di ciascuno non come giurista ma, naturalmente, *uti civis* stabilire quanto simili misure siano «parte della soluzione» o parte «del problema», riprendendo la schietta dicotomia compresa nel recente documento pubblicato dal Ministero dell’economia e delle finanze italiano nel febbraio del 2016 e intitolato *Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità*; con la conseguenza che ognuno potrà conseguentemente collocarsi, su un piano però di politica del diritto, sugli opposti fronti della giustificazione o dell’alternativa (Mayer, 2011, 4).

A favore della prima eventualità si sono espressi, da ultimo, il Governatore della Banca di Francia François Villeroy de Galhau e il Presidente della Banca federale tedesca Jens Weidmann i quali, in un articolo scritto “a quattro mani” l’8.2.2016, hanno perorato l’approfondimento di «trois piliers économiques: des programmes de réformes structurelles nationales menés avec détermination, une Union de financement et d’investissement ambitieuse et une meilleure gouvernance économique» (Villeroy de Galhau e Weidmann, 2016, 5). In particolare, con riferimento a tale ultimo profilo i due Governatori-Presidenti, nonché in tale veste componenti del Consiglio direttivo della Banca centrale europea, propugnano l’approntamento di un’«administration européenne efficace et moins fragmentée pour construire un Trésor commun à la zone euro, conjointement avec un conseil budgétaire indépendant» (Villeroy de Galhau e Weidmann, 2016, 5); soluzione invero più sbiadita e tecnocratica

di quella dell'istituzione di un vero e proprio «Ministro delle Finanze dell'Eurozona», proposta nel summenzionato documento, di marca governativa italiana e dotato anch'esso di un'incerta incisività (Saccomanni, 2016, 2), *Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità*. Quel che appare ben più rilevante, in ogni caso – al punto di raccogliere le critiche già dei primi commentatori (Gi. Rossi, 2016, 2) – è che, in assenza di una siffatta ulteriore limitazione di sovranità nell'ambito della politica economica, i predetti Villeroy de Galhau e Weidmann lasciano (e lanciano) sullo sfondo, seppure come soluzione di *second best*, la sollecitazione affinché le regole delle finanze pubbliche, in nome di una totalizzante «responsabilité individuelle» (Villeroy de Galhau e Weidmann, 2016, 5) degli Stati membri singolarmente considerati, siano corredate, come nelle ben note grida manzoniane, da ulteriori «severissime comminazioni» (Manzoni, 1840-1842, 31).

Quanti, all'opposto, aderissero al secondo corno dell'alternativa potrebbero muovere utilmente dalla considerazione formulata, a proposito del processo di integrazione europea, da John Rawls in una lettera poco conosciuta e scritta nel “lontano” 1998, secondo cui «un punto sul quale gli europei dovrebbero interrogarsi riguarda, se mi si concede di azzardare un suggerimento, quanto lontano vogliano che si proceda con la loro unificazione. Mi sembra che molto sarebbe perduto se l'Unione europea diventasse un'unione federale come quella degli Stati Uniti. In quest'ultimo caso, infatti, esiste un linguaggio condiviso del discorso politico e una completa disponibilità a passare da una all'altra forma di Stato. Inoltre, non sussiste un conflitto tra un ampio e libero mercato comprendente tutta l'Europa, da una parte, e dall'altra i singoli Stati-nazione, ciascuno con le proprie istituzioni, memorie storiche, e forme e tradizioni di politica sociale. Sicuramente questi elementi sono di grande valore per i cittadini di

tali paesi, poiché danno senso alle loro vite. Un ampio mercato aperto che includa tutta Europa rappresenta l'obiettivo delle grandi banche e della classe capitalista, il cui principale obiettivo è semplicemente quello di realizzare il più alto profitto» (Rawls, 1998, 213-214). Rawls così, sconsolatamente, conclude: «il risultato a lungo termine di questa politica economica – già in atto negli Stati Uniti – conduce a una società civile travolta da un consumismo senza senso. Non posso credere che ciò è quanto desiderate» (Rawls, 1998, 214).

5.3. UN'«INTEGRAZIONE DELLE SOLUZIONI INTERGOVERNATIVE NEL QUADRO GIURIDICO DELL'UE» OPPURE LA RICERCA DI UNA COMUNANZA DI INTERESSI?

In secondo luogo, nel documento intitolato *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa* si propone espressamente di ricondurre le diverse misure anticrisi approntate sul piano sovranazionale, ma con un metodo intergovernativo (e, in particolare, il Meccanismo europeo di stabilità) «nel quadro giuridico dell'Unione europea»; dunque, al di là – è dato ritenere – di quanto già compiuto con l'accrescimento dell'art. 136 TFUE, disposto nel 2011 ai sensi e per gli effetti dell'art. 48, § 6, TUE (*supra*, § 4.1). Tuttavia, anche tale prospettiva, al di là della sua desiderabilità, pare poco convincente, se non altro perché di segno controtendenziale e di carattere intempestivo rispetto al ruolo dell'Unione europea nel suo complesso di fronte alla recente crisi economica. Infatti, non soltanto il novero dei meccanismi di assistenza finanziaria e (conseguentemente) di stabilità – tra cui spicca, per l'appunto, il mentovato Meccanismo europeo di stabilità – ma altresì quello della (rinnovata e rafforzata) disciplina di bilancio degli Stati membri è stato caratterizzato e

investito da un incipiente sperimentalismo istituzionale, già precedentemente messo in luce (Benvenuti, 2015, 75 ss.), e da un connesso *dérapiage* verso (non già il diritto costituzionale ma) il diritto internazionale. A tale proposito, si potrebbe a buon diritto sostenere che proprio l'iterato e – considerando la storia del processo di integrazione europea – ancestrale ricorso al metodo intergovernativo, *a fortiori* nei momenti di trasformazione istituzionale, faccia emergere, unitamente a un «giudizio di valore sugli strumenti di *governance* previsti nel TFUE» (Nardi, 2014, 19) a chiaroscuro, la dimensione più intima e genuina di quel processo: quella di un'«integrazione flessibile secondo criteri funzionali» (Zielonka, 2014, 96), ossia – per dirla altrimenti – di un'integrazione nella differenziazione (Leruth e Lord, 2015, 758 ss.), anzi nelle molteplici differenziazioni, ciascuna delle quali assume tante diverse possibili forme (Stubb, 1996, 287 ss.) quanti sono gli attori che vi partecipano (*scilicet*, in primo luogo, gli Stati membri).

Non è una coincidenza, allora, se – pur considerando tutte le diversità del caso – fioccano tra i commentatori paragoni espliciti tra l'attuale disciplina giuridica della struttura economica dell'ordinamento sovranazionale e istituti *quodammodo* paralleli al diritto dell'Unione europea, come il sistema volto all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, di cui all'Accordo di Schengen del 1985 (Cucchiara, 2015, 98 ss.). Al contempo, ci si interroga in misura viepiù frequente se tale differenziazione possa investire anche profili cardinali del diritto sovranazionale, quali, ad esempio, la libera circolazione dei lavoratori o dei capitali (Amoroso e Jespersen, 2014, 104 ss.), e se la sua incidenza sul piano sostanziale sia in grado di bilanciarsi su quello procedimentale con la continua ricerca di strumenti di coordinamento, per così dire, al quadrato (o «co-ordination of co-ordination»: Armstrong, 2012, 224). Tutto questo ha

sullo sfondo una trama normativa per la quale – come si è già detto (*supra*, § 2.1) – già oggi molteplici e fondamentali ambiti di azione dell’Unione europea, come quello della politica economica, soggiacciono ad una (mera) azione di coordinamento da parte dello stesso ordinamento sovranazionale (artt. 2, § 3, 5, § 1, 119, § 1, e 121, § 1, TFUE).

In questo senso, a voler fornire un solo ma illustrativo riferimento, si può ricordare come, a partire dalle conclusioni del Consiglio europeo del 19-20.12.2013, faccia la sua comparsa nei documenti delle istituzioni di vertice dell’Unione europea la previsione di tutto un «sistema di partenariati comprende[nt]e meccanismi di solidarietà correlati», incorporato nel Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche. A tal fine, a fronte dell’assunzione da parte del singolo Stato membro coinvolto de «le priorità di politica economica individuate nell’analisi condivisa del Consiglio europeo sulla situazione economica negli Stati membri e nella zona euro in quanto tale e... le raccomandazioni specifiche per paese», quest’ultimo riceverebbe in contraccambio una forma di (non meglio precisato) «sostegno». Conseguentemente, la prefigurazione di una sorta di arcipelago di «accordi contrattuali reciprocamente concertati e meccanismi di solidarietà correlati» che ne deriverebbe, sempre secondo le conclusioni surrichiamate, ha portato i più acuti osservatori a prefigurare, quale tendenza in atto nel diritto sovranazionale, un consapevole «shift from legislation to contract» (Craig, 2012, 28) – formula che riecheggia quella relativa al «movimento *dello status al contratto*» (Maine, 1861, 130) di cui ha scritto, com’è noto, Henry S. Maine – in virtù del quale «si verrebbe a definire, non più all’esterno ma all’interno del quadro istituzionale dell’UE, una forma di *governance* “negoziata”, in cui la determinazione degli obiettivi e degli strumenti, la valutazione delle riforme che gli Stati devono avviare al loro interno e delle

criticità che possono riscontrare in tale processo, l'ammontare del sostegno finanziario necessario sono il frutto di un vero e proprio accordo in cui entrambe le parti assumono specifici impegni» (Tufano e Pugliese, 2014, 2537). Un contratto postula, in tesi, la libertà e l'uguaglianza, almeno formale, di entrambe le parti. In questo caso, è bene avere, però, piena contezza del fatto che, in un contesto di sviluppo istituzionale così considerato, la fase negoziale costituisce l'*alter ego* della condizionalità, con la prima che trae da quest'ultima una dimensione fondamentalmente individualizzante e con la conseguenza che ciascuno Stato membro singolarmente considerato, specie se bisognoso di quel «sostegno» poc'anzi evocato, si troverebbe solo di fronte alle determinazioni, preventive e correttive, della Commissione europea e del Consiglio dell'Unione europea.

Se si volesse indulgere, per una volta, ad un'immagine per descrivere tale evoluzione in corso – ed è a tutti noto quanto le raffigurazioni, a partire da quella del tempio greco a tre colonne, abbiano accompagnato, se non permeato, il processo di integrazione europea – si potrebbe ricorrere a quella di un assetto sovranazionale stellato, dato dalla compresenza di un nucleo istituzionale centrale (l'Unione europea stessa) e, al contempo, di «molteplici “ambiti” normativi in continua ri-composizione» (Grimaldi, 2016, 508), ai quali afferiscono, a seconda degli interessi e, lo si ripete, delle strategie nazionali (*supra*, § 5.2), i singoli Stati membri (o gruppi di essi: Brunkhorst, 2014, 170-171), alla luce di quanto i Trattati dispongono in materia di cooperazioni rafforzate: Rossolillo, 2014, 333 ss.). La novità del disegno – già ben visibile, in particolare, con il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria e forse, un domani, massimizzato in caso di esito avverso alla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea del *referendum* che si terrà nel giugno

del 2016 (*supra*, § 1) – consiste nella presenza di una «molteplicità di accordi internazionali, nei quali si misurano però la forza e la debolezza degli Stati membri» (Gianniti, 2016, 419), e nella conseguente crescente difficoltà di definire i contorni di un “dentro” e un “fuori” l’ordinamento sovranazionale olisticamente inteso. Ancora, se si volesse ricorrere questa volta ad una figura nel campo della musica, si potrebbe richiamare in proposito la polifonia (Pélabay, Nicolaïdis e Lacroix, 2010, 334 ss.), ossia, come prospettato da Jan Zielonka, uno «stile di composizione musicale che si avvale di diverse linee melodiche simultanee, ma relativamente indipendenti» (Zielonka, 2014, 93), e vede la presenza di un numero variabile di suonatori – per rimanere in tema – distinti per quantità e qualità.

Tornando, però, a più terrene considerazioni, si tende talora ad obliare che lo stesso Trattato di Lisbona del 2007 è molto più “country specific” di quanto comunemente si pensi; e ciò appare avvalorato dalla moltitudine di 37 protocolli e 65 dichiarazioni allegati, i quali costituiscono, siano essi considerati *uti singuli* o nel loro insieme, un elemento consustanziale dell’attuale trama giuridica dell’Unione europea. A sua volta, poi, essa o tutti i “suoi” Stati membri sono parte di organizzazioni internazionali più ampie, dal Consiglio d’Europa, *in primis*, allo Spazio economico europeo, che include l’Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia, ed hanno stipulato numerosissimi accordi internazionali con singoli Stati estranei anche quest’ultimo, come la Svizzera. Torna (questa volta) di attualità, in chiave proiettiva, lo sfortunato motto «unita nella diversità», riportato all’art. I-8, co. 3, del progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, nell’indurre anche la riflessione giuspubblicistica, “naturalmente” avvezza, in virtù della propria matrice concettuale tradizionalmente statalistica, a ragionare in termini olistici e

monodimensionali, «[to] learn to accept the fact that its diversity will accompany it far into the future, so that conflict born of diversity will continue to characterise the process of European integration» (Joerges, 2014, 154). D'altronde, è sempre stato così che nel processo di integrazione sovranazionale singoli e puntuali «sviluppi normativi al di fuori dell'Unione po[tesser]o essere successivamente riassorbiti al suo interno (come già verificatosi) e il successo di iniziative promosse da un'avanguardia di Stati membri p[otesse] convincere anche gli altri ad associarvisi (anche questo già avvenuto)» (Tosato, 2015, 23). Quel che risulta senz'altro rilevante, oggi, è che tale movimento non sembra più di segno unidirezionale, nel solco di quel «processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» (art. 1, co. 2, TUE), ma appare caratterizzato da spinte e contospinte, avanzamenti e arretramenti, innovazioni più o meno incisive ed altrettanto subitanei *revirements*.

All'interno di tale cornice istituzionale di riferimento si può ora provare a tematizzare e, per così dire, a laicizzare la questione rovente nel dibattito pubblico attuale del rapporto tra l'Unione europea e l'unione monetaria, nel momento in cui il proposito dell'uscita dall'euro viene sovente messo a tema e da più parti evocato (Sapir, 2012, 16). Sul punto, va innanzi tutto ricordato e condiviso, come di recente sottolineato anche da Peter Häberle, che, «per quanto la moneta unica sia importante per gli Stati costituzionali “europeizzati”, tuttavia rimane limitato il significato dell'Euro economico per l'Europa nel suo insieme. “Schengen” e “Dublino” sono altrettanto significativi per l'Europa unita» (Häberle, 2015, 324-325), a testimonianza del fatto che i soggetti reali (*id est* le persone) hanno da essere collocate al centro di ogni riflessione giuridica.

Tanto premesso – e dopo aver doverosamente vagliato le opinioni di segno contrario (Rossano, 2015, 14) – vi è motivo di ritenere, in punto di diritto, che il recesso dalla seconda (l'unione monetaria) e non dalla prima (l'Unione europea) sia pienamente legittimo (Peroni, 2015, 99-100). Ciò scaturisce dalla duplice e coesistente ragione che, per un verso, il recesso dall'ordinamento sovranazionale è anch'esso sempre giuridicamente possibile, essendo gli Stati membri e nessun altro «Herren der Verträge» (Ipsen, 1972, 101), e financo il recesso dall'ordinamento sovranazionale è anch'esso giuridicamente consentito e financo prospettato nello stesso diritto dell'Unione europea (art. 50 TUE); e, per un altro, che l'adesione all'unione monetaria «risulta configurata, sotto ogni profilo, come conseguenza di un provvedimento ampliativo, ma eventuale, di uno *status* autonomamente sussistente, in precedenza, nella sua pienezza» (Barra Caracciolo, 2015, 297). A tale duplice ordine di ragioni, entrambe ancorate al diritto sovranazionale, potrebbe aggiungersene un'altra che affonda piuttosto nel diritto costituzionale italiano. Appare infatti in qualche modo connaturato allo spirito e alla lettera – giusta l'utilizzazione del verbo «consente» – della seconda proposizione dell'art. 11 Cost. la circostanza che quel consenso sia, per l'appunto, pur nel rispetto delle «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute» (art. 10, co. 1, Cost.), sempre revocabile (Guazzarotti, 2016, 92). Resta ferma, naturalmente, l'auspicabilità che un eventuale ritiro venisse debitamente concordato con gli altri Stati membri la cui moneta è (*rectius*: resta) l'euro, al fine di adottare i più opportuni provvedimenti di politica monetaria atti a non aggravare ulteriormente le probabili situazioni di squilibrio che *ipso facto* ne deriverebbero (Vardi, 2016, 249 ss.); il tutto in linea, ancora una volta, con i tempi lunghi prefigurati all'art. 50, § 3, TUE.

Una volta assunta tale prima considerazione di ordine strettamente giuridico, è consentito procedere, ora, ad un inquadramento più generale della moneta unica all'interno delle linee evolutive in atto nell'ordinamento sovranazionale. In proposito, vero è, in primo luogo, che «l'euro è stat[o] e resta una creatura nata dall'euforia della globalizzazione degli anni novanta, per cui la capacità d'azione dello stato non era soltanto qualcosa di superato, ma anche di superfluo» (Streeck, 2013, 215). Già a partire da quella fase germinale, infatti, l'Unione europea non solo ha dimostrato una «sostanziale subalternità alle logiche della globalizzazione» (Marcelli, 2012, 138), ma ne è stata anzi *maior pars*. Per questa ragione, la critica all'unione monetaria assume una portata più ampia, posto che, com'è stato da taluno osservato, «l'euro non è una moneta, ma un preciso metodo di governo in cui la politica è integralmente sussunta sotto l'economico» (Fusaro, 2015, 16). Essa, dunque, si colloca all'interno di un orizzonte teorico che mette espressamente in campo, in una prospettiva sia descrittiva che prescrittiva, la questione della «déglobalisation» (Sapir, 2011, 216) o, più correttamente, visto il contesto di provenienza della discussione, della «démondialisation» (L. Weber, 2012, 11 ss.); problema invero «insidioso, ambiguo, per certi versi sfuggente e inafferrabile» (Cantaro, 2008, 11), ma comunque letto da taluni in chiave ciclica (Verde, 2014, 135). Sulla scorta anche di tali riflessioni particolarmente critiche in ordine alle modalità di concezione (prima) e di conduzione (poi) dell'unione monetaria e, a monte di essa, degli stessi postulati politico-economici (piaccia o non piaccia) di riferimento, potrebbe quindi adottarsi, in linea di principio, come buona regola per tutti gli Stati membri la cui moneta è l'euro quella di avere comunque un *exit strategy* a cui fare, se del caso, affidamento, qualora tale tessera del mosaico sovranazionale dovesse rivelarsi più dannosa che vantaggiosa o comunque risultare, alla prova del tempo, da sostituire. E tale

esigenza sembra tanto più urgente quanto più la prospettiva dell'uscita dall'unione monetaria è stata finora tematizzata al di fuori degli studi giuridici e si è invero distinta «per una caratteristica: salvo eccezioni, non dedica una sola riga tecnicamente fondata a questioni giuridiche. Fatto singolare, poiché la Ue è anzitutto un immenso edificio giuridico» (Gallino, 2016, 182).

Al contempo, però, l'euro è figlio di quella stagione anche *in bonum*, nel senso che la sua circolazione affonda, oltre che in evidenti ragioni di ordine politico collegate allo sviluppo incrementale del processo di integrazione europea (Enderlein, 2015, 18 ss.), in giustificati motivi di carattere economico, riconosciuti anche dagli economisti meno benevoli nei confronti della moneta unica (Sapir, 2011, 198); ragioni e motivi, dunque, a fronte dei quali oggi i costi (Scharpf, 2016, 47-48) di un uscita (più o meno) controllata dall'unione monetaria appaiono tanto imprevedibilmente rilevanti (Papadia, 2014, 1090 ss.), quanto pericolosamente incerti (Fazi e Iodice, 2016, 162 ss.). Per questo si è potuto a buon titolo sostenere, ancorché senza enfasi ed entusiasmo particolari, che «il cammino verso la moneta unica [sia] stato un cammino largamente inevitabile per l'Europa nelle condizioni economiche di disordine internazionale venutesi a creare con la crisi del sistema di Bretton Woods all'inizio degli anni Settanta e il successivo abbandono del regime dei cambi fissi in favore di un regime di cambi flessibili» (La Malfa, 2000, 21).

A ciò potrebbe utilmente aggiungersi anche la considerazione temporalmente più vicina di segno, per così dire, agnostico, formulata da chi ha ritenuto che la recente situazione di crisi economica non sia una crisi della moneta unica (Fratzcher, 2015, 30-31) e, soprattutto, «non nasca dall'interno dell'Europa» (Bertorello, 2014, 94), ma sia piuttosto il precipitato "regionale" – ancorché in qualche misura acuito dalla stessa

configurazione giuridica dell'ordinamento sovranazionale e del suo principio di struttura dato dal dualismo tra la (disciplina della) politica economica e la (disciplina della) politica monetaria (*supra*, § 2.1) – delle dinamiche proprie del capitalismo mondiale nel suo stadio attuale (Lordon, 2014, 24) e della sua evoluzione a partire, ancora una volta, dai tre ultimi decenni del Novecento. Già in quella lontana stagione, infatti, viene messa a tema, ancorché in una prospettiva spiccatamente conservatrice, l'«esistenza del problema Europa» (Crozier, 1975, 27), caratterizzata da «entropia... complessità... coalescenza» (Crozier, 1975, 28), e i “suoi” Stati membri vengono contestualmente sollecitati ad avviare una «*trasformazione di fondo del loro modello di governo e del loro modo di controllo sociale*» (Crozier, 1975, 62), anche nella direzione di una maggiore integrazione sovranazionale. All'opposto, si registra sin da allora, in chiave però progressista, una critica particolarmente severa nei confronti della «socializzazione dei costi e [del]l'appropriazione privata dei profitti» (O'Connor, 1973, 14), fenomeno tipico dei sistemi economici capitalistici contemporanei ed oggi invero massimizzato dell'inossidabile riconoscimento della libertà di circolazione dei capitali (Bucci, 2008, 1013 ss.), financo tra Stati membri e Paesi terzi (Seatzu, 2014, 9-10), a livello inter- e sovranazionale (Rescigno, 2014, 80-81). Oggi, seguendo il medesimo ordine di considerazioni, come ha scritto di recente Hans M. Enzensberger, «se Jean Monnet fosse ancora in vita, certamente ripenserebbe con tristezza ai tempi della Comunità del carbone e dell'acciaio. [...] I fondatori della prima Unione europea si concentravano sui problemi dell'industria pesante. Ancora non potevano sospettare nulla di un fantasma che si aggira non solo per l'Europa, ma per l'intero pianeta» (Enzensberger, 2011, 63): il fantasma del «finanzcapitalismo» (Gallino, 2011, 5 ss.) globale.

In definitiva, l'unione monetaria sembra collocarsi a pieno titolo all'interno di quella medesima contraddizione attuale che segna la disciplina giuridica della struttura economica propria dell'Unione europea, astretta tra il superamento *contra ius* di quella dicotomia più volte richiamata (politica economica *versus* politica monetaria) o, in alternativa, il verificarsi di una situazione di stallo (*supra*, § 2.1) o di *stásis* (Cacciari, 2003, 12), parola che, lo ricorda da ultimo Giorgio Agamben, richiama concettualmente uno stato di immobilità, ma anche di guerra civile (Agamben, 2015, 12 ss.). Riprendendo una recente riflessione portata avanti proprio su questo aspetto al contempo cruciale e dilemmatico da Etienne Balibar, «*l'euro "ordo-libéral" détruit l'Europe en démantelant ses solidarités sociales et en écartelant ses territoires, mais la destruction de l'euro la détruirait tout autant, en accentuant les rapports concurrentiels entre ses nations*» (Balibar, 2016, 19-20). Se si accetta tale conclusione, ne potrebbe discendere un atteggiamento tutto sommato pragmatico nei confronti dell'unione monetaria – se non dello stesso processo di integrazione europea – che non può certo costituire un bene (e un fine) in sé (Denord e Schwartz, 2009, 122), ma in tanto si legittima e si fortifica in quanto è capace di incidere in termini apprezzabilmente positivi sulla realtà degli Stati membri e sulla vita dei “suoi” cittadini (Schmidt, 2015, 94 ss.). È stato Cicerone ad insegnarci, prima di tutti, che, affinché vi sia un popolo, vi dev'essere non solo l'«uguaglianza nei diritti» (Ferrajoli, 2013, 169), ma altresì, ad un tempo, un qualche «accordo nell'osservare la giustizia» (Cicerone, I, 25, 39 o 199) e un'effettiva «comunanza d'interessi» (Cicerone, I, 25, 39 o 199). Se poi solo si considera che a livello di Unione europea un popolo neppure vi è, ma semmai vi sono dei «popoli» (art. 1, co. 2, TUE) al plurale – questione su cui si tornerà in fine (*infra*, § 6) – non v'è chi non veda come tale fondamentale condizione

debba risultare *a fortiori* rispettata e, in qualche modo, giorno per giorno alimentata e vivificata.

5.4. UN «RUOLO FONDAMENTALE PER PARLAMENTO EUROPEO E PARLAMENTI NAZIONALI» OPPURE LA RICERCA DI CONDIZIONI DI PARITÀ?

In terzo luogo, nel documento intitolato *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa* tutto quel (poco) di sostanziale che si dice sul ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti degli Stati membri è legato al loro coinvolgimento, *sub specie* di «controllo», nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, istituto principe di quella (rinnovata e rafforzata) disciplina di bilancio degli Stati membri, di cui si è già lumeggiato (Benvenuti, 2015, 96 ss.). In tal modo, sembrerebbe assumersi in tesi che il quadro istituzionale complessivo del diritto sovranazionale e, a monte di esso, delle stesse relazioni interordinamentali potrebbe dirsi significativamente innovato e sostanzialmente arricchito qualora si prevedessero, come prospettato, pur validi momenti di discussione sull'analisi annuale della crescita della Commissione europea o sulle raccomandazioni da questa formulate Paese per Paese.

Di ciò, per le ragioni che si esporranno nel prosieguo, vi è più di un motivo di dubitare. In via preliminare, va rilevato che tale inequivocabile laconicità potrebbe in qualche modo sorprendere, vista la riconducibilità del testo in questione anche al Presidente del Parlamento europeo (*supra*, § 5.2), ma solo ad un'osservazione istintiva e poco meditata. Infatti, la sostanziale pretermissione dell'unico organo che pure, a livello

sovranaZIONALE, rappresenta direttamente i cittadini (degli Stati membri) dell'Unione europea (art. 10, § 2, co. 1, TUE) e che per ciò compare per primo nell'elenco delle sue istituzioni (art. 13, § 1, co. 2, TUE) si colloca appieno all'interno di quell'orizzonte generale di integrazione negativa dell'Unione europea (anche) nella sua fase attuale – a cui si è già fatto precedentemente cenno (*supra*, § 2.2) – e al conseguente meccanismo di legittimità dell'intero ordinamento sovranazionale «orientat[a] all'output» (Scharpf, 1999, 13) o, al limite, al «throughput» (Schmidt, 2013, 2 ss.). Un diverso e più ampio significato avrebbe avuto, piuttosto, la sperimentazione anche nel documento qui osservato di soluzioni alternative variamente emerse anche in tempi recenti a livello di dibattito pubblico, come quella – tra le molte possibili – di istituire una “nuova” assemblea parlamentare per i soli Stati membri la cui moneta è l'euro (Blanke e Böttner, 2015, 273-274), al fine di superare il presente stato di «asimmetria democratica» (Donati, 2013, 360), per cui il Parlamento europeo non può essere sostanzialmente chiamato in causa in materia di unione monetaria, perché rappresenta infrazionabilmente i cittadini (degli Stati membri) dell'Unione europea nel loro complesso; o quella, per altro verso, di conferire a un gruppo di Parlamenti degli Stati membri (e non certo al Parlamento europeo: Grimm, 2016, 30-31) il potere di fermare «unwanted legislative proposals» di provenienza sovranazionale (L.S. Rossi, 2015, 380), come ipotizzato in una lettera assurta ad una certa notorietà del 10.11.2015 indirizzata dal *Premier* britannico David Cameron al Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk e come in parte recepito nell'inedito accordo internazionale in forma semplificata (sez. C, §§ 2, co. 2, e 3) concluso dei capi di Stato o di governo riuniti in sede di Consiglio europeo del 18-19.2.2016 (Curti Gialdino, 2016, 4); o, ancora, quella di intestare agli stessi Parlamenti degli Stati membri una più stringente funzione di controllo del principio di sussidiarietà, come sollecitato in un'altra lettera-

manifesto, scritta questa volta dal Ministro degli esteri neerlandese (ed oggi Primo Vicepresidente della Commissione europea) Franz Timmermans il 21.6.2013, in nome del principio «Europees wat moet, nationaal wat kan».

Scendendo però, nuovamente al piano dell'attuale diritto positivo – che è l'unico su cui si ritiene di poter indugiare, come già dichiarato in apertura (*supra*, § 1), posto che solo su di esso i giuristi, nell'ambito della *communitas civium*, possono far valere un'opinione in qualche misura qualificata – per trovare una solida e più che circostanziata riaffermazione delle prerogative parlamentari occorre prendere in considerazione le statuizioni che, soprattutto a partire dalla pronuncia sul Trattato di Lisbona del 2007 (BVerfG, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, BvR 1022/08, BvR 1259/08 e BvR 182/09, decisione del 30.6.2009), il Tribunale costituzionale federale tedesco, in nome di una «desacralizzazione costituzionale dell'ordinamento sovranazionale» (Mangiameli, 2016, 20), ha riferito all'Assemblea federale. A quest'ultima, infatti, ad avviso di tale giudice costituzionale devono indefettibilmente spettare, per la sua diretta e immediata scaturigine dalla volontà popolare e per la sua coesenziale configurazione non solo (e non tanto) quale organo di controllo, ma quale organo-motore di quell'ordinamento statale complessivamente considerato, le decisioni sulle entrate e sulle spese. Anche a tale proposito – come già precedentemente riscontrato a proposito sia della controversia sul programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea (*supra*, § 4.1) sia, più in generale, della salvaguardia della *Verfassungsideutlichkeit* (*supra*, § 5.2) – la funzione sistemica del Tribunale costituzionale federale tedesco appare degna di una sicura menzione, perché, anche nell'attuale incerta stagione del processo di integrazione sovranazionale, esso spicca, tra le diverse corti costituzionali o supreme degli Stati membri dell'Unione europea, senz'altro come quello che più ha

provato ed è in parte riuscito a «colmare un *deficit* democratico-rappresentativo, che, originatosi a livello europeo, rischia potenzialmente di ripercuotersi anche a livello nazionale» (Saitto, 2015, 319), come in Germania così in Italia e negli altri ventisei Stati membri dell'Unione europea.

In proposito, non può tacersi che suonerebbe ben strana la critica alla Repubblica federale di Germania circa la capacità dei propri organi costituzionali di svolgere adeguatamente il proprio mestiere, che è quello precipuo – fosse anche quel giudice costituzionale un «novello Sigfrido» (Di Plinio, 2016, 276) – di difendere le ragioni dell'ordinamento statale di riferimento, seppur facendo ricorso ad argomenti stigmatizzati, ad esempio, da Sabino Cassese (quando era egli stesso giudice costituzionale) come una «“summa” di luoghi comuni su Stato, diritto, sovranità, democrazia» (Cassese, 2009, 1006). La questione, semmai, si potrebbe impostare – a modesto avviso di chi scrive – in termini in parte diversi e dovrebbe riguardare non tanto la capacità o l'attitudine del giudice costituzionale tedesco di assurgere, per così dire, a «leader of the pack» (Claes, 2016, 157), quanto piuttosto, per ipotesi, la prospettata e correlativa assenza di un ruolo consimile negli altri Stati membri dell'Unione europea e, dunque, nella stessa Italia. In altre parole, occorrerebbe segnare, piuttosto, l'evidente discriminazione tra l'eventualità che il giudice costituzionale tedesco agisse per eccesso, alla stregua, ormai, a tutti gli effetti di un «europäischer Gesetzgeber» (Möllers e Redcay, 2013, 419 ss.); oppure, per altro verso, che fossero le omologhe istituzioni degli altri ad operare per difetto.

Rispetto a quest'ultima evenienza, si è già fatto cenno (*supra*, § 5.2) alla circostanza che lo stesso giudice costituzionale tedesco evoca *ad adiuvandum* nelle proprie pronunce i *dicta* anche delle corti costituzionali o supreme di altri Stati membri, ciascuna delle quali avrebbe sostanzialmente, a

modo proprio, una sfera di intangibilità dell'ordinamento statale di riferimento nelle relazioni con quello sovranazionale (così, in particolare, la Danimarca, l'Estonia, la Francia, l'Irlanda, l'Italia – con una citazione diretta delle sentenze n. 98/1965, n. 183/1973, n. 170/1984, n. 232/1989, n. 168/1991 e n. 117/1994 della Corte costituzionale, curiosamente accompagnate dall'esplicitazione delle parti attrici o ricorrenti dei vari giudizi *a quibus* – la Lettonia, la Polonia, la Spagna, la Repubblica ceca e il Regno Unito: da ultimo, BVerfG, 2 BvR, 2735/14, decisione del 15.12.2015). E si sono altresì già evocati i casi e i modi in cui potrebbe dispiegarsi – per quel che qui più rileva, con riferimento all'Italia – una compiuta verifica dell'identità costituzionale del nostro ordinamento giuridico, con argomenti *quodammodo* paralleli a quelli spesi, in tempi a noi recenti, a proposito delle «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute», di cui all'art. 10, co. 1, Cost. (C. cost., sentenza n. 238/2014).

Al riguardo, non può che riportarsi la cruciale considerazione che «non tutti i cammelli europei possono passare per la cruna dell'art. 11 della Costituzione, il cui significato essenziale è che il posto dell'Italia in Europa (e comunque in tutte le istituzioni create da accordi internazionali) deve deciderlo l'Italia, perché, quale che sia la prospettiva che si assume, è nella Costituzione... che giace la legittimazione delle istituzioni sovranazionali, non viceversa» (Luciani, 2014, 99-100). Ciò significa, in termini più prosaici, che l'Unione europea non potrà mai risolversi in una sorta di cavallo di Troia per i “suoi” Stati membri, suscettibile di far penetrare all'interno di essi enunciati normativi eventualmente in contrasto (almeno) con i principi fondamentali o con i diritti inviolabili, ma piuttosto atteggiarsi – è stato detto con ironia – a «peaceful democratic donkey that can work for all people in an open pasture-ground» (Luther, 2012, 45).

Pertanto, come sottolineato anche da studiosi provenienti da altre esperienze giuridiche – e, dunque, con una portata tale da trascendere la sola vicenda costituzionale italiana – «when integration starts going against the key normative content of the national constitutions, it is time to start using such constitutions not as national limits to this or that secondary supranational norm, but as the ultimate source of the yardstick of European constitutionality. According to such yardstick, neither the centralization of power without corresponding democratic control, nor the structural bias in the socio-economic constitution of the Union can be constitutional. They have to be actively contested as unconstitutional» (Menéndez, 2013, 525).

Quanto, invece, all'altra denegata supposizione – e cioè quella nella quale, per avventura, il «Modell Deutschland» (Bolaffi, 2014, XXIV ss.) dovesse rivelarsi anche nella sua declinazione giurisprudenziale univoco e pervasivo, determinando una torsione (ulteriormente) competitiva al corso attuale del processo di integrazione europea (Mostacci, 2015, 2 ss.) e così producendo, in fin dei conti, una «sorta di “democratizzazione in un solo Paese”» (Pinelli, 2015, 2270) – si tratterebbe, in tutta evidenza, del sintomo più evidente di un'inaccettabile, anche in punto di diritto costituzionale, degenerazione dell'intera Unione europea (Pinelli, 2014, 9-10), sfigurata alla stregua dell'ormai totalitaria fattoria orwelliana in cui «qualche Stato membro è *più eguale* degli altri» (Losurdo, 2016, 35). A tale prospettazione di una «Einsamkeit des deutschsprachigen Europarechts» (Thym, 2014, 1 ss.) andrebbe ribattuto senza incertezze, *ex adverso*, non solo che, «se l'Europa non dovesse crescere come organismo democratico, quel che resterebbe da organizzare non sarebbe più l'Europa» (Mancini, 1993, 97); ma ancor più che la Carta repubblicana del 1947 ci consegna alla seconda proposizione dell'art. 11 Cost. un'indicazione sintetica e lungimirante (Benvenuti, 2010, 79-80), per cui le «limitazioni di sovranità», consentite

(Modugno, 2016, 688) laddove «necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», devono verificarsi, se del caso, solo ed esclusivamente «in condizioni di parità con gli altri Stati» (Guarino, 1991, 346 ss.). Tale parità costituisce, per così dire, una precondizione assoluta per la partecipazione «senza velleitarismi e senza subalternità» (Gio. Napolitano, 2016, 17) dell'Italia – così come, del pari, di diversi altri Stati membri dell'Unione europea, tra cui, ad esempio, la stessa Grecia (art. 28, § 3, della Costituzione del 1975) – ad un'organizzazione inter- o sovranazionale, non una sua accidentale e contingibile conseguenza. Rispetto a questo snodo, ritenere che proprio il primato del diritto dell'Unione europea possa costituire la massima garanzia del principio della parità degli Stati membri e così contrapporsi a quello che è stato qualificato da qualche acuto commentatore (F. Fabbrini, 2015, 1014), anche da ultimo, il «*paradox of domination*» (F. Fabbrini, 2016, 15), poco aggiungerebbe alla questione del doveroso rispetto del dettato costituzionale di ciascuno Stato membro dell'Unione europea, rispetto al quale, anzi, rischierebbe di configurarsi come un tipico sofisma *post hoc ergo propter hoc* (F. Fabbrini, 2015, 25).

Se questo è vero – come a chi scrive pare – è proprio l'aureo riferimento alle «condizioni di parità con gli altri Stati», ai sensi e per gli effetti della seconda proposizione dell'art. 11 Cost., a precludere senz'altro che l'Unione europea, al pari di qualunque altra organizzazione inter- e sovranazionale a cui prenda parte l'Italia, possa configurarsi (o, per meglio dire, trasfigurarsi) – parafrasando una nota espressione polemica rivolta da Hans J. Morgenthau nei confronti dell'Organizzazione delle Nazioni unite – alla stregua di una «Santa Alleanza dei nostri giorni» (Morgenthau, 1985, 449), in cui vi siano Stati partecipanti a sovranità variamente graduata, *a fortiori* (verrebbe da dire) se ciò fosse basato su relazioni di debito e di

credito (Becchi, 2015, 25-26). Pertanto, se pure la sovranità statale può essere *secundum constitutionem* limitata, non potrebbe certamente darsi all'orizzonte del diritto costituzionale italiano un'evoluzione della dimensione istituzionale dell'Unione europea foriera di un «superamento della sovranità degli Stati “deboli”» (Gambino e Nocito, 2015, 184), e solo di essi, perché dotati di un alto debito pubblico (Esposito, 2016, 493), con l'Italia destinata ad un involutivo e antistorico processo di «terzomondializzazione» (Badiale e Tringali, 2012, 53 ss.). Al riguardo, si è ben consapevoli del fatto che, com'è stato correttamente ritenuto, «l'arma della disparità di trattamento... costituirebbe la forma giuridico-costituzionale di una contestazione generale e radicale della nuova *governance* europea, il cui innesco giudiziale appare quanto mai arduo» (Guazzarotti, 2016, 135). Tuttavia, proprio perché – come si è già detto (*supra*, § 5.2) – la stessa Corte costituzionale ha tenuto a dire che «quel che è sommamente improbabile è pur sempre possibile» (C. cost., sentenza n. 232/1989), non appare lecito escludere, in tesi, il ricorso alla suprema sanzione delle «condizioni di parità con gli altri Stati», di cui alla seconda proposizione dell'art. 11 Cost., pur considerandolo sempre, auspicabilmente, alla stregua di un'*extrema ratio*.

6. CONSIDERAZIONI FINALI.

Tutte le riflessioni sin qui riportate inducono a confermare e, dunque, riaffermare la necessaria ricerca e individuazione del fondamento dell'ordinamento sovranazionale a partire da quelli dei “suoi” Stati membri e, a sua volta, del fondamento di questi ultimi nei rispettivi documenti costituzionali. Se tali conclusioni avessero più di una ragione di ordine

sostanziale, come si è provato sinora ad argomentare, allora le *idées reçues* di un certo «europeismo di maniera» (Caracciolo, 1997, 81), con il connesso corollario di una soffusa «spensieratezza costituzionale» (De Ioanna, 2015, 82), cominciano a mostrare i segni del tempo. Come ha scritto Lucio Caracciolo in occasione del (pur limitatissimo) dibattito pubblico svoltosi in Italia successivamente all'entrata a regime dell'unione monetaria, ma con argomentazioni tali da trascendere quel frangente storico particolare, «per decenni l'Europa è stata mitizzata, senza discuterne costi e benefici, vantaggi e svantaggi. Un'operazione peraltro a basso rischio, visti che benefici e vantaggi sono sempre stati incomparabilmente più forti di costi e svantaggi. Non abbiamo costruito un *punto di vista italiano* sull'Europa. Il nostro interesse nazionale... è stato spacciato per coincidente con un presunto interesse europeo. Ma l'interesse europeo non è dato, almeno fintanto che non esiste un soggetto chiamato Europa. È per ora solo la somma algebrica degli interessi delle nazioni che ne fanno parte. Le quali hanno ciascuna un proprio punto di vista sull'Europa. Sanno, o immaginano di sapere, che cosa farne. Noi no» (Caracciolo, 1997, 81-82).

Oggi, quasi vent'anni dopo quelle parole, sembra anzi che molti degli orientamenti prevalenti non solo non siano mutati a seguito dello scoppio della recente crisi economica anche nel nostro Paese, dibattendosi in una «perdurante tensione tra "unità" e "frammentazione» (Staiano, 2015, 2), ma abbiano financo subito una qualche radicalizzazione quanto a postulati ed effetti. Si potrebbe ricordare, a mo' di compendio di una siffatta impostazione, la rievocazione ad opera di settori importanti della classe dirigente italiana del "mito" del «podestà forestiero» (M. Monti, 2011, 1): quello, per intendersi, attraverso cui illustrare e magnificare «tutti i vantaggi di certi "vincoli esterni", soprattutto per un Paese che, quando si

governa da sé, è poco incline a guardare all'interesse dei giovani e delle future generazioni» (M. Monti, 2011, 1). Non è un caso, però, che un simile ordine di considerazioni si collochi all'interno di una stagione convulsa e dai tratti ancora oscuri, la quale copre circa tutta la seconda metà del 2011. Il livello di confusione istituzionale raggiunto allora può essere colto al suo acme dalle singolari modalità di trapasso dal Governo Berlusconi IV al Governo Monti (Coduti, 2012, 264 ss.; Piccirilli, 2012, 302 ss.), autore, *ça va sans dire*, delle frasi pocanzi riportate; mentre la misura del degrado normativo può essere ben compendiata nell'affermazione in una legge dello Stato che «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato» (art. 3, co. 1, del decreto-legge del 13.8.2011, n. 138, convertito con modificazioni nella legge del 14.9.2011, n. 148) e, due commi dopo, che «sono in ogni caso soppresse [*sic*] le disposizioni statali incompatibili», previsione ritenuta un anno dopo, a giusto titolo, incostituzionale (C. cost., sentenza n. 200/2012).

Sul piano del diritto dell'Unione europea, invece, le vicende finora riannodate – e, segnatamente, il caso della crisi della Grecia (*supra*, § 3) e quello della controversia sul programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea (*supra*, § 4) – seppur diverse per presupposti, protagonisti e risultati, muovono entrambe da un elemento in comune, ulteriormente sostanziato dalle riflessioni successivamente svolte in ordine all'evoluzione del processo di integrazione sovranazionale e ai suoi limiti, a partire dall'ormai noto documento *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa* (*supra*, § 5): quello di portare in superficie, all'interno dei singoli Stati membri dell'Unione europea e ciascuno a modo proprio, singoli progetti di (r)esistenza costituzionale. Ora, si ritiene che proprio a partire da (e non a discapito di) tali progetti sia possibile riannodare, anche a livello sovranazionale ed anche nel difficile

momento attuale, un «common normative ideal» (Menéndez, 2013, 526), saldamente ancorato a quel che costituisce il risultato storico, effettivamente incontestabile ed unanimemente incontestato, del processo di integrazione europea: la pace in questi oltre sessant'anni. A tal fine, basta ripercorrerne sin dagli albori le tappe giuridicamente salienti per apprendere nella sua più intima essenza la portata storica del percorso intrapreso, a partire dalla primigenia – rievocando il Preambolo del primo dei Trattati, quello di Parigi del 1951 che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio – considerazione che «la pace mondiale può essere salvaguardata soltanto con sforzi commisurati ai pericoli che la minacciano»; dalla convinzione che «il contributo che un'Europa organizzata e viva può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche»; dalla coscienza che «l'Europa non si potrà costruire altro che mediante concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico»; dal desiderio di «concorrere con l'espansione delle loro produzioni fondamentali alla elevazione del livello di vita ed al progresso delle opere di pace»; dalla risolutezza, infine, a «sostituire alle rivalità secolari una fusione dei loro interessi essenziali, a fondare con la instaurazione di una comunità economica la prima assise di una più vasta e più profonda comunità fra popoli per lungo tempo contrapposti da sanguinose scissioni, ed a gettare le basi di istituzioni capaci di orientare il destino ormai comune».

D'altronde, la critica ad un ordinamento sovranazionale in cui «the confusion of elements of constitutional law with elements of ordinary law in the treaties favours the unelected and non-accountable institutions of the EU over the democratically legitimised and accountable organs» (Grimm, 2015, 471) e per cui, di conseguenza, «the coverage of a European

constitution should be greatly reduced» (Scharpf, 2015, 400) appare ormai risalente nel tempo e teoricamente consolidata, ma soprattutto ben consapevole e preoccupata di tutti i rischi congeniti ad un'evoluzione *pro futuro* poco meditata del processo di integrazione europea. Com'è stato sostenuto, infatti, con argomenti valevoli anche nei confronti dei tentativi più o meno sofisticati di leggere in maniera sovrapposta e combinata il diritto costituzionale e il diritto sovranazionale del nostro tempo, «en pratiquant de manière assidue une forme de mimétisme avec le lexique de la politique nationale (“parlementarisme”, “citoyenneté”, “espace public”, “Constitution”, etc.), l'Europe s'est exposée aux procès en irréalité qui viennent périodiquement démentir la “grande transformation” et pointer une démocratie en trompe-l'œil» (Vauchez, 2014, 25). Così, una simile trasposizione di metodi e di modelli, di categorie e di concetti dal diritto costituzionale al diritto sovranazionale sembra riportarci, oggi, nella famosa chiesa barocca di Sant'Ignazio di Loyola in Campo Marzio a Roma, allorquando sul momento si rimane subito colpiti dalla proiezione verticale degli spazi, ma incedendo poco dopo verso l'altare ci si avvede con vivissima sorpresa che il soffitto è affrescato e, dunque, che la cupola manca.

Se l'età adulta, freudianamente parlando, è segnata proprio dall'irrompere del principio di realtà – per cui, appunto, «non è più stato rappresentato quanto era piacevole, ma ciò ch'era reale anche se doveva risultare spiacevole» (Freud, 1911, 454) – la critica alla costituzionalizzazione del diritto sovranazionale affonda, allora, le proprie radici in quella fase eterea e incantata che si apre nel momento in cui il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea proclamano solennemente a Nizza nel 2000 la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e si chiude con l'entrata in vigore del Trattato di

Lisbona del 2007 due anni dopo, con molto meno retorico fragore, nel 2009. In quello scorcio di tempo, si è passati – con senso di rimorso o di rimpianto, qui non rileva – dalla massima e immaginifica evocazione à la Bruce Ackerman (Ackerman, 1998, 409) di un «constitutional moment» (Walker, 2004, 4 ss.) di stampo europeo alla confezione finale di un documento dalla trama «lunga e oscura» (Sassoon, 2014, 41), il quale, secondo quanto riportato dalla stampa, sarebbe stato qualificato da Giuliano Amato in un incontro pubblico come «absolutely unreadable... the typical Brussels treaty, nothing new» (cit. in Charlemagne, 2007, 34); un *quid*, dunque, del tutto privo di quell'«erotic component so distinctive of nation-state politics» (Haltern, 2010, 211) e così alieno, di contro, per il diritto sovranazionale.

Come ha scritto Francisco Balaguer Callejón in un denso saggio di ormai quasi dieci anni fa, intitolato, per l'appunto, *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista*, l'esito di quel processo ha portato all'incorporazione nei Trattati infine approvati di «operazioni e formule che sono assolutamente incomprensibili finché si fa uso dell'abituale strumentario tecnico-giuridico, e possono essere compresi solo sulla base di una valutazione puramente psicologica dei motivi che hanno condotto gli Stati membri alla conclusione» (Balaguer Callejón, 2009, 15) di essi. A ciò potrebbe aggiungersi – ché spesso il “pieno” nasconde il “vuoto” e l'incidenza della recente crisi economica sui pubblici poteri non sembra comunque destinata a produrre un risultato “a somma zero” (Giu. Napolitano, 2013, 62 ss.) – come, in quel medesimo frangente temporale, «nella manualistica costituzionalistica (italiana) pressoché nessun accenno sia fatto all'elemento rivoluzionario della perdita della sovranità monetaria e ai rischi della creazione di un'area monetaria che gli economisti definiscono “non ottimale”» (Guazzarotti, 2016, 22), questioni ben più

concrete e pressanti di improbabili e talora un po' mi(s)tiche suggestioni costituzionalizzanti (Patroni Griffi, 2015, 6).

Negli anni successivi, a seguito dello scoppio della crisi economica e della conseguente “bolla” costituzionale (Marder, 2015, 95), «le pur riconoscibili lacune dei trattati nella materia venivano derubricate a già viste... malattie infantili dell'Unione europea» (Munari, 2015, 728); ma, una volta manifestatasi in tutta la sua consistenza, la crisi stessa si è trovata infine ad incarnare – come ha sottolineato Gunther Teubner – proprio quel «momento costituzionale» (Teubner, 2012, 81 ss.) nel decennio precedente forse incautamente invocato, producendo sì un movimento, ma di segno eguale e contrario (Bruno, 2012, 23), che già si è qualificato come decostituzionalizzazione del diritto sovranazionale (*supra*, § 2.2). Sembra così di trovarsi, oggi, nel pieno di una fase più avanzata e drammatica di quella contraddizione tra i fatti – quei fatti che sono pur sempre la «cosa più ostinata del mondo» (Bulgakov, 1967, 267) – e il «volontarismo, leggero e disinvolto, dei tanti che hanno in questi anni continuato a preconizzare per l'Europa un futuro luminoso» (Cantaro, 2015, 64) e che riportano alla memoria certi versi leopardiani irridenti le «*magnifiche sorti e progressive*» e il «secol superbo e sciocco» (Leopardi, 1836, 125).

Con la giusta distanza consentita da un certo fluire del tempo, potrebbe allora risultare utile proprio oggi rispolverare dagli scaffali le innumerevoli monografie di quegli anni, le antologie (*A Different Kind of Democracy?*, 2015, *passim*), i «prim[i] comment[i]» (*La Costituzione europea*, 2004, *passim*) già belli e pronti da parte di chi aveva allora immaginato il progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa come se fosse già entrato in vigore e, dopo, come se il Trattato di Lisbona del 2007, infine laboriosamente approvato, fosse sostanzialmente la stessa cosa (Pernice, 2015, 548); riprendere in mano tutto questo – si diceva – con

il proposito di provare a capire da quella biblioteca di Babele cosa non ha funzionato e, soprattutto, di coltivare l'«estrema speranza di riacchiappare un filo che appare ormai spezzato» (Rodotà, 2015, 29). È stato detto da taluno, non senza malizia, che un siffatto approccio sarebbe stato così diffuso e condiviso (anche) perché avrebbe «guarantee[d] a seat at the high tables of the public law professoriate» (Weiler, 2011, 8). Come che sia, va ugualmente ricordato che anche allora non è mancato chi, ribaltando l'assunto di fondo di quanti provavano *illo tempore* ad applicare un «federal vision» (Nicolaidis, 2001, 439 ss.) in chiave politica, giuridica ed economica (Giddens, 2014, 36-37) e abbondavano nel ricorso a un lessico costituzionale (Dani, 2013, 339), aveva accostato quel medesimo progetto poi fallito – e ciò, dunque, varrebbe a maggior ragione ancora per il successivo Trattato di Lisbona del 2007 – ad un assetto non già federale, ma al limite confederale (Elazar, 2001, 38 ss.) e ad una narrazione non già federalista, ma semmai antifederalista (Dehousse, 2005, 113 ss.). Seguendo una tale prospettiva, com'è stato detto con apprezzabile chiarezza, l'Unione europea «is not only barely a federal state; it is barely recognizable as a state at all. To term it a “superstate” is absurd» (Moravcsik, 2001, 164), mentre una siffatta ricostruzione, sia essa formulata in sede politica o scientifica, stata ritenuta è «del tutto svincolata dalla realtà e sicuramente non percorribile» (de Vergottini, 2015, 305).

Dissodando questa brillante suggestione rimasta invero isolata, potrebbe risultare massimamente proficuo, nell'ora attuale, provare a riconsiderare complessivamente il diritto dell'Unione europea proprio alla luce di quell'orientamento intellettuale. Non si intende ovviamente ripresentare le soluzioni istituzionali proposte in tutto un altro luogo e in tutto un altro tempo – anche se, sia consentita la divagazione, le celebri risoluzioni del Kentucky del 1798 non riecheggiano forse, nel rivendicare

che «ogni qual volta il governo generale assume poteri non delegati, le sue deliberazioni sono prive di autorità, nulle ed inefficaci» (Jefferson, 1798, 137), l'*ultra vires Kontrolle* di contemporanea memoria? – quanto, piuttosto, cercare di recuperare almeno in sede scientifica una sana, e magari euristicamente felice, cautela jeffersoniana (il quale, non per nulla, nel 1801 venne eletto Presidente degli Stati Uniti d'America proprio in nome dei «principles of '98»: Schütze, 2012, 191). Come da questi sostenuto in occasione di una protesta sollevata dall'Assemblea generale della Virginia nel 1825, in ordine alla pretesa violazione dei princìpi costituzionali di quello Stato membro da parte delle istituzioni federali, l'Assemblea «conosce ed apprezza troppo altamente i benefici dell'Unione nei confronti delle nazioni straniere e nei rapporti reciproci, per ritenere che a ogni infrazione si debba opporre una resistenza di fatto. Rispetta troppo profondamente le opinioni di quanti possiedono i medesimi diritti in base allo stesso strumento costituzionale, per fare di ogni divergenza d'interpretazione il motivo di una rottura immediata. Essa considererebbe anzi una tale rottura una delle peggiori calamità cui potrebbe andare incontro, ma non la peggiore. Ve n'è una anche peggiore, la sottomissione ad un governo investito di poteri illimitati. Soltanto quando fosse venuta del tutto meno la speranza di evitare ciò, non sarebbe più possibile indulgere ad un'ulteriore sopportazione» (Jefferson, 1825, 148).

Tale ordine di considerazioni, attualissimo anche se storicamente superato nella dinamica costituzionale degli Stati Uniti d'America, potrebbe condurre, allora, adottando una postura «realist» (Kunz, 2013, 71 ss.) forse poco praticata dal «mainstream constitutional thinking» (Nicolaidis, 2004, 84), a perorare un approccio all'ordinamento sovranazionale fondamentalmente intergovernativo – tendenza comunque già ampiamente visibile attraverso il prisma delle misure anticrisi adottate

dall'Unione europea, come si è già avuto modo di osservare (Benvenuti, 2015, 100) – ma di tipo nuovo (Bickerton, 2015, 39 ss.), ossia declinato in una forma “repubblicana”. Si tratterebbe, a ben vedere, di una tipologia di intergovernatività che assume sì – al pari di quella tradizionale – come punto focale quello degli Stati membri e della coesistente lontananza dell'Unione europea da ogni reminiscenza costituzionale; ciò in base alla considerazione, che si ritiene di dover condividere, secondo la quale, «in the present context, interpreting integration as an “administrative” rather than autonomously “democratic” and “constitutional” process suggests that any durable solution to eurozone crisis... must be vigilant in maintaining the integrity of national democracies in Europe and not allow them to be eclipsed by, or subsumed into, a set of supranational institutions whose autonomous democratic and constitutional legitimacy is still tenuous» (Lindseth, 2010, 380). Al contempo, però, una simile impostazione potrebbe anche assumere in positivo la configurazione – formulata da chi non intende comunque rinunciare ad accostare il diritto costituzionale e il diritto sovranazionale – dell'Unione europea come di un'«unione costituzionale di Stati già dotati di Costituzione» (Menéndez e Fossum, 2011, 13); e portare, conseguentemente, a ragionare dell'attuale ordinamento sovranazionale come di un «international association of democratic states» (Bellamy, 2013, 507), contraddistinto dai caratteri della volontarietà e dell'uguaglianza, strutturato su fondamenta più «consociational» (Nicolaidis, 2015, 150) che non «majoritarian» (Nicolaidis, 2015, 150) e, infine, incaricato eminentemente «to regulate the interactions between states rather than their internal processes» (Bellamy, 2013, 513).

Una siffatta chiave di lettura per lo stato dell'Unione europea (Chalmers, Jachtenfuchs e Joerges, 2016, 1 ss.) – si perdoni il gioco di

parole – nel momento presente non si rivela, a ben vedere, affatto incompatibile con la primazia, caratteristica degli ordinamenti costituzionali secondonovecenteschi europei ed innovativa rispetto alla *Staatslehre* di derivazione hegeliana (Orlando, 1900, 34-35), dei soggetti reali di ogni forma di organizzazione politica rispetto a quei pubblici poteri a cui essi danno vita. Al contrario, essa appare suscettibile di sostanziare lo stesso art. 1, co. 2, TUE, disposizione apicale del diritto sovranazionale, che, nel richiamare caparbiamente al tema della «creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa», evoca, non a caso, i popoli espressamente al plurale, posto che, di contro, un unico e immaginario popolo europeo appare, *de facto* e *de iure*, inesistente.

Va infatti riconosciuto come anche nei confronti dell'ordinamento sovranazionale, proprio al fine di sostanziare il principio democratico, vale la regola che «sovereign decisions are to be taken by or directly accountable to the *pouvoir constituant* of the states which are the citizens organized as People» (Cheneval, Lavenex e Schimmelfennig, 2015, 4). A beneficio di questi ultimi, in particolare, il titolo II del vigente Trattato sull'Unione europea fornisce tutta una serie di strumenti, diretti e indiretti, immediati e mediati, di cui sono espressione, per l'appunto, «various representative, deliberative, and participatory channels» (Nicolaidis, 2012, 265). Tale elaborato complesso normativo può così costituire lo sfondo giuridico per la felice qualificazione – proposta da Kalypso Nicolaidis a partire da una suggestione originariamente formulata da Philippe Van Parijs (Van Parijs, 1998, 298-299) – dell'Unione europea non come una democrazia, quanto piuttosto come una *demoicrazia* (Nicolaidis, 2003, 143 ss.). Da ciò discenderebbe, quindi, una visione disaggregata – nel senso proposto in tempi recenti da Neil Walker (Walker, 2011, 103) – delle modalità di esercizio del potere politico da parte dei diversi popoli

dell'Europa, attraverso un «multiplicity of finely grained engagements of knowledgeable and mutually responsive constituencies aimed at providing context-specific optimizations of common good» (Walker, 2015, 14). E, coerentemente con simili assunti, ne deriverebbe una configurazione delle istituzioni sovranazionali alla stregua di «regulatory agents, [which] exist in a derivative, delegated, agency relationship with their polycentric constitutional principles on the National level, at least in a political-cultural sense» (Lindseth, 2014, 544).

Tali proposizioni appaiono senza dubbio di un'attualità accresciuta, oggi più di ieri, alla luce delle vicende che hanno profondamente segnato il 2015 e che, proprio per questo, sono state in precedenza analiticamente affrontate, dal caso della crisi della Grecia (*supra*, § 3) a quello della controversia sul programma di “operazioni definitive monetarie” della Banca centrale europea (*supra*, § 4), nonché delle riflessioni ulteriori sull'evoluzione del processo di integrazione sovranazionale e sui suoi limiti formulate a partire dal documento *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa* (*supra*, § 5). Si è anche già detto (Benvenuti, 2015, 64), sulla scorta dell'osservazione delle misure anticrisi approntate sul piano sovranazionale nel corso degli anni immediatamente precedenti, di come esse abbiano fatto affiorare alcune parole nuove nell'esperienza giuridica europea di questo nostro tempo (sperimentalismo, condizionalità, reversibilità e automatica), la cui estraneità rispetto alla dimensione costituzionale – la quale, comunque la si voglia intendere e considerare, «è tale se è possibile considerarla, interpretarla e applicarla in una prospettiva “olistica”» (Silvestri, 2016, 9) – è stata riscontrata (Grasso, 2016, 1 ss.) e confermata (Mangiameli, 2016, 27) anche nella riflessione scientifica successiva. Al riguardo, si era già allora evidenziato (Benvenuti, 2015, 116) come uno (solo) di quei quattro termini – e, segnatamente,

l'automatica – si collocasse in controtendenza rispetto agli altri e, in una forma invero più apparente che reale, nella direzione di quell'«unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» poc'anzi evocata. Al contempo, si erano contestualmente messi in evidenza tutti i limiti, e forse anche i pericoli, di quella sorta di «*rêve cybernétique de mise en pilotage automatique des affaires humaines*» (Supiot, 2013, 37), sostanziatosi, in particolare, nella singolare evocazione dell'«automatic pilot» da parte di Mario Draghi a seguito delle elezioni politiche italiane del 2013, pedissequamente ripresa un anno dopo anche dal Ministro dell'economia e delle finanze italiano Pier Carlo Padoan (Padoan, 2014, 15).

Le considerazioni sin qui svolte sia di carattere spiccatamente analitico, con riferimento ai principali accadimenti del 2015, che, da ultimo, di ordine più propriamente proiettivo sul ruolo dei soggetti reali (*scilicet* dei popoli), oggi, in Europa inducono a ritenere – riprendendo i termini di una nota riflessione di Albert O. Hirschman – che chi priva tali soggetti di voce li pone, in caso di loro manifestazione storica, di fronte all'alternativa alessandrina tra rimanere ed uscire (Hirschman, 1970, 21 e 36). Che si tratti un'eventualità concreta e non peregrina è avvalorato non tanto dal *referendum* greco del luglio del 2015, di cui si è già parlato (*supra*, § 4.2), il cui senso politico è stato quello di avversare le misure anticrisi approntate per quel Paese sul piano sovranazionale, ma non l'Unione europea in quanto tale, quanto, piuttosto, da quello che dovrà svolgersi nel giugno del 2016 nel Regno Unito (*supra*, § 1) e che potrebbe preludere, in presenza di un numero di consensi maggiore per il «leave» che non per il «remain» – nonché di una successiva deliberazione parlamentare – al primo caso di recesso mai verificatosi nella storia ormai ultrasessantennale dell'ordinamento sovranazionale.

Per questa ragione, proprio un convinto assertore, ed anzi un protagonista, dell'unione economica e monetaria, Tommaso Padoa-Schioppa, aveva insistito nell'escludere che quella che egli chiamava in senso atecnico «costituzione» (Padoa-Schioppa, 2005, 67) – cioè, in realtà, i Trattati – fosse «mai tale da impedire ogni cattiva politica; essa non sopprime, ma anzi crea, lo spazio della politica, la buona ma anche la cattiva. Non è un pilota automatico» (Padoa-Schioppa, 2005, 67-68). Tale considerazione vale nella massima misura proprio nei confronti dell'ordinamento sovranazionale, privo dei caratteri tipici della statualità (M. Weber, 1922, 53), il cui sostrato ideale – lo ha sottolineato con profondità particolare Federico Chabod – «è tutto costituito da *volontarismo*, non da *naturalismo*» (Chabod, 1961, 171), a differenza di quello proprio della nazione (Febvre, 1944-1945, 286 ss.). In questo senso, resta senz'altro vero che, a fronte delle incessanti sfide e degli immani problemi prodotti dalla contemporaneità, l'Unione europea si giustifica agli occhi del mondo in quanto progetto permanentemente *in fieri*, forse anche congenitamente precario (Cassese, 2003, 1 ss.), ma al tempo stesso in quanto «laboratorio, forse l'unico, in cui ogni giorno vengono progettati, dibattuti e testati sul campo i modi per far fronte a quelle sfide e per risolvere quei problemi» (Bauman e Bordoni, 2014, 32).

Si tratta di molto, certo, ma – la recente crisi economica sembra avercelo dimostrato – non abbastanza. Per quanti – al pari di chi scrive – ritenessero, allora, che «una Europa politica... non sarà legittima, e quindi possibile, se non sarà più democratica delle nazioni che la compongono, se non farà un passo avanti rispetto alle loro conquiste storiche in tema di democrazia» (Balibar, 2014, 52) e che, proprio per questo, «le principali minacce che ancora oggi indeboliscono l'Unione europea si possono rinvenire proprio nell'Unione stessa e nelle sue contraddizioni» (Saitto,

2015, 343); per costoro – si diceva – potrebbe essere utile non dare nulla per scontato, fermarsi un momento nel processo di integrazione sovranazionale (Streeck, 2013, 217) e provare a ragionare a mente fredda e collettivamente sulle ragioni, anche di ordine giuridico, per cui l’ordinamento sovranazionale nel tempo presente rischia di risolversi, secondo una sottile reminiscenza letteraria, nella «gigantesca, ma inconcludente “azione parallela” del protagonista del musiliano “*Uomo senza qualità*”» (Caravita, 2015, 129). Questo non vuol dire, naturalmente, volgere il proprio passo all’indietro – come qualcuno ha con una qualche superficialità biasimato (Negri, 2014, 166-167) – ch  la *Welt von Gestern* sembra oggi, semmai, quella incarnata proprio dal *t pos* della “Costituzione europea”, dei suoi corollari giuridici e dei suoi assoluti economici, cos  antichi eppur cos  mistificatoriamente presentati come un *aliquid novi* (Bourdieu, 1996, 45 ss.; Bourdieu, 2000, 59 ss.); per cui indulgere a simili narrazioni, oggi, fa piuttosto tornare alla memoria «l’accademia di Bisanzio, che discuteva del sesso degli angeli mentre i turchi gi  scalavano le mura della citt » (Silvestri, 2015, 388).

Scrivevano con parole che spiccano per lungimiranza e attualit , rispettivamente, Paul Valéry e John M. Keynes nel primo anno di pace successivo alla Prima guerra mondiale: l’uno che «la crisi militare   forse terminata. La crisi economica   visibile in tutta la sua forza; ma la crisi intellettuale, pi  sottile e che, per la sua stessa natura, prende le sembianze pi  ingannevoli (poich  si svolge nell’ambito stesso della dissimulazione), questa crisi, consente difficilmente di cogliere il suo vero nodo, la sua *fase*» (Valéry, 1919, 29); e l’altro che «la capacit  di abituarsi alle circostanze   un tratto spiccato del genere umano. Ben pochi di noi si rendono conto appieno del carattere fortemente insolito, instabile, complicato, incerto, temporaneo dell’organizzazione economica con cui l’Europa occidentale  

vissuta nell'ultimo mezzo secolo. Consideriamo naturali, permanenti, sicuri, alcuni dei più singolari e temporanei nostri vantaggi recenti, e ci regoliamo nei nostri piani di conseguenza. Su questa base precaria e ingannevole progettiamo miglioramenti sociali e allestiamo piattaforme politiche, coltiviamo le nostre animosità e le nostre particolari ambizioni, e pensiamo di disporre di un margine bastante per fomentare, anziché mitigare, il conflitto civile nella famiglia europea» (Keynes, 1919, 17).

Non è però compito di chi scrive – né, per il vero, dei giuristi più di altri – lanciare previsioni al cielo, considerando che, seguendo il magistrale ammonimento di Max Weber, non si addicono alla cattedra universitaria non solo i demagoghi, ma neppure i profeti (M. Weber, 1917, 30). Da una considerazione sembra però possibile, ed anzi necessario, ripartire: quella per cui l'esperienza giuridica è parte della più ampia vicenda umana (Orestano, 1985, 353 ss.) e, dunque, anche con riferimento alla disciplina giuridica della sua struttura economica, segnata da una sinistra combinazione di «“governing by the rules” and “ruling by the numbers”» (Schmidt, 2015, 90), «Europe was not hit by an earthquake, a natural disaster» (Stiglitz, 2014, 8), ma le sue scelte, nel bene come nel male, sono sempre frutto dell'uomo e del suo essere nel mondo. Per quanti non si ritengono adusi all'apologia, allora, la stagione della critica è appena iniziata.

7. BIBLIOGRAFIA CITATA NEL TESTO.

ABBIASTE, T., *La vittoria del “No” al referendum popolare sulla proposta di accordo presentata dai creditori internazionali*, in *DPCE online*, 2015, II, su www.dpce.it, 1-5.

- ACKERMAN, B., *We the People*, Cambridge (MA)-London, 1998, II.
- ADAM, R., *La riforma del governo economico dell'Unione europea*, in *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, a cura di M.E. Bartoloni et al., Napoli, 2013, 5-45.
- ADAMSKI, D., *National Power Games and Structural Failures in the European Macroeconomic Governance*, in *Common Market Law Review*, 2012, 1319-1364.
- ADAMSKI, D., *Economic Constitution of the Euro Area after the Gauweiler Preliminary Ruling*, in *Common Market Law Review*, 2015, 1451-1490.
- ADAMSKI, D., *Economic Policy Coordination as a Game Involving Economic Stability and National Sovereignty*, in *European Law Journal*, 2016, 180-203.
- AGAMBEN, G., *Il regno e la gloria*, Torino, 2009.
- AGAMBEN, G., *Stasis*, Torino, 2015.
- AGUILAR CALAHORRO, A., *La posición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación a las medidas adoptadas ante la crisis económica*, in *The Impact of the Crisis on the EU Institutions and Member States*, a cura di F. Balaguer Callejón et al., Pamplona, 2015, 129-159.
- ALLEGRI, G. e BRONZINI, G., *Sogno europeo o incubo?*, Roma, 2014.
- ALLEMAND, F. e MARTUCCI, F., *La Nouvelle gouvernance économique européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, 17-99 e 409-457.
- ALLEN, C.S., *"Ordo-Liberalism" Trumps Keynesianism*, in *Monetary Union in Crisis*, a cura di B.H. Moss, Basingstoke, 2005, 199-221.
- AMATO, G., *Corte costituzionale e corti europee*, Bologna, 2015.
- AMIRANTE, C., *Costituzionalizzazione del diritto internazionale e decostituzionalizzazione dell'ordinamento interno?*, in *Il costituzionalismo multilivello*, a cura di A. Cerri e M.R. Donnarumma, Roma, 2013, 47-97.
- AMOROSO, B. e JESPERSEN, J., *Un'Europa possibile*, Roma, 2014.
- AMTENBRINK, F., *The Metamorphosis of European Economic and Monetary Union*, in *The Oxford Handbook of European Union Law*, a cura di A. Arnulf e D. Chalmers, Oxford, 2015, 719-756.
- ANGELINI, F., *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, Padova, 2007.
- ANTONIAZZI, S., *L'unione bancaria europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, 359-436 e 717-774.
- ARAVANTINOU LEONIDI, G., *L'impatto della crisi sull'ordinamento costituzionale della Repubblica greca*, in *The Impact of the Crisis on the EU Institutions and Member States*, a cura di F. Balaguer Callejón et al., Pamplona, 2015, 335-377.
- ARAVANTINOU LEONIDI, G., *La sfida di Atene all'Europa dell'austerità*, in *Federalismi.it*, 2015, XIV, su www.federalismi.it, 1-18.

Archives parlementaires de 1787 à 1860, Paris, 1875, VIII.

ARENDT, H., *The Human Condition*, [1958], trad. it. *Vita activa*, Milano, 1998.

ARISTOTELE, *Politiká*, trad. it. *Politica*, in *Politica e costituzione di Atene*, Torino, 1992, 51-342.

ARMSTRONG, K.A., *The Lisbon Strategy and Europe 2020*, in *The EU's Lisbon Strategy*, a cura di P. Copeland e D. Papadimitriou, Basingstoke, 2012, 208-228.

ATHANASIOU, A., *Dialectique performative de la défaite*, in *Ecrits sur la Grèce*, a cura di D. Crozat e E. Gauthier, Vulaines-sur-Seine, 2015, 73-82.

AZZARITI, G., *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016.

BADIALE, M. e TRINGALI, F., *La trappola dell'euro*, Trieste, 2012.

BALAGUER CALLEJÓN, F., *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista*, in *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, Napoli, 2009, 13-52.

BALAGUER CALLEJÓN, F., *Costituzione europea e democrazia pluralista nella globalizzazione*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, n. spec., su ojs.uniurb.it, 27-31.

BALAGUER CALLEJÓN, F., *Profili metodologici del Diritto Costituzionale europeo*, in *La cittadinanza europea*, 2015, I, 39-62.

BALIBAR, E., *Europe*, [2012], rist. in ID., *Europe, crise et fin*, Lormont, 2016, 177-182.

BALIBAR, E., *Quelle Europe démocratique?*, [2012], trad. it. *Quale democrazia per l'Europa?*, in *Il tempo delle Costituzioni*, a cura di G. Allegri e G. Bronzini, Roma, 2014, 51-54.

BALIBAR, E., *Avant-propos*, in ID., *Europe, crise et fin*, Lormont, 2016, 7-31.

BALIBAR, E. MEZZADRA, S. e WOLF, F.O., *Le Diktat de Bruxelles et le dilemme de Syriza*, [2015], rist. in E. BALIBAR, *Europe, crise et fin*, Lormont, 2016, 237-271.

BARONCELLI, S., *The Gauweiler Judgment in View of the Case Law of the European Court of Justice on European Central Bank Independence*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 79-98.

BARR, M. e MACKIE, D., *The Euro Area Adjustment*, in *Euro Economic Research*, 28.5.2013, su www.jpmorganmarkets.com, 1-16.

BARRA CARACCILO, L., *La Costituzione nella palude*, Reggio Emilia, 2015.

BARRO, R.J. e GORDON, D.B., *Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy*, in *Journal of Monetary Economics*, 1983, 101-121.

BASSAN, F., *Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della Corte costituzionale tedesca*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, 361-393.

- BAUMAN, Z. e BORDONI, C., *State of Crisis*, [2014], trad. it *Stato di crisi*, Torino, 2015.
- BECCHI, P., *Introduzione*, in *Oltre l'euro*, a cura di Id. e A. Bianchi, Bologna, 2015, 7-32.
- BECK, G., *The Court of Justice, the Bundesverfassungsgericht and Legal Reasoning during the Euro Crisis*, in *European Public Law*, 2014, 539-566.
- BELLAMY, R., "An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe", in *Journal of European Integration*, 2013, 499-516.
- BENJAMIN, W., *Über den Begriff der Geschichte*, [1942], trad. it. *Sul concetto di storia*, in ID., *Sul concetto di storia*, Torino, 1997, 15-57.
- BENVENUTI, M., *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2009, XX, 1-19.
- BENVENUTI, M., *La letteratura, il 1870 e la tradition républicaine in Francia*, in *Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma, 2010, I, 223-264.
- BENVENUTI, M., *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, II ed., Napoli, 2010.
- BENVENUTI, M., *Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, 969-979.
- BENVENUTI, M., *Diritti sociali*, Torino, 2013.
- BENVENUTI, M., *Zone franche che si chiudono e zone d'ombra che si aprono nella sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 2013, III, su www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 1-13.
- BENVENUTI, M., *Le misure anticrisi adottate dall'Unione europea*, in *The Impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States*, a cura di F. Balaguer Callejón et al., Pamplona, 2015, 61-127.
- BENVENUTI, M., *Libertà senza liberazione*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, I, 35-51.
- BERTORELLO, M., *Non c'è euro che tenga*, Roma, 2014.
- BEUKERS, T., *The New ECB and Its Relationship with the Eurozone Member States*, in *Common Market Law Review*, 2013, 1579-1620.
- BEUKERS, T., *The Bundesverfassungsgericht Preliminary Reference on the OMT Programme*, in *German Law Journal*, 2014, 343-368.
- BEUKERS, T., *Constitutional Changes in Euro Government and the Relationship Between the ECB and the Executive Power in the Union*, in *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, a cura di F. Fabbrini et al., Oxford-Portland (OR), 2015, 95-110.
- BIBOW, J., *At the Crossroads*, in *Cambridge Journal of Economics*, 2013, 609-626.

BICKERTON, C.J., *The New Intergovernmentalism and the Study of European Integration*, in *The New Intergovernmentalism*, a cura di Id. et al., Oxford, 2015, 1-48.

BIFULCO, R., *Introduzione*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2012, 1-18.

BILANCIA, F., *L'incognita Tsipras e la crisi dell'Austerità*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 2015, XV, su www.eticaeconomia.it, 1-4.

BILANCIA, F., *Effetti asimmetrici della trasmissione della politica monetaria in area Uem e diseguaglianze territoriali*, in *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, a cura di P. Marsocci, Napoli, 2016, 269-281.

BILANCIA, P., *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, Roma, 2014, 319-333.

BILANCIA, P., *Il modello dell'economia sociale di mercato tra Costituzione italiana e Trattati europei*, in *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, s.l., 2015, III, 2223-2229.

BIN, R., *L'interpretazione conforme*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2015, I, su www.rivistaaic.it, 1-13.

BLANKE, H.J., *The Economic Constitution of the European Union*, in *The European Union after Lisbon*, a cura di Id. e S. Mangiameli, Heidelberg et al., 2012, 369-419.

BLANKE, H.J. e BÖTTNER, R., *The Democratic Deficit in the (Economic) Governance of the European Union*, in *Essays in Honour of Albrecht Weber*, Heidelberg et al., 2015, 243-286.

BLANKE, H.J. e PILZ, S., *darität in der "Schuldenunion"?*, in *Die "Fiskalunion"*, a cura di Id., Tübingen, 2014, 245-297.

BLOCH, E., *Prinzip Hoffnung*, [1959], trad. it. *Il principio speranza*, Milano, 2005.

BOGDANDY VON, A., ANTPÖHLER, C., DICKSCHEN, J., HENTREI, S., KOTTMANN, M., e SMRKOLJ, M., *A European Response to Domestic Constitutional Crisis*, in *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, a cura di A. von Bogdandy e P. Sonnevend, Oxford-Portland (OR), 2015, 235-253.

BOGDANDY VON, A., GRABENWARTER, C. e HUBER, P.M., *Il diritto costituzionale nel diritto pubblico europeo*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2015, IV, su www.rivistaaic.it, 1-16.

BOGDANDY VON, A. e IOANNIDIS, M., *Il deficit sistemico nell'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, 593-640.

BOLAFFI, A., *Cuore tedesco*, II ed., Roma, 2014.

BONINI, M., *Dichiarare ammissibili i ricorsi diretti di costituzionalità e sul conflitto tra poteri dello Stato per ottenere la revisione dei Trattati sovranazionali?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014, II, su www.osservatorioaic.it, 1-27.

BORGER, V., *The ESM and the European Court's Predicament in Pringle*, in *German Law Journal*, 2013, 113-139.

BORGER, V., *Outright Monetary Transactions and the Stability Mandate of the ECB*, in *Common Market Law Review*, 2016, 139-196.

BOURDIEU, P., *L'Economie des échanges linguistiques*, [1977], trad. it. *L'economia degli scambi linguistici*, in ID., *La parola e il potere*, Napoli, 1988, 9-46.

BOURDIEU, P., *Le Mythe de la "mondialisation" et l'Etat social européen*, [1996], trad. it. *Il mito della "mondializzazione" e lo Stato sociale europeo*, in ID., *Controfuochi*, Roma, 1999, 41-53.

BOURDIEU, P., *La Main invisible des puissants*, [2000], *La mano invisibile dei potenti*, in ID., *Controfuochi 2*, Roma, 2001, 49-64.

BRAUDEL, F., *Afterthoughts on Material Civilization and Capitalism*, [1977], trad. it. *La dinamica del capitalismo*, Bologna, 1988.

BRECHT, B., *Die Lösung*, [1964], trad. it. *La soluzione*, in ID., *Poesie*, Torino, 2005, II, 633.

BRONZINI, G., *Le misure di austerità e la giurisprudenza "multilivello"*, in *Questione giustizia*, 2015, III, su www.questionegiustizia.it, 82-93.

BRUNKHORST, H., *Das doppelte Gesicht Europas*, Berlin, 2014.

BRUNO, F., *Stati membri e Unione europea*, Torino, 2012.

BUCCI, G., *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, [2008], rist. in *Costituzionalismo.it. Archivio 2006-2008*, a cura di F. Bilancia, Napoli, 2011, 973-1071.

BUFFONI, L., *La politica della moneta e il soggetto della sovranità*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2016, II, su www.rivistaaic.it, 1-33.

BULGAKOV, M., *Master i Margarita*, [1967], trad. it. *Il Maestro e Margherita*, Torino, 2014.

BUZZACCHI, C., *Bilancio e stabilità*, Milano, 2015.

CACCIARI, M., *Geofilosofia dell'Europa*, IV ed., Milano, 2003.

CAFARO, S., *L'azione della BCE nella crisi dell'area dell'euro alla luce del diritto dell'Unione europea*, in *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, a cura di G. Adinolfi e M. Vellano, Torino, 2013, 49-68.

CAFFÈ, F., *Contratti e occupazione*, [1978], rist. in ID., *La solitudine del riformista*, Torino, 1990, 225-229.

CALLIES, C., *The Governance Framework of the Eurozone and the Need for a Treaty Reform*, in *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, a cura di F. Fabbrini et al., Oxford-Portland (OR), 2015, 37-56.

- CALVANO, R., *La Corte costituzionale e i "Controlimiti" 2.0*, in *Federalismi.it*, 2016, I, su www.federalismi.it, 1-19.
- CANTARO, A., *Il "ritorno" dello stato nella "deglobalizzazione"*, in *Democrazia e diritto*, 2008, II, 11-28.
- CANTARO, A., *Ascesa e declino dell'eccezionalismo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, n. spec., su ojs.uniurb.it, 51-64.
- CANTARO, A., *Lo "Stato" europeo*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, II, su www.osservatorioaic.it, 1-13.
- CAPONI, R., *Salvare l'euro con ogni mezzo?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 469-478.
- CAPRIGLIONE, F., *Mercato regole democrazia*, Torino, 2013.
- CAPRIGLIONE, F., *Regolazione europea post-crisi e prospettive di ricerca del "diritto dell'economia"*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2016, I, su www.fondazionecapriglione.luiss.it, 1-35.
- CAPRIGLIONE, F. e SACCO GINEVRI, A., *Politica e finanza nell'Unione europea*, s.l., 2015.
- CARACCILO, L., *Euro No*, Roma-Bari, 1997.
- CARAVITA, B., *"Parlamentarizzare" la crisi greca*, in *Federalismi.it*, 2015, XIV, su www.federalismi.it, 1-5.
- CARAVITA, B., *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, 2015.
- CARDI, M., *Quantitative Easing e ruolo istituzionale operativo della BCE alla luce delle recenti deliberazioni del Consiglio direttivo*, in *Federalismi.it*, 2015, XXIV, su www.federalismi.it, 1-11.
- CARDONE, A., *L'obliterazione dello stato di crisi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 1533-1547.
- CARLI, G., *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, 1993.
- CARTABIA, M., *Diritti, giudizi e conflitti*, in *Ars interpretandi*, 2015, 33-49.
- CASSESE, S., *La costituzione europea*, in *Verso la costituzione europea*, Milano, 2003, 1-15.
- CASSESE, S., *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 1003-1007.
- CASSESE, S., *Fine della solitudine delle corti costituzionali, ovvero il dilemma del porcospino*, in *Ars interpretandi*, 2015, 21-32.
- CASTELLINA, L., *Manuale antiretorico dell'Unione europea*, Roma, 2016.
- CASTRONOVO, V., *L'Europa e la rinascita dei nazionalismi*, Roma-Bari, 2016.

- CERRI, A., *Lezioni di giustizia globale*, Padova, 2013.
- CHABOD, F., *Storia dell'idea d'Europa*, [1961], rist., Roma-Bari, 2007.
- CHALMERS, D., *Introduction*, in *European Law Review*, 2012, 607-620.
- CHALMERS, D., JACHTENFUCHS, M. e JOERGES C., *The Retransformation of Europe*, in *The End of the Eurocrats' Dream*, a cura di Iid., Cambridge, 2016, 1-28.
- CHARLEMAGNE, *For Your Eye Only*, in *The Economist*, 11.8.2007, 34.
- CHENEVAL, F., LAVENEX, S. e SCHIMMELFENNIG, F., *Demoi-cracy in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2015, 1-18.
- CHIARELLI, R., *Il coordinamento delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri nel sistema del Trattato CEE*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, a cura di R. Quadri et al., Milano, 1965, II, 841-845.
- CHIARELLI, R., *L'Europa da libero mercato a evanescente fonte di obblighi*, in *Percorsi dell'unità europea*, a cura di A. Arciero, Roma, 2012, 27-45.
- CHIRICO, D., *Per una lettura giuridica della crisi economica, sociale ed istituzionale, tra mercato e democrazia*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, II, 275-322.
- CHITI, E., *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 148-154.
- CIANCIO, A., *I nodi della governance europea*, in *Federalismi.it*, 2015, XVI, su www.federalismi.it, 1-27.
- CIOCCA, P., *Stabilising Capitalism*, Basingstoke, 2016.
- CISOTTA, R., *L'euro, la Bce e l'Unione europea*, in *L'Europa dei diritti*, a cura di G. Gattinara e F. Pappalardo, Roma, 2014, 247-262.
- CISOTTA, R., *Democrazia e diritti sociali*, in *Politiche sociali*, 2015, 163-179.
- CISOTTA, R., *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, 57-90.
- CLAES, M., *The Validity and Primacy of EU Law and the "Cooperative Relationship" between National Constitutional Courts and the Court of Justice of the European Union*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 151-170.
- CODUTI, D., *Il Governo*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2012, 263-292.
- CONTALDI, G., *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2014, annali VII, 811-845.
- CONTIADES, X. e FOTIADOU, A., *On Resilience of Constitutions*, in *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2015, 3-26.
- La Costituzione europea*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, 2004.

- CRAIG, P., *Economic Governance and the Euro Crisis*, in *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, a cura di M. Adams et al., Oxford-Portland (OR), 2014, 19-40.
- CROZIER, M., *Western Europe*, [1975], trad. it. *Europa occidentale*, in ID. ET AL., *La crisi della democrazia*, Milano, 1977, 27-65.
- CUCCHIARA, M.F., *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, 91-135.
- CURTI GIALDINO, C., "To be or not to be together...", in *Federalismi.it*, 2016, III, su www.federalismi.it, 1-20.
- DAHRENDORF, R., *Nach der Krise*, [2009], trad. it. *Dopo la crisi*, Roma-Bari, 2015.
- DANI, M., *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013.
- DANI, M., *Il governo della politica economico-monetaria tra Bruxelles, Lussemburgo e Karlsruhe*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2014, I, 113-138.
- DARDOT, P. e LAVAL, C., *La Nouvelle raison du monde*, [2009], trad. it. *La nuova ragione del mondo*, Roma, 2013.
- DASTOLI, P.V. e SANTANIELLO, R., *C'eravamo tanto amati*, Milano, 2013.
- DAWSON, M. e DE WITTE, F., *From Balance to Conflict*, in *European Law Journal*, 2016, 204-224.
- DE GIOVANNI, B., *Elogio della sovranità politica*, Napoli, 2015.
- DEGNI, M., *Europa tedesca o Germania europea?*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, n. spec., su ojs.uniurb.it, 125-132.
- DEGNI, M. e DE IOANNA, P., *Il vincolo stupido*, Roma, 2015.
- DE GRAUWE, P., *Economic Theories that Influenced the Judges of Karlsruhe*, in *Managing Risks in the European Periphery Debt Crisis*, a cura di G. Christodoulakis, Basingstoke, 2015, 101-107.
- DE GRAUWE, P. e JI, Y., *The Future of the Eurozone*, in *The Manchester School*, 2014, 15-34.
- DEHOUSSE, R., "We the States", in *With Us or Against Us?*, a cura di N. Jabko e C. Parsons, Basingstoke, 2005, 105-121.
- DE IOANNA, P., *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, n. spec., su ojs.uniurb.it, 81-95.
- DELLA CANANEA, G., *Lex Fiscalis Europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 7-28.
- DELMAS-MARTY, M., *Résister, responsabiliser, anticiper*, Paris, 2013.
- DELORS, J., *Mémoires*, [2004], trad. it. *Memorie*, Soveria Mannelli, 2009.

- DE LUCIA, L., *Il concetto di “deficit sistemico” tra democrazia e Stato di diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, 641-655.
- DE LUCIA, L., “*Pastorato*” e “*disciplinamento*” nella governance economica europea, in *Diritto pubblico*, 2015, 867-908.
- DENNINGER, E., *L’identità costituzionale tedesca e l’Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 261-274.
- DENORD, F. e SCHWARTZ, A., *L’Europe sociale n’aura pas lieu*, Paris, 2009.
- DE STREEL, A., *The Confusion of Tasks in the Decision-Making Process of the European Economic Governance*, in *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, a cura di F. Fabbrini et al., Oxford-Portland (OR), 2015, 79-93.
- DE VERGOTTINI, G., *Politiche europee*, in *Percorsi costituzionali*, 2015, 301-307.
- DE WITTE, B., *Euro Crisis Responses and the EU Legal Order*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, 434-457.
- A Different Kind of Democracy?*, a cura di C. Lord, New York, 2015.
- DI GASPARE, G., *Diritto dell’economia e dinamiche istituzionali*, II ed., s.l., 2015.
- DI MARTINO, A., *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Federalismi.it*, 2014, IV, su www.federalismi.it, 1-15.
- DI PLINIO, G., *Sigfrido e il drago*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 275-280.
- DONATI, F., *Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione europea*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2013, 337-361.
- DRAGHI, M., *L’euro, la politica monetaria, le riforme*, Roma, 2013.
- DYSON, K., *States, Debt, and Power*, Oxford, 2014.
- DYSON, K. e FEATHERSTONE, K., *The Road to Maastricht*, Oxford, 1999.
- EINAUDI, L., *Per una federazione economica europea*, [1943], rist. in ID., *La guerra e l’unità europea*, Milano, 1953, 25-67.
- EINAUDI, L., *I problemi economici della federazione europea*, [1944], rist. in ID., *La guerra e l’unità europea*, Milano, 1953, 69-151.
- ELAZAR, D., *The United States and the European Union*, in *The Federal Vision*, a cura di K. Nicolaïdis e R. Howse, Oxford, 2001, 31-53.
- ELIA, L., *Governo (forme di)*, [1970], rist. in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 161-245.
- ELIA, L., *Cultura e partiti alla Costituente*, [1981], rist. in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 299-315.
- EMBID IRUJO, A., *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, 2012.

- ENDERLEIN, H., *Towards an Even Closer Economic and Monetary Union?*, in *Beyond the Crisis*, a cura di M. Dawson et al., Oxford, 2015, 13-23.
- ENGELEN, E., ERTÜRK, I., FROUD, J., JOHAL, S., LEAVER, A., MORAN, M., NILSSON, A. e WILLIAMS, K., *After the Great Complacency*, Oxford, 2011.
- ENZENSBERGER, H.M., *Sanftes Monster Brüssels oder Die Entmündigung Europas*, [2011], trad. it. *Il mostro buono di Bruxelles*, Torino, 2013.
- ESPOSITO, M., *La sovranità nazionale pignorata per debiti?*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, I, 493-496.
- ESPOSITO, R., *Il ritorno della filosofia italiana*, in *Questo diletto almo Paese*, a cura di E. Galli della Loggia, Bologna, 2015, 249-261.
- EVERSON, M., *An Exercise in Legal Honesty*, in *European Law Journal*, 2015, 474-499.
- FABBRINI, F., *After the OMT Case*, in *German Law Journal*, 2015, 1003-1014.
- FABBRINI, F., *States' Equality v States' Power*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2015, 3-35.
- FABBRINI, F., *Economic Governance in Europe*, Oxford, 2016.
- FABBRINI, F., *The European Court of Justice, the European Central Bank, and the Supremacy of EU Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 3-16.
- FABBRINI, S., *Which European Union?*, Cambridge, 2015.
- FARAGUNA, P., *La Corte di Giustizia strizza l'occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 798-801.
- FARAGUNA, P., *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 431-463.
- FARAGUNA, P., *Solange III?*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, 123-126.
- FAZI, T. e IODICE, G., *La battaglia contro l'Europa*, Roma, 2016.
- FEBVRE, L., *L'Europe*, [1944-1945], trad. it *L'Europa*, Milano, 2014.
- FERRAJOLI, L., *La democrazia attraverso i diritti*, Roma-Bari, 2013.
- FERRARA, G., *Grecia. Il referendum promosso e rimosso*, [2011], su www.costituzionalismo.it, 1-2.
- FERRERA, M., *Rotta di collisione*, Roma-Bari, 2016.
- FISCHER-LESCANO, A., *Human Rights in Times of Austerity Policy*, Baden-Baden, 2014.
- FIORILLO, M., *Il dito e la luna*, in *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"*, a cura di G. Brunelli e G. Cazzetta, Milano, 2013, 173-182.

- FITOUSSI, J.-P., *Le Théorème du lampadaire*, [2013], trad. it. *Il teorema del lampione*, Torino, 2013.
- FITOUSSI, J.-P. e SARACENO, F., *European Economic Governance*, in *Cambridge Journal of Economics*, 2013, 479-496.
- FONTAN, C., *La BCE dans la crise*, in *Pouvoirs*, 2014, CXLIX, 91-100.
- FONTANA, G., *I giudici europei di fronte alla crisi economica*, in *Lavoro e diritti sociali*, a cura di B. Caruso e G. Fontana, Bologna, 2015, 131-164.
- FOSCOLO, U., *Orazione a Bonaparte pel Congresso di Lione*, [1802], rist. in ID., *Scritti letterari e politici*, Firenze, 1972, VI, 207-235.
- FOUCAULT, M., *Les Mots et le choses*, [1966], trad. it. *Le parole e le cose*, Milano, 2006.
- FOUCAULT, M., *Leçon du 8 février 1978*, [1978], trad. it. *Lezione dell'8 febbraio 1978*, in ID., *Sicurezza, territorio, popolazione*, Milano, 2005, 91-104.
- FRATZSCHER, M., *Making the Euro Thrive for the Next 100 Years*, in *Beyond the Crisis*, a cura di M. Dawson et al., Oxford, 2015, 24-43.
- FREUD, S., *Formulierungen über die zwei Prinzipien des psychischen Geschehens*, [1911], trad. it. *Precisazioni sui due principi dell'accadere psichico*, in ID., *Opere*, Torino, 1974, VI, 453-460.
- FRIEDMAN, M., *Capitalism and Freedom*, [1962], trad. it. *Capitalismo e libertà*, Pordenone, 1995.
- FRIEDMAN, M., *The Role of Monetary Policy*, [1968], trad. it. *Il ruolo della politica monetaria*, in ID., *Metodo, consumo e moneta*, Bologna, 1996, 271-294.
- FROSINI, T.E. e RAFFIOTTA, E.C., *Carte costituzionali ed economia*, in *Diritto ed economia del mercato*, a cura di G. Lemme, s.l., 2014, 117-147.
- FUSARO, D., *Europa e capitalismo*, Milano-Udine, 2015.
- GALLINO, L., *Finanzcapitalismo*, Torino, 2011.
- GALLINO, L., *Il denaro, il debito e la doppia crisi*, Torino, 2015.
- GALLINO, L., *Come (e perché) uscire dall'euro, ma non dall'Unione europea*, Roma-Bari, 2016.
- GAMBINO, S., *Diritti fondamentali, costituzionalismo e crisi economica*, in *Diritti sociali e crisi economica*, a cura di Id., Torino, 2015, 3-18.
- GAMBINO, S. e NOCITO, W., *Crisi finanziaria e diritti fondamentali fra trasformazioni del costituzionalismo e incertezze sul futuro europeo*, in *Lavoro e diritti sociali*, a cura di B. Caruso e G. Fontana, Bologna, 2015, 169-193.
- GARAPON, A., *La Raison du moindre Etat*, [2010], trad. it. *Lo Stato minimo*, Milano, 2012.

GARCÍA HERRERA, M.A. e MAESTRO BUELGA, G., *Constitución y capitalismo financiarizado*, in *Jueces para la Democracia*, 2012, LXXIV, 3-10.

GIACCHÉ, V., *Costituzione italiana contro Trattati europei*, Reggio Emilia, 2015.

GIANNITI, L., *Dal Rapporto dei 4 Presidenti del 2012 a quello dei 5 Presidenti del 2015*, in *Diritto pubblico*, 2016, 389-420.

GIDDENS, A., *Turbulent and Mighty Continent*, [2014], trad. it. *Potente e turbolenta*, Milano, 2014.

GILBERT, M., *European Integration*, London-New York, 2012.

GILPIN, R., *The Political Economy of International Relations*, [1987], trad. it. *Politica ed economia delle relazioni internazionali*, Bologna, 1990.

GIOVANNELLI, A., *La governance economica europea*, in *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni Stati dell'Unione*, a cura di Id., Torino, 2014, 1-63.

GIULIANI, A., *La "nuova retorica" e la logica del linguaggio normativo*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1970, 374-390.

GOLDMANN, M., *Adjudicating Economics?*, in *German Law Journal*, 2014, 265-280.

GOLDMANN, M., *Constitutional Pluralism as Mutually Assured Discretion*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 119-135.

GOODHART, C.A.E., *The Central Bank and the Financial System*, Basingstoke, 1995.

GOURGOURIS, S., *Le Problème de Syriza*, in *Ecrits sur la Grèce*, a cura di D. Crozat e E. Gauthier, Vulaines-sur-Seine, 2015, 51-72.

GRAMSCI, A., *Quaderno 3*, [1930], rist. in Id., *Quaderni del carcere*, Torino, 1975, I, 281-416.

GRASSO, G., *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015, II, su www.osservatorioaic.it, 1-11.

GRASSO, G., *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, I, su www.osservatorioaic.it, 1-14.

GRIMALDI, L., *Costituzionalizzazione del principio di equilibrio dei bilanci e possibile "rilancio" del ruolo dello Stato nell'"ordinamento" europeo*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, II, 497-518.

GRIMM, D., *Europa: Ja – aber welches?*, in *Merkur*, 2014, 1045-1058.

GRIMM, D., *The Democratic Costs of Constitutionalisation*, in *European Law Journal*, 2015, 460-473.

GRIMM, D., *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, a cura di F. Lanchester, Milano, 2016, 19-32.

- GUARINO, G., *Pubblico e privato nella economia*, [1991], rist. in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea*, Napoli, 1994, IV, 307-356.
- GUARINO, G., *Requiem per un'Europa mai nata*, in *Percorsi costituzionali*, 2015, 337-350.
- GUASTAFERRO, B., *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, Torino, 2013.
- GUAZZAROTTI, A., *Crisi economica e ruolo delle corti*, in *Diritto pubblico*, 2013, 1011-1049.
- GUAZZAROTTI, A., *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, Milano, 2016.
- GUIGLIA, G., *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2016, II, su www.rivistaaic.it, 1-22.
- GUIZZI, V., *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, IV ed., Napoli, 2015.
- HÄBERLE, P., *Le cinque crisi nell'Europa dell'UE*, in *Percorsi costituzionali*, 2015, 319-336.
- HALBERSTAM, D., *Constitutional Heterarchy*, in *Ruling the World?*, a cura di J.L. Dunoff e J.P. Trachtmann, Cambridge, 2009, 326-355.
- HALTERN, U., *On Finality*, in *Principles of European Constitutional Law*, a cura di A. von Bogdandy e J. Bast, II ed., Oxford-Portland (OR), 2010, 205-234.
- HELLER, J., *Catch-22*, [1961], trad. it. *Comma 22*, Milano, 1963.
- HEUN, W., *Eine verfassungswidrige Verfassungsgerichtsentscheidung*, in *Juristenzeitung*, 2014, 331-337.
- HINAREJOS, A., *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, 2015.
- HINAREJOS, A., *The Role of Courts in the Wake of the Eurozone Crisis*, in *Beyond the Crisis*, a cura di M. Dawson et al., Oxford, 2015, 112-136.
- HIRSCHMAN, A.O., *Exit, Voice, and Loyalty*, [1970], trad. it. *Lealtà, defezione, protesta*, Milano, 1982.
- HUBER, P.M., *The Rescue of the Euro and its Constitutionality*, in *Legal Challenges in the Global Financial Crisis*, a cura di W.G. Ringe e P.M. Huber, Oxford-Portland (OR), 2014, 9-26.
- IANNELLO, C., *Il "non governo" europeo dell'economia e la crisi dello Stato sociale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2015, II, su edizioniesi.it, 1-21.
- IOANNIDIS, M., *EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack"*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2014, 61-104.
- IODICE, M., *Solange in Athens*, in *Boston University International Law Journal*, 2014, 539-569.
- IPSEN, H.P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, 1972.

- IRTI, N., *Norma e luoghi*, Roma-Bari, 2001.
- ISENSEE, J., *Schuldenbarriere für Legislative und Exective*, in *Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag*, Heidelberg, 1996, 705-728.
- ISSING, O., *The Birth of Euro*, Cambridge, 2008.
- JAMES, H., *Making the European Monetary Union*, Cambridge (MA)-London, 2012.
- JEFFERSON, T., *Kentucky Resolutions*, [1798], trad. it. *Le risoluzioni del Kentucky*, in ID., *Antologia degli scritti politici*, Bologna, 1961, 137-145.
- JEFFERSON, T., *The Solemn Declaration and Protest of the Commonwealth of Virginia on the Principles of the Constitution of the US. of America & on the Violations of Them*, [1825], trad. it. *Dichiarazione solenne e protesta dello Stato di Virginia sui principi della Costituzione degli Stati Uniti d'America e sulla loro violazione*, in ID., *Antologia degli scritti politici*, Bologna, 1961, 146-150.
- JOERGES, C., *Unity in Diversity as Europe's Vocation and Conflicts Law as Europe's Constitutional Form*, in *The Changing Role of Law in the Age of Supra- and Transnational Governance*, a cura di R. Nickel e A. Greppi, Baden-Baden, 2014, 127-177.
- JOERGES, C., *Flaws, Old and New, of Economic Governance in Europe*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, n. spec., su ojs.uniurb.it, 9-24.
- JOERGES, C., *Integration Through Law and the Crisis of Law in Europe's Emergency*, in *The End of the Eurocrats' Dream*, a cura di D. Chalmers et al., Cambridge, 2016, 299-338.
- JOERGES, C., *Pereat iustitia, fiat mundus*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 99-118.
- JOERGES, C., e RÖDL, F., "Social Market Economy" as Europe's Social Model?, in *A European Social Citizenship?*, a cura di L. Magnusson e B. Stråth, Brussels, 2004, 125-157.
- JONES, E., *The Collapse of the Brussels-Frankfurt Consensus and the Future of the Euro*, in *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, a cura di V.A. Schmidt e M. Thatcher, Cambridge, 2013, 145-170.
- JONES, E., *Getting the Story Right*, in *Journal of European Integration*, 2015, 817-832.
- KELEMEN, D., *Eurolegalism*, Cambridge (MA)-London, 2011.
- KELEMEN, D., *On the Unsustainability of Constitutional Pluralism*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 36-150.
- KELSEN, H., *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?*, [1930-1931], trad. it. *Chi dev'essere il custode della Costituzione?*, in ID., *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981, 229-291.
- KEYNES, J.M., *The Economic Consequences of the Peace*, [1919], trad. it. *Le conseguenze economiche della pace*, Milano, 2007.

- KEYNES, J.M., *National Self-Sufficiency*, [1933], trad. it. *Autosufficienza nazionale*, in ID., *La fine del laissez-faire e altri scritti*, Torino, 1991, 87-100.
- KOUKIADAKI, A., *Strategie di contenzioso sulla base del diritto dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2015, I, 411-444.
- KUNZ, B., *Integration, Disintegration and the International System*, in *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration*, a cura di A. Eppler e H. Scheller, Baden-Baden, 2013, 71-86.
- KYDLAND, F.E. e PRESCOTT, E.C., *Rules rather than Discretion*, in *The Journal of Political Economy*, 1977, 473-492.
- LADU, G., *L'Italia*, in *Percorsi costituzionali*, 2013, 123-146.
- LA MALFA, G., *L'Europa legata*, Milano, 2000.
- LAMFALUSSY, A., *Europe's Financial Architect*, in *The Guardian*, 16.8.2003, 34.
- LANCHESTER, F., *Luci ed ombre delle istituzioni parlamentari in Europa*, in *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, a cura di Id., Milano, 2016, 3-18.
- LASTRA, R.M. e LOUIS, J.-V., *European Economic and Monetary Union*, in *Yearbook of European Law*, 2013, 57-206.
- LEHNER, E., *L'identità costituzionale europea tra corti e parlamenti*, in *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, a cura di F. Lanchester, Milano, 2016, 715-738.
- LEINO, P. e SALMINEN, J., *Should the Economic and Monetary Union Be Democratic after All?*, in *German Law Journal*, 2013, 844-868.
- LEOPARDI, G., *La ginestra o il fiore del deserto*, [1836], rist. in ID., *Poesie e prose*, Milano, 1987, I, 124-133.
- LERUTH, B. e LORD, C., *Differentiated Integration in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2015, 754-763.
- LETSAS, G., *Harmonic Law*, in *Philosophical Foundations of European Union Law*, a cura di J. Dickinson e P. Eleftheriades, Oxford, 2012, 77-108.
- LIBERTINI, M., *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Milano, 2014.
- LIGUSTRO, A., *La crisi dell'euro, i nuovi "pilastri" dell'Unione economica e monetaria europea e il futuro della moneta unica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, II, XV-XXXIII.
- LINDSETH, P.L., *Power and Legitimacy*, Oxford, 2010.
- LINDSETH, P.L., *Equilibrium, Demoi-cracy, and Delegation in the Crisis of European Integration*, in *German Law Journal*, 2014, 529-567.
- LO FARO, A., *Europa e diritti sociali*, in *Diritto del lavoro in trasformazione*, a cura di L. Corazza e R. Romei, Bologna, 2014, 215-235.

LOMBARDO, S., *The Independence of the European Central Bank between Monetary Union and Fiscal Union*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2015, I, su www.fondazione-caprighione.luiss.it, 195-214.

LORDON, F., *La Malfaçon*, s.l., 2014.

LOSURDO, F., *Lo Stato sociale condizionato*, Torino, 2016.

LOUGHLIN, M., *Constitutional Pluralism*, in *Global Constitutionalism*, 2014, 9-30.

LOUIS, J.-V., *The EMU after the Gauweiler Judgment and the Juncker Report*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 55-78.

LUCHENA, G., *La BCE vara il programma di Quantitative Easing*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2015, I, su edizioniesi.it, 1-8.

LUCHENA, G., *La socialità comunitaria e i "valori-base" della Costituzione nel prisma dell'economia sociale di mercato*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, II, 601-612.

LUCIANI, M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1990, 373-385.

LUCIANI, M., *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, 2007, 795-820.

LUCIANI, M., *Unità nazionale e struttura economica*, in *Annuario 2011. Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, 2014, 3-101.

LUCIANI, M., *Il brusco risveglio*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2016, II, su www.rivistaaic.it, 1-20.

LUTHER, J., *The Constitution's Gift to the European Union*, in *A Multitude of Constitutions?*, a cura di J.E. Fossum e A.J. Menéndez, Oslo, 2012, 17-45.

LUTHER, J., *Il rinvio pregiudiziale di Karlsruhe sui poteri della BCE*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 422-425.

LYON-CAEN, G., *L'Infiltration du Droit du travail par le Droit de la concurrence*, in *Le Droit ouvrier*, 1992, 313-319.

MACCORMICK, N., *After Sovereignty*, [1998-1999], trad. it. *Una rivoluzione molto britannica?*, in ID., *La sovranità in discussione*, Bologna, 2003, 163-194.

MAESTRO BUELGA, G., *La crisis monetaria y financiera de la Unión europea*, in *The European Crisis*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2012, 23-55.

MAESTRO BUELGA, G., *La constitución social europea en la crisis*, in *Cultura jurídica e diritto vivente*, 2015, n. spec., su ojs.uniurb.it, 143-153.

MAGRÌ, G., *"Vietato dalle leggi" o "imposto dal pericolo"?*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, Roma, 2014, 555-572.

- MAINE, H.S., *Ancient Law*, [1861], trad. it. *Diritto antico*, Milano, 1998.
- MANCINI, G.F., *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova, 1988, 23-39.
- MANCINI, G.F., *La Corte di giustizia*, [1993], rist. in ID., *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Bologna, 2004, 81-97.
- MANGIAMELI, S., *Sorveglianza macroeconomica e crisi dell'integrazione politica*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, n. spec., su ojs.uniurb.it, 33-44.
- MANGIAMELI, S., *Il sistema europeo*, in *Diritto e società*, 2016, 11-58.
- MANN, T., *Ansprache vor Hamburger Studenten*, [1953], rist. in ID., *An die gesittete Welt*, Frankfurt am Main, 1986, 809-811.
- MANZELLA A., PINELLI, C. e GIANNITI, L., *Politica monetaria e politica economica nell'Unione europea*, in *Astrid rassegna*, 2015, CCIIIIV, su www.astrid-online.it, 1-4.
- MANZINI, P., *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, a cura di G. Adinolfi e M. Vellano, Torino, 2013, 29-48.
- MANZONI, A., *I promessi sposi*, [1840-1842], rist., Milano, 2013.
- MARCELLI, F., *Capitalismo finanziario e diritto internazionale*, in ID. e I. TAGLIAMONTE, *Il diritto contro la crisi*, Roma, 2012, 29-167.
- MARCUSE, H., *One-Dimensional Man*, [1964], trad. it. *L'uomo a una dimensione*, Torino, 1967.
- MARDER, M., *Carl Schmitt and the Deconstruction of Europe*, in *The Future of Europe*, a cura di S. Champeau et al., London-New York, 2015, 95-109.
- MARSH, D., *The Euro*, New Haven-London, 2009.
- MARTINICO, G., *Lo spirito polemico del diritto europeo*, Roma, 2011.
- MARTINICO, G., *EU Crisis and Constitutional Mutations*, in *Revista de estudios políticos*, 2014, 247-280.
- MARZULLI, G., *Il "convitato di pietra"*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2014, II, su www.rivistaaic.it, 1-21.
- MARZULLI, G., *L'insostenibile leggerezza della costituzione europea di fronte alla crisi finanziaria, tra omogeneità costituzionale presunta e limiti effettivi dell'integrazione asimmetrica*, in *Federalismi.it*, 2014, XIX, su www.federalismi.it, 1-32.
- MAYER, F.C., *Das Recht in der Eurokrise*, [2011], su www.verfassungsblog.de, 1-4.
- MAYER, F.C., *Von blinden Männern und Elefanten*, [2015], su www.verfassungsblog.de, 1-9.

MAYER, F.C. e WENDEL, M., *Multilevel Constitutionalism and Constitutional Pluralism*, in *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, a cura di M. Avbelj e J. Komárek, Oxford-Portland (OR), 2012, 127-151.

MCCANN, D., *The Political Economy of the European Union*, Cambridge, 2010.

MELICA, L., Grexit, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, 575-580.

MENDES FRANCE, P., *Les Risques de la construction européenne*, [1957], rist. in ID., *Ceuvres complètes*, Paris, 1987, IV, 250-275.

MENÉNDEZ, A.J., *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, 2013, 453-526.

MENÉNDEZ, A.J. e FOSSUM, J.E., *The Constitution's Gift*, [2011], trad. it. *La peculiare costituzione dell'Unione Europea*, Firenze, 2012.

MENGOZZI, P., *La crisi dell'area euro e il perseguimento di un equilibrio tra stabilità, democrazia e diritti fondamentali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, 547-598.

MERUSI, F., *Art. 47*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1980, 153-187.

MESTMÄCKER, E.J., *Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union*, [1994], rist. in ID., *Wirtschaft und Verfassung in der Europäischen Union*, II ed., Baden-Baden, 2006, 507-537.

MESTMÄCKER, E.J., *A Legal Theory without Law*, Tübingen, 2007.

MICCÚ, R., *Crisi dell'eurozona e identità costituzionale europea*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, II, 661-684.

MIGLIO, A., *Il primo rinvio pregiudiziale del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014, III, su www.osservatorioaic.it, 1-15.

MODUGNO, F., *L'invalidità della legge*, Milano, 1970, I.

MODUGNO, F., *Riflessioni sull'“abbandono” del progetto costituzionale che ha dato luogo al trattato di Lisbona e sulle conseguenze in tema di “controlimiti” alle limitazioni della sovranità statale*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, 685-712.

MÖLLERS, T.M.J. e REDCAY, K., *Das Bundesverfassungsgericht als europäischer Gesetzgeber oder als Motor der Union?*, in *Europarecht*, 2013, 409-431.

MONE, D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2014, III, su www.rivistaaic.it, 1-29.

MONTALDO, S., *L'ordine pubblico economico europeo e gli interessi economici degli Stati membri alla prova della crisi*, in *Governance economica europea*, a cura di O. Porchia, Napoli, 2015, 57-80.

MONTANARO, F., *“Whatever it takes”*, in *DPCE online*, 2015, III, su www.dpce.it, 1-7.

- MONTESQUIEU DE, C.L., *Lettres persanes*, [1721], trad. it. *Lettere persiane*, Torino, 1956.
- MONTI, G., *EU Competition Law from Rome to Lisbon*, in *Aims and Values in Competition Law*, a cura di C. Heide-Jorgensen et al., Copenhagen, 2013, 27-66.
- MONTI, M., *Il governo dell'economia e della moneta*, Milano, 1992.
- MONTI, M., *Il podestà forestiero*, in *Corriere della Sera*, 7.8.2011, 1.
- MONTI, M., *I miei errori con Scelta civica?*, in *Corriere della Sera*, 15.2.2015, 13.
- MORAVCSIK, A., *Federalism in the European Union*, in *The Federal Vision*, a cura di K. Nicolaidis e R. Howse, Oxford, 2001, 161-187.
- MORAVCSIK, A., *In Defence of the "Democratic Deficit"*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, 603-624.
- MORGENTHAU, H.J., *Politics among Nations*, [n. ed., 1985], trad. it. *Politica tra le nazioni*, Bologna, 1997.
- MORIN, E. e CERUTI, M., *La nostra Europa*, Milano, 2013.
- MOROSINI, F., *Banche centrali e questione democratica*, Pisa, 2014.
- MORRONE, A., *Una costituzione per l'Europa?*, in *Federalismi.it*, 2014, XXIII, su www.federalismi.it, 1-9.
- MORTELLARO, I.D., *Monti l'Italia e l'Europa*, in *Democrazia e diritto*, 2012, III-IV, 54-66.
- MOSTACCI, E., *Il fascino discreto della competizione*, in *DPCE online*, 2015, IV, su www.dpce.it, 1-20.
- MÜLLER-ARMACK, A., *Soziale Marktwirtschaft*, [1956], trad. it. *Economia sociale di mercato*, in *Il liberalismo delle regole*, a cura di F. Forte e F. Felice, Soveria Mannelli, 2010, 89-96.
- MUNARI, F., *Da Pringle a Gauweiler*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, 723-755.
- MURSWIEK, D., *ECB, ECJ, Democracy, and the Federal Constitutional Court*, in *German Law Journal*, 2014, 147-165.
- MUZI, L., *Il ruolo delle corti nel rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche nell'Ue*, in *Federalismi.it*, 2014, XIX, su www.federalismi.it, 1-21.
- NAPOLITANO, Gio., *Europa, politica e passione*, Milano, 2016.
- NAPOLITANO, Giu., *"This Time Is Different" for Public Law Too*, in *European Review of Public Law*, 2013, 43-65.
- NARDI, F., *Una rassegna sulle principali misure adottate dall'Unione per superare la crisi finanziaria*, in *Nomos*, 2014, II, su www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 1-21.
- NEGRI, A., *Per la costruzione di coalizioni del comune in Europa*, in *Il tempo delle Costituzioni*, a cura di G. Allegri e G. Bronzini, Roma, 2014, 157-171.

NICCOLAI, S., *La globalizzazione come ampliamento del ruolo della giurisdizione*, in *Annuario 2012. Costituzionalismo e globalizzazione*, Napoli, 2014, 103-130.

NICOLAÏDIS, K., *Conclusion*, in *The Federal Vision*, a cura di Ead. e R. Howse, Oxford, 2001, 439-481.

NICOLAÏDIS, K., *Our European Demoi-cracy*, in *Whose Europe?*, a cura di Ead. e S. Weatherill, Oxford, 2003, 137-152.

NICOLAÏDIS, K., *The New Constitution as European "Demoi-cracy"?*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2004, 76-93.

NICOLAÏDIS, K., *The Idea of European Democracy*, in *Philosophical Foundations of European Union Law*, a cura di J. Dickinson e P. Eleftheriadis, Oxford, 2012, 247-274.

NICOLAÏDIS, K., *Democratic Theory and Europe's Institutional Architecture in Times of Crisis*, in *The European Union*, a cura di S. Piattoni, Oxford, 2015, 137-163.

NICOLAÏDIS, K., e WATSON, N., *Sharing the Eurocrats' Dream*, in *The End of the Eurocrats' Dream*, a cura di D. Chalmers et al., Cambridge, 2016, 50-77.

NUGNES, F., *L'Europa e la crisi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012, su www.forumcostituzionale.it, 1-14.

OBERNDORFER, L., *A New Economic Governance through Secondary Legislation?*, in *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, a cura di N. Bruun et al., Oxford-Portland (OR), 2014, 25-54.

O'CONNOR, J., *The Fiscal Crisis of the State*, [1973], trad. it. *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, 1979.

ODDENINO, A., *Sovranità monetaria, ruolo della BCE e principio democratico nell'UE*, in *Governance economica europea*, a cura di O. Porchia, Napoli, 2015, 81-98.

OHLER, C., *Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion*, München, 2015.

OLIVITO, E., *Atto primo*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, III, su www.costituzionalismo.it, 1-18.

ORESTANO, R., *Le nozioni di ordinamento giuridico e di esperienza giuridica*, [1985], rist. in ID., *Introduzione allo studio del diritto romano*, Bologna, 1987, 343-384.

ORLANDO, V.E., *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di Id., Milano, 1900, I, 1-107.

PACE, L.F., *La crisi del "sistema euro"*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Napoli, 2014, III, 2147-2191.

PACE, L.F., *The OMT Case*, in *The Democratic Principle and the Economic and Monetary Union*, a cura di L. Daniele, 2016, in corso di pubblicazione.

PADOAN, P.C., *Padoan avverte Ue e Bce*, in *la Repubblica*, 24.9.2014, 14-15.

PADOA-SCHIOPPA, T., *Europa, forza gentile*, Bologna, 2001.

- PADOA-SCHIOPPA, T., *Un continente senza più freni*, [2005], rist. in ID., *Italia, una ambizione timida*, Milano, 2007, 67-69.
- PAPADIA, F., *Operational Aspects of a Hypothetical Demise of the Euro*, in *Journal of Common Market Studies*, 2014, 1090-1102.
- PAPARELLA, E., *La Bce e l'ambivalente uso dell'indipendenza nella crisi della zona euro*, in *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, a cura di P. Marsocci, Napoli, 2016, 283-310.
- PATRONI GRIFFI, A., *L'Europa e la sovranità condivisa*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2015, I, su edizioniesi.it, 1-10.
- PAUCIULO, D., *Le misure di austerità al vaglio di alcune corti costituzionali europee*, in *L'Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, a cura di M.R. Mauro, Ripalimolise, 2015, 113-130.
- PÉLABAY, J., NICOLAÏDIS, K. e LACROIX, J., *Conclusions*, in *European Stories*, a cura di J. Lacroix e K. Nicolaïdis, Oxford, 2010, 334-362.
- PENNACCHI, L., *Il soggetto dell'economia*, Roma, 2015.
- PENNESI, F., *Il programma OMT ed il controllo giudiziale delle Corti Supreme Europee sull'azione della BCE*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016, I, su www.forumcostituzionale.it, 1-10.
- PERELMAN, C. e OLBRECHTS-TYTECA, L., *Traité de l'argumentation*, [1958], trad. it. *Trattato dell'argomentazione*, Torino, 2013.
- PERNAZZA, F., *Il rating del debito sovrano*, in *Il debito sovrano tra tutela del credito e salvaguardia della funzione dello Stato*, a cura di M.R. Mauro e F. PernaZZa, Napoli, 2014, 87-140.
- PERNICE, I., *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, 541-562.
- PERONI, G., *Il recesso dall'euro*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, 85-107.
- PICCIRILLI, G., *Il Presidente della Repubblica*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2012, 293-332.
- PICONE, P., *Regole comunitarie di concorrenza e apologia del mercato "sociale" europeo*, in *Concentrazioni di imprese ed investimenti stranieri nel mercato comune*, Bari, 1974, 71-101.
- PIKETTY, T., *Propager la révolution démocratique au reste de l'Europe*, [2015], trad. it. *Estendere la rivoluzione democratica al resto d'Europa*, in ID., *Si può salvare l'Europa?*, Milano, 2015, 373-375.
- PINELLI, C., *Il momento della scrittura*, Bologna, 2002.
- PINELLI, C., *I diritti sociali nello spazio europeo*, in *Diritto del lavoro in trasformazione*, a cura di L. Corazza e R. Romei, Bologna, 2014, 199-213.

PINELLI, C., *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 2014, I, su www.costituzionalismo.it, 1-13.

PINELLI, C., *L'eurozona fra dottrina delle regole e bisogno di governo*, in *Astrid rassegna*, 2015, CCXXXVI, su www.astrid-online.it, 1-17.

PINELLI, C., *Prime pronunce delle corti costituzionali sulle misure di contrasto alla crisi dell'Eurozona*, in *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, s.l., 2015, III, 2263-2282.

PINELLI, C., *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, I, su www.costituzionalismo.it, 1-19.

PISANESCHI, A., *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE*, in *Federalismi.it*, 2015, XIII, su www.federalismi.it, 1-14.

PISANI-FERRY, J., SAPIR, A. e WOLFF, G., *Eu-IMF Assistance to Euro-Area Countries*, in *Bruegel Blueprint Series*, 2013, XIX, su www.bruegel.org.

PIZZOLATO, F., *Forme e istituti della partecipazione popolare*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2012, 193-220.

POLANYI, K., *The Great Transformation*, [1944], trad. it. *La grande trasformazione*, Torino, 2000.

PREDIERI, A., *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998.

PRODI, R., *Missione incompiuta*, Roma-Bari, 2015.

RAFFIOTTA, E.C., *Per un governo dell'economia nell'Unione europea*, in *Percorsi costituzionali*, 2015, 395-411.

RAFFIOTTA, E.C., *Il volto ambiguo della Banca centrale europea*, in *La costituzione finanziaria*, a cura di A. Morrone, Torino, 2015, 213-230.

RAWLS, J., *Lettera a Philippe Van Parijs*, [1998], in *MicroMega*, 2012, III, 210-214.

RENAN, E., *Qu'est ce qu'une nation?*, [1882], trad. it. *Che cos'è una nazione?*, Roma, 1993.

REPETTO, G., *Responsabilità politica e governo della moneta*, in *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, a cura di G. Azzariti, Torino, 2005, 283-321.

RESCIGNO, G.U., *Riflessioni di un giurista intorno alla moneta*, in *Lo Stato*, 2014, II, 49-87.

RIDOLA, P., *"Karlsruhe locuta causa finita?"*, in *Federalismi.it*, 2012, XVIII, su www.federalismi.it, 1-7.

RIDOLA, P., *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, 2016.

- RIDOLFI, A., *Giurisdizione costituzionale, corti sovranazionali e giudici comuni*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2016, II, su www.rivistaaic.it, in corso di pubblicazione.
- RIVOSECCHI, G., *Il governo della politica economico-monetaria tra Bruxelles, Lussemburgo e Karlsruhe*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2014, I, 77-112.
- RIVOSECCHI, G., *Il Meccanismo Europeo di Stabilità e il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 425-429.
- ROBERTI, G.M., *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, Milano, 2013, 205-226.
- RODI, M., *Machtverschiebungen in der Europäischen Union in Rahmen der Finanzkrise und Fragen der demokratischen Legitimation*, in *Juristenzeitung*, 2015, 737-744.
- RODOTÀ, S., *Il filo spezzato dell'Europa*, in *la Repubblica*, 16.7.2015, 1 e 29.
- RODRIK, D., *The Future of European Democracy*, in *After the Storm*, a cura di L. van Middelaar e P. Van Parijs, Tielt, 2015, 55-65.
- ROGOFF, K., *The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 1985, 1169-1189.
- ROMANO, S., *Corso di diritto coloniale*, Roma, 1918.
- ROMBECK-JASCHINSKI, U., *Das Londoner Schuldenabkommen*, München, 2005.
- ROSSANO, D., *Ancora in tema di crisi dell'euro*, in *Federalismi.it*, 2015, V, su www.federalismi.it, 1-16.
- ROSSANO, D., *Legittimo il programma "OMT"*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2015, II, su www.fondazione-capriglione.luiss.it, 75-93.
- ROSSI, Gi., *Una risposta sbagliata a una esigenza giusta*, in *Astrid rassegna*, 2016, CCXL, su www.astrid-online.it, 1-3.
- ROSSI, Gu., *La danza macabra sulla Grecia*, [2012], rist. in ID., *Capitalismi*, Milano, 2012, 31-33.
- ROSSI, L.S., *L'Unione è per sempre?*, in *Percorsi costituzionali*, 2015, 375-384.
- ROSSOLILLO, G., *Cooperazione rafforzata e unione economica e monetaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, 325-360.
- RUGGERI, A., *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero sia circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it*, 2016, XI, su www.federalismi.it, 1-34.
- RUGGERI, A., *Primato del diritto sovranazionale versus identità costituzionale?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016, su www.forumcostituzionale.it, 1-17.
- RUOTOLO, G.M., *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, 433-461.

- SACCOMANNI, F., *L'Italia e la riforma della governance economica europea*, in *Documenti IAI*, 2016, XVI, su www.iai.it, 1-7.
- SACERDOTI, G., *Dopo la crisi greca*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, II, XXI-XXVII.
- SAITTO, F., *Economia e Stato costituzionale*, Milano, 2015.
- SAITTO, F., *La "solitudine" delle corti costituzionali?*, in *Diritto pubblico*, 2016, 421-450.
- SALAZAR, C., *La Costituzione, i diritti fondamentali, la crisi*, in *Lavoro e diritti sociali*, a cura di B. Caruso e G. Fontana, Bologna, 2015, 95-122.
- SANTA MARIA, A., *European Economic Law*, III ed., Alphen aan den Rijn, 2014.
- SAPIR, J., *La Démondialisation*, Paris, 2011.
- SAPIR, J., *Faut-il sortir de l'euro?*, [2012], trad. it. *Bisogna uscire dall'euro?*, Verona, 2012.
- SARCINELLI, M., *La Costituzione italiana e la moneta*, in *Rivista di politica economica*, 2006, VII-VIII, 83-106.
- SARMIENTO, D., *The Luxembourg "Double Look"*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 40-54.
- SASSEN, S., *Expulsions*, [2014], trad. it. *Espulsioni*, Bologna, 2015.
- SASSOON, D., *Quo vadis Europa?*, Roma, 2014.
- SCHARPF, F.W., *The Problem Solving Capacity of Multi-Level Governance*, [1997], trad. it. *Governare l'Europa*, Bologna, 1999.
- SCHARPF, F.W., *The Eurocrisis as a Victory of Neoliberalism?*, in *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, a cura di J.E. Fossum e A.J. Menéndez, Oslo, 2014, 143-154.
- SCHARPF, F.W., *After the Crash*, in *European Law Journal*, 2015, 384-405.
- SCHARPF, F.W., *The Costs of Non-Disintegration*, in *The End of the Eurocrats' Dream*, a cura di D. Chalmers et al., Cambridge, 2016, 29-49.
- SCHMIDT, V.A., *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited*, in *Political Studies*, 2013, 2-22.
- SCHMIDT, V.A., *The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy*, in *The Future of the Euro*, a cura di M. Matthijs e M. Blyth, Oxford, 2015, 90-114.
- SCHMIDT, V.A. e THATCHER, M., *Theorizing Ideational Continuity*, in *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, a cura di Iid., Cambridge, 2013, 1-50.

- SCHÜTZE, R., *Federalism as Constitutional Pluralism*, in *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, a cura di M. Avbelj e J. Komárek, Oxford-Portland (OR), 2012, 185-211.
- SCHÜTZE, R., *European Union Law*, Cambridge, 2015.
- SCIARRA, S., *L'Europa e il lavoro*, Roma-Bari, 2013.
- SEATZU, F., *Circolazione dei capitali (dir. UE)*, in *Diritto on line*, 2014, su www.treccani.it, 1-13.
- SEN, A., *The Demands of Democracy in Europe*, in *After the Storm*, a cura di L. van Middelaar e P. Van Parijs, Tielt, 2015, 81-91.
- SILVESTRI, G., *Relazione di sintesi*, in *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, a cura di L. D'Andrea et al., Torino, 2015, 387-393.
- SILVESTRI, G., *Stato di diritto, tutela dei diritti sociali e crisi delle finanze pubbliche*, in *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, a cura di E. Ceccherini, Napoli, 2016, 3-11.
- SMEND, R., *Verfassungs und Verfassungsrecht*, [1928], trad. it. *Costituzione e diritto costituzionale*, in ID., *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988.
- SMITS, R., *The European Central Bank*, The Hague et al., 1997.
- SMITS, R., *The Crisis Response in Europe's Economic and Monetary Union*, in *Fordham International Law Journal*, 2015, 1135-1191.
- SNELL, J., *The Trilemma of European Economic and Monetary Integration, and Its Consequences*, in *European Law Journal*, 2016, 157-179.
- SPADARO, A., *La crisi, i diritti sociali e le risposte dell'Europa*, in *Lavoro e diritti sociali*, a cura di B. Caruso e G. Fontana, Bologna, 2015, 15-46.
- SPINELLI, A., *Diario europeo*, Bologna, 1991, II.
- STAIANO, S., *Diritti e confini nell'Europa della crisi*, in *Federalismi.it*, 2015, XXII, su www.federalismi.it, 1-27.
- STIGLITZ, J.E., *Can the Euro Be Saved?*, in *Rivista di politica economica*, 2014, VII-IX, su www.rivistapoliticaeconomica.it, 7-42.
- STREECK, W., *Gekaufte Zeit*, [2013], trad. it. *Tempo guadagnato*, Milano, 2013.
- STUBB, A., *A Categorization of Differentiated Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 1996, 283-295.
- SUPIOT, A., *Grandeur et misère de l'Etat social*, Paris, 2013.
- SUPIOT, A., *La Gouvernance par les nombres*, Paris, 2015.
- TEUBNER, G., *Verfassungs Fragmente*, [2012], trad. it. *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano-Torino, 2012.

- THYM, D., *Die Einsamkeit des deutschsprachigen Europarechts*, [2014], su www.verfassungsblog.de, 1-4.
- TIBERI, M., *Oltre l'austerità, il futuro dell'Euro*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 2015, XXXIV, su www.eticaeconomia.it, 1-3.
- TORCHIA, L., *Diritto ed economia fra Stati e mercati*, Napoli, 2016.
- TOSATO, G.L., *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht*, a cura di S.M. Carbone, Napoli, 2013, 3-26.
- TOSATO, G.L., *L'Unione economica e monetaria*, in *Astrid rassegna*, 2015, CCXXXI, su www.astrid-online.it, 1-23.
- TRIDIMAS, T. e ZANTHOULIS, N., *A Legal Analysis of the Gauweiler Case*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 17-39.
- TRIGGIANI, E., *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2015.
- TROISI, A., *Gli strumenti di intervento della BCE e le prospettive dell'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2015, II, su www.fondazioneapriglione.luiss.it, 94-107.
- TSOUKALA, P., *Euro Zone Crisis Management and the New Social Europe*, in *Columbia Journal of European Law*, 2013-2014, 31-76.
- TUFANO, M.L. e PUGLIESE, S., *Il nuovo strumento di convergenza e competitività*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauero*, Napoli, 2014, III, 2519-2548.
- TUORI, K., *European Constitutionalism*, Cambridge, 2015.
- VALÉRY, P., *La Crise de l'Esprit*, [1919], trad. it. *La crisi del pensiero*, in ID., *La crisi del pensiero*, Bologna, 1994, 27-55.
- VAN DER SLUIS, M., *Maastricht Revisited*, in *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, a cura di M. Adams *et al.*, Oxford-Portland (OR), 2014, 105-123.
- VAN MIDDELAAR, L., *Europe and the Return of Politics*, in *After the Storm*, a cura di Id. e P. Van Parijs, Tiel, 2015, 229-245.
- VAN PARIJS, P., *Should the EU Become More Democratic?*, in *Democracy and the European Union*, a cura di A. Føllesdal e P. Koslowski, Berlin *et al.*, 1998, 287-301.
- VARDI, N., *Finché exit non ci separi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 237-258.
- VAUCHEZ, A., *Démocratiser l'Europe*, s.l., 2014.
- VECCHIO, F., *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali*, Torino, 2012.
- VERDE, A., *La globalizzazione ripensata*, Roma, 2014.

- VILLEROY DE GALHAU, F. e WEIDMANN, J., *Renforcer l'intégration européenne pour restaurer la confiance*, in *Le Monde Eco&Entreprise*, 9.2.2016, 5.
- VITERBO, A., *La politica di condizionalità della BCE*, in *Governance economica europea*, a cura di O. Porchia, Napoli, 2015, 99-125.
- VOBRUDA, G., *Keynesianismus als politisches Prinzip*, [1979], trad. it. *Keynesismo come principio politico*, in *Il governo debole*, a cura di C. Donolo e F. Fichera, Bari, 1981, 161-187.
- WALKER, N., *After the Constitutional Moment*, in *Studi parmensi*, 2004, II, 3-30.
- WALKER, N., *Surface and Depth*, in *Political Theory of the European Union*, a cura di J. Neyer e A. Wiener, Oxford, 2011, 91-109.
- WALKER, N., *The Philosophy of European Union Law*, in *The Oxford Handbook of European Union Law*, a cura di A. Arnulf e D. Chalmers, Oxford, 2015, 3-27.
- WEBER, L., *Démondialiser?*, Bellecombe-en-Bauges, 2012.
- WEBER, M., *Wissenschaft als Beruf*, [1917], trad. it. *La scienza come professione*, in ID., *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, 2004, 3-44.
- WEBER, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, [1922], trad. it. *Economia e società*, Milano, 1961, I.
- WEGMANN, M., *Früher Neoliberalismus und europäische Integration*, Baden-Baden, 2002.
- WEILER, J.H.H., *Prologue*, in *The Worlds of European Constitutionalism*, a cura di G. de Búrca e J.H.H. Weiler, Cambridge, 2011, 8-18.
- WEILER, J.H.H., *Deciphering the Political and Legal DNA of European Integration*, in *Philosophical Foundations of European Union Law*, a cura di J. Dickinson e P. Eleftheriadis, Oxford, 2012, 137-158.
- WENDEL, M., *Exceeding Judicial Competence in the Name of Democracy*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, 263-307.
- WILKINSON, M.A., *The Specter of Authoritarian Liberalism*, in *German Law Journal*, 2013, 527-560.
- WILKINSON, M.A., *The Euro Is Irreversible!*, in *German Law Journal*, 2015, 1049-1072.
- WILSHER, D., *Law and the Financial Crisis*, in *European Law Journal*, 2014, 241-283.
- WINKLER, A., *Rescues Violating the German Constitution*, in *LSE Financial Market Group Special Paper Series*, 2014, CCXXXI, su www.lse.ac.uk, 1-22.
- ZAGREBELSKY, G., *Moscacieca*, Roma-Bari, 2015.
- ZIELONKA, J., *Is the EU Doomed?*, [2014], trad. it. *Disintegrazione*, Roma-Bari, 2015.

ZILIOLI, C., *La Banca centrale europea vent'anni dopo*, in *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht*, a cura di S.M. Carbone, Napoli, 2013, 55-64.

ZILIOLI, C., *Art. 119*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, a cura di F. Pocar e M.C. Baruffi, Padova, 2014, 922-924.

ZILIOLI, C., *The ECB's Powers and Institutional Role in the Financial Crisis*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 171-184.

ZILIOLI, C. e SELMAYR, M., *The Law of the European Central Bank*, [2001], trad. it. *La Banca centrale europea*, Milano, 2007.

ŽIŽEK, S., *Save Us from the Saviours*, [2012], trad. it. *Salvaci dai salvatori*, in ID. e S. HORVAT, *Cosa vuole l'Europa?*, Verona, 2014, 87-90.

ZORZI GIUSTINIANI, A., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governace economica e finanziaria europea*, in *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, a cura di F. Lanchester, Milano, 2016, 121-145.

La Germania e la *governance* economica europea

Maria Daniela Poli

Marie Curie Postdoctoral Fellow,

Zukunftskolleg, Universität Konstanz (Germania)

SUMARIO: 1. INTRODUZIONE 2. LA PROBLEMATICITÀ DELL'ATTUALE *FINANZVERFASSUNG* TEDESCA. 3. IL VALORE DELLA SOLIDARIETÀ IN GERMANIA 4. INTEGRAZIONE POLITICA EUROPEA E *GRUNDGESETZ*.

1. INTRODUZIONE.

Affrontare il tema della *governance* economica europea in ottica tedesca è un compito assai arduo. Infatti, il rigido quadro per il coordinamento e controllo delle politiche economiche e di bilancio che si va delineando a livello europeo per combattere la crisi, da una parte, risente fortemente del dogma tedesco della stabilità finanziaria e del pareggio di bilancio e, dall'altra, è sottoposto alla “costante vigilanza” del *Bundesverfassungsgericht*. Ciò premesso, piuttosto che soffermarsi sulla *Stabilitätskultur*¹, originata dal profondo “trauma weimariano”, o analizzare le singole decisioni del Tribunale costituzionale – su cui molto si è scritto e continua a scriversi² – il presente contributo intende percorrere le seguenti linee argomentative:

a)- la problematicità dell'attuale assetto della Costituzione finanziaria in Germania, al quale si ispira il *Fiscal Compact*;

b)- il valore della solidarietà nella Repubblica federale tedesca e il suo concreto dipanarsi nei rapporti tra i *Länder* e tra questi ultimi e la Federazione, come fattori di riflessione per l'attuale contesto europeo e per il futuro della stessa Germania;

¹ Sul tema recentemente: L. CASSETTI, La crisi greca e la cultura costituzionale della stabilità economica e finanziaria, in www.federalismi.it, 2.06.2010.

² Cfr. ex multis: D. SCHEFOLD, Integrazione europea e sovranità. Da un problema classico alla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 12-9-2012, in *Nuove autonomie*, 2/2012, pp. 181 ss.; L. MUZI, La tutela della democrazia tedesca di fronte al procedimento di integrazione UE: una rassegna sulla giurisprudenza del tribunale costituzionale federale tedesco, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2013, pp. 1 ss.; T.N. POLI, Corti costituzionali e “governance” economica: democrazia e diritti fondamentali nel turbine della crisi, in F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLÉN LÓPEZ, J.F. SÁNCHEZ BARRILAO (cur.), *The Impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States / El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados Miembros*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, spec. pp. 574 ss.

c)- il rapporto tra integrazione politica europea e *Grundgesetz*, stante la asserita ostatività di quest'ultimo alla trasformazione dell'ordinamento europeo in uno stato federale.

2. LA PROBLEMATICITÀ DELL'ATTUALE FINANZVERFASSUNG TEDESCA.

La novella costituzionale del 2009, che ha modificato profondamente la *Finanzverfassung*, non costituisce solo la seconda tappa di un processo riformista iniziato nel 2006 (o, ancor prima, se si considerano i precedenti infruttuosi tentativi di rinnovamento costituzionale come il fallimento nel 2004 della Commissione bicamerale per la modernizzazione dello Stato federale), volto ad imprimere una svolta al federalismo tedesco nel segno di una maggiore competitività, in controtendenza rispetto alla dinamica cooperativa che lo aveva caratterizzato soprattutto a partire dal 1969, quando la prima grossa coalizione istituzionalizzò alcune modalità di cooperazione già sviluppatesi in modo informale (i cosiddetti “compiti comuni” di cui agli artt. 91a e 91b GG) nonché forme di finanza mista tra la Federazione e i *Länder*, oggi quasi del tutto smantellate. Con la previsione del principio del pareggio di bilancio e del freno all'indebitamento, essa ha fatto anche da apripista al cosiddetto processo di «costituzionalizzazione della crisi economica»³, anticipando e condizionando le soluzioni poi adottate a livello europeo. Non a caso Raffaele Bifulco definisce la riforma tedesca una «riforma costituzionale

³ Come è stato definito da A. EMBID IRUJO, *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, Iustel, 2012. Sul tema si legga anche il saggio di I. CIOLLI, *I paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 1/2012.

postnazionale»⁴. Invero, come ha riconosciuto lo stesso *Bundesverfassungsgericht*, tra la disciplina del *Grundgesetz* e le prescrizioni del *Fiscal Compact* e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di *deficit* sussiste:

– una coincidenza strutturale: «Die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 3 SKSV ... sind den in Art. 109, 109a, 115 und 143d GG enthaltenen Vorgaben ... im Wesentlichen strukturell gleichgeartet»⁵; e

– una piena sovrapponibilità: «weitgehenden Deckungsgleichheit mit der „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes und den Defizitregelungen des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union»⁶.

A ciò si aggiunge l'influenza esercitata dal meccanismo di controllo continuo della gestione del bilancio tramite un organismo comune della Federazione e dei *Länder*, il cosiddetto Consiglio di stabilità (*Stabilitätsrat*), composto dai Ministri delle finanze federali e statali e dal Ministro dell'Economia.

Tuttavia, proprio l'analisi del caso tedesco mostra come la regolamentazione introdotta, malgrado persegua il nobile obiettivo di raggiungere il consolidamento del quadro economico-finanziario e di garantire la stabilità del sistema complessivo, presenti numerosi profili di criticità e sconti la sua inefficacia alla prova dei fatti. Il che induce a riflettere sulla validità e opportunità della sua trasposizione nell'Unione europea (nonché nei suoi Stati membri, tra cui *in primis* Italia e Spagna).

⁴ R. BIFULCO, Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3/2011.

⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. September 2012, 2 BvR 1390/12, in www.bundesverfassungsgericht.de, par. 198.

⁶ Ivi, par. 209.

Innanzitutto, la regola del pareggio di bilancio e del freno all'indebitamento non è affatto una regola neutrale, in quanto implica l'adesione ai principi del neoliberalismo e alle supreme ragioni dell'economia. Essa postula, di conseguenza, uno Stato astensionista rispetto al libero mercato in aperta contraddizione con il principio dello Stato sociale e con la valorizzazione fattane dalle Corti costituzionali ed, in particolare, dal *Bundesverfassungsgericht*. Al riguardo non può non rammentarsi che quest'ultimo ne ha rinvenuto il fondamento addirittura nella garanzia dell'intangibilità della dignità umana di cui all'art. 1 GG⁷. Ad alimentare i dubbi è, inoltre, la specificità della disciplina introdotta e la fissazione del parametro dello 0,35%, in quanto sintomatica di una certa «noncuranza per i cicli economici, che porta ad una drastica e senza precedenti perdita di capacità di reazione flessibile alle richieste del quadro macroeconomico»⁸. Detto in altri termini, alla volatilità delle vicende finanziarie si contrappone la rigidità delle regole costituzionali⁹, che espone così gli Stati dell'Eurozona e l'Unione europea – che è già di per sé un «gigante incatenato»¹⁰ a causa della mancanza di un bilancio autonomo e di

⁷ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 09. Februar 2010, 1 BvL 1/09, in www.bundesverfassungsgericht.de. Su di essa si rinvia ai seguenti contributi: C. BITTNER, Casenote – Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World: The Fundamental Right to Guarantee a Subsistence Minimum in the German Federal Constitutional Court's Judgment of 9 February 2010, in *German Law Journal*, 12/2011, pp. 1941 ss.; S. EGIDY, Casenote – The Fundamental Right to the Guarantee of a Subsistence Minimum in the Hartz IV Decision of the German Federal Constitutional Court, *ivi*, pp. 1961 ss. Sulla dignità umana come diritto sociale nella recente giurisprudenza costituzionale tedesca: D. SCHEFOLD, La dignità umana tra valore, diritto di libertà e diritto sociale, in *IDEM*, Contributi comparatistici in fase di crisi finanziaria – Rechtsvergleichende Beiträge in Zeiten der Finanzkrise, *Deutsch-Italienische Studien – Studi Italo-Tedeschi*, vol. 3, Bremen, Zentrum für europäische Rechtspolitik (ZERP), 2013, pp. 25 ss.; *IDEM*, Menschenwürde als soziales Grundrecht?, in *Festschrift für Zbigniew A. Maciag*, Bd. 2, Krakow, 2014, pp. 315 ss.

⁸ M. GOLDMANN, Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12/2010, p. 1312.

⁹ In questo senso: R. PEREZ, La nuova disciplina del bilancio in Germania, in www.astrid-online.it, p. 6.

¹⁰ L'espressione ricalca il titolo del libro di M. SCHULZ, *Il gigante incatenato*, Roma, Fazi Editore, 2014. Sulla situazione di stallo in cui versa l'Unione europea vedi anche: C. OFFE, *L'Europa in trappola*, Bologna, il Mulino, 2014.

un'unione bancaria – al rischio di scendere «sul campo di battaglia dell'economia con le mani legate»¹¹.

Dal punto di vista dei rapporti tra Federazione e *Länder*, poi, il divieto assoluto di ricorrere al debito in capo a questi ultimi (non è consentito nemmeno l'indebitamento strutturale dello 0,35%) incide sulla loro autonomia finanziaria e conseguentemente sul principio federale, rivelando una forte tendenza accentratrice. Inoltre, esso impedisce ai *Länder* politiche di investimento e la mancanza di investimenti costituisce il principale tallone d'Achille dell'economia tedesca¹². Allo stesso tempo, il carattere temporalmente circoscritto degli aiuti di consolidamento ai *Länder* mette in crisi nel lungo periodo il concetto di solidarietà (verticale ed orizzontale) in base al quale la Federazione deve assicurare la realizzazione di condizioni di vita equivalenti (in passato uniformi) su tutto il territorio della Repubblica federale tedesca. Viepiù, la disposizione dell'art. 143d, c. 2, GG, nella parte in cui destina *sic et simpliciter* nel periodo transitorio ai *Länder* Berlino, Brema, Saarland, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein gli aiuti di consolidamento¹³ viola il principio di uguaglianza tra i *Länder*, operando una scelta discriminatoria che non è supportata da alcun valido criterio sostanziale.

Tuttavia, la questione più spinosa è che man mano che ci si avvicina alla scadenza del regime transitorio fissato per i *Länder*, l'obiettivo del pareggio di bilancio appare sempre più irrealistico. Infatti, come recentemente ha sottolineato Alexander Grasse: «Il bilancio di tutti i 16 *Länder* tedeschi è indubbiamente desolante. Anche nei *Länder*

¹¹ M. GOLDMANN, Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania, cit., p. 1312.

¹² M. FRATZSCHER, Die Deutschland-Illusion, München, Carl Hanser Verlag, 2014, pp. 74-107

¹³ Per un importo complessivo annuo di 800 milioni di euro nel periodo 2011-2019, così ripartiti: 300 milioni a Brema, 260 milioni al Saarland e 80 milioni rispettivamente a Berlino, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein.

economicamente più forti l'indebitamento è drammaticamente cresciuto nel primo decennio di questo secolo in seguito alle ridotte entrate tributarie e a fronte di spese crescenti. Persino in periodi con ottimi tassi di crescita (come nel caso del 2010 e del 2011 con il 4,1% e 3,6% del PIL) la maggior parte dei *Länder* non è riuscita a presentare un bilancio senza un nuovo indebitamento. ... Soltanto grazie agli interventi della Banca centrale europea e alla sua politica di un tasso di interesse principale bassissimo (che in termini reali, cioè inflazione inclusa, è un tasso negativo), *Bund* e *Länder* tedeschi hanno potuto riprendersi finanziariamente, perché veniva facilitato il ri-finanziamento dei debiti a condizioni decisamente migliori rispetto al passato, ottenendo bilanci almeno a prima vista positivi»¹⁴. Ciò premesso, risulta evidente che non tutti i *Länder* saranno in grado di sostenersi finanziariamente da soli e di rispettare il freno all'indebitamento: paradigmatico è il caso delle città-stato di Berlino e Brema. D'altronde, un loro risanamento entro il 2020 appare assai improbabile. Ne deriva che, se dovesse ritenersi il vincolo di cui agli artt. 109 e 115 GG imprescindibile, l'unica strada perseguibile – a meno che non si voglia aggirare la regola, avvalendosi della deroga consentita dagli artt. 109, c. 3, e 115, c. 2, GG in caso di emergenze di bilancio – sarebbe quella dell'accorpamento di alcuni *Länder* e di una conseguente nuova suddivisione del territorio federale. L'ipotesi, che peraltro trova un solido addentellato costituzionale nell'art. 29 GG e torna ciclicamente alla ribalta, ha iniziato a farsi strada nel dibattito politico, tanto è vero che l'ex Presidente del Tribunale federale costituzionale Hans-Jürgen Papier nell'agosto 2013 in un'intervista al *Welt am Sonntag* ha proposto pubblicamente una «Föderalismusreform III über eine Neugliederung des Bundesgebietes»¹⁵. Tuttavia, il forte radicamento

¹⁴ A. GRASSE, Crisi economica e finanziaria e sistema multi-livello tedesco: alcuni cenni critici sulle politiche dell'austerità, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2015, p. 428

¹⁵ Ex-Verfassungsrichter Papier fordert Neugliederung des Bundesgebiets, in www.finanznachrichten.de, 4.08.2013.

dei *Länder* e la loro enorme volontà di autoconservazione la rendono in sostanza impraticabile.

Alla luce di queste considerazioni, può dirsi che il pareggio di bilancio è diventato nella stessa Germania più una questione di prestigio politico per il Ministro delle Finanze Wolfgang Schäuble e per la CDU che di opportunità economica¹⁶. La recessione – come d'altronde è attestato dal carattere non risolutivo delle politiche di austerità adottate dai Paesi della crisi (il caso greco è paradigmatico) – non si combatte con il risparmio ad ogni costo e ostinarsi ciecamente verso il traguardo del pareggio di bilancio, quando a livello interno i campanelli d'allarme che indicano una contrazione della crescita non mancano, è pericoloso. Un monito in questo senso è stato lanciato dagli stessi economisti tedeschi: il capo del *Department for Forecasting and Economic Policy* dell'Istituto per la ricerca economica di Berlino (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW Berlin*), Ferdinand Fichtner, ha affermato *apertis verbis* che «Ein ausgeglichener Haushalt sei „aus ökonomischer Sicht zurzeit nicht angebracht“»¹⁷. In altre parole, con l'insistere su tali politiche «la Germania ... non mette a rischio soltanto l'integrazione europea, ma a medio e lungo termine mette in gioco anche il proprio sviluppo e il proprio modello di “economia sociale di mercato”, che in passato ha garantito la prosperità del Paese»¹⁸.

Siamo, pertanto, di fronte ad un'alternativa ineludibile: o il progressivo declino della *governance* europea, che si è rivelata e si rivela

¹⁶ Si legga al riguardo: M. BRODT, P. DAUSEND, M. SCHIERITZ, Die schwarze Null im Bundeshaushalt ist dem Finanzminister heilig, in www.zeit.de, 16.10.2014. Per una traduzione in lingua italiana: Risparmio a ogni costo, in *Internazionale*, n. 1077 - anno 22, 14/20 novembre 2014, pp. 48-49.

¹⁷ «Un bilancio in pareggio non sarebbe “in questo momento dal punto di vista economico conveniente”» (trad. mia). Cfr. D. BÖCKING, F. DIEKMANN, Ausgeglichener Haushalt 2015. Ökonomen drängen auf Abkehr vom Spardiktat, in www.spiegel.de, 9.10.2014.

¹⁸ A. GRASSE, Crisi economica e finanziaria e sistema multi-livello tedesco: alcuni cenni critici sulle politiche dell'austerità, cit., p. 446.

inadeguata e inefficace, o il ripensamento *ab imis* della *Europäische Finanzverfassung* e del suo modello ispiratore. L'Europa dovrebbe, cioè, liberarsi della “sindrome tedesca”¹⁹ da cui è avvinta.

3. IL VALORE DELLA SOLIDARIETÀ IN GERMANIA.

Una delle accuse principali rivolta soprattutto dai Paesi “cicala”²⁰ all'Unione europea in questa lunga fase di recessione è la mancanza di un senso di solidarietà nei confronti dei popoli che ne sono stati maggiormente colpiti. Se è vero che la solidarietà non deve essere confusa con l'assistenzialismo e che non deve essere un *escamotage* o un comodo alibi per eludere obblighi e responsabilità in campo finanziario, è altrettanto vero che le misure di sostegno erogate finora dall'Unione europea a favore degli Stati sull'orlo del *default* non costituiscono espressione di una clausola generale di salvaguardia economica ma misure emergenziali (spesso tardive e non accompagnate da una visione di lungo periodo, come la vicenda greca dimostra chiaramente) sottoposte a rigorose condizioni. In questo quadro si colloca anche la decisione del Consiglio europeo del 25 marzo 2011²¹, che ha modificato l'art. 136 TFUE, introducendo il paragrafo 3: «Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la

¹⁹ V. CASTRONOVO, *La sindrome tedesca. Europa 1989-2014*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

²⁰ Con l'espressione Paesi “cicala” si fa riferimento ai Paesi della crisi dei debiti sovrani (soprattutto i Paesi del Mediterraneo ma anche l'Irlanda e il Portogallo), che non riescono a rispettare i parametri europei, invocano aiuti e sostegni economici per evitare il fallimento e incolpano la Germania per le politiche di austerità. Cfr. M.D. POLI, *La “formica” teutonica e le “cicale” mediterranee: le contraddizioni della locomotiva tedesca*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLÉN LÓPEZ, J.F. SÁNCHEZ BARRILAO (cur.), *The Impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States / El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados Miembros*, cit., pp. 225 ss.

²¹ 2011/199/UE: Decisione del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, in www.eur-lex.europa.eu.

stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

Invero, sebbene il termine “solidarietà” compaia numerose volte nel testo del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea²², la solidarietà è contemplata come clausola generale solo dall'art. 222 TFUE nel caso in cui uno Stato membro sia oggetto di attacchi terroristici (di qui la sua invocazione da parte del Presidente François Hollande dopo le drammatiche vicende del *Bataclan*) o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo²³. Manca, pertanto, uno strumento volto ad eliminare o ad attenuare le differenze economiche tra gli Stati membri. Orbene, il federalismo tedesco che, dopo la caduta del muro e la riunificazione della Germania, ha dovuto fare i conti con l'enorme squilibrio economico tra i *Länder* dell'Ovest e quelli dell'Est, offre importanti spunti di riflessione al riguardo.

Nonostante la recente torsione in senso competitivo impressa dalla *Föderalismusreform* I e II del 2006-2009, la quale mira ad una maggiore

²² Per esempio negli artt. 67, 80, 122 e 194 TFUE.

²³ Art. 222 TFUE (Clausola di solidarietà): «1. L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per: a) prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri; proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico; prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico; b) prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo. 2. Se uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza. A tal fine gli Stati membri si coordinano in sede di Consiglio. 3. Le modalità di attuazione della presente clausola di solidarietà da parte dell'Unione sono definite da una decisione adottata dal Consiglio, su proposta congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. Quando tale decisione ha implicazioni nel settore della difesa, il Consiglio delibera conformemente all'articolo 31, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea. Il Parlamento europeo è informato. Ai fini del presente paragrafo e fatto salvo l'articolo 240, il Consiglio è assistito dal comitato politico e di sicurezza, con il sostegno delle strutture sviluppate nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune, e dal comitato di cui all'articolo 71, i quali gli presentano, se del caso, pareri congiunti. 4. Per consentire all'Unione e agli Stati membri di agire in modo efficace, il Consiglio europeo valuta regolarmente le minacce cui è confrontata l'Unione».

responsabilizzazione dei livelli di governo sotto il profilo finanziario, abolendo o limitando nettamente quelle forme di gestione mista tra Federazione e *Länder* che rendono invece complessa l'individuazione delle singole *accountabilities*, il federalismo tedesco non ha finora abbandonato la sua linea generale di sviluppo cooperativo e solidale²⁴. Quest'ultima si fonda essenzialmente su due ingranaggi costituzionali che – nonostante abbiano subito nel tempo importanti trasformazioni, tanto per via legislativa tanto per via giurisprudenziale – restano il cuore del sistema. Si tratta della *Erforderlichkeitsklausel* di cui all'art. 72, c. 2, GG (prima del 1994, *Bedürfnisklausel*) e del meccanismo di perequazione finanziaria disciplinato dall'art. 107 GG.

La clausola di necessità, che il *Bundesverfassungsgericht* a partire dal 2002²⁵ – superando il suo precedente *self restraint* nei confronti della discrezionalità del legislatore federale²⁶ – ha ritenuto giustiziabile, consente alla Federazione di legiferare nell'ambito delle materie di potestà concorrente quando sussiste la necessità di assicurare la realizzazione nel territorio federale di condizioni di vita equivalenti (prima del 1994, uniformi) o la tutela dell'unità giuridica o economica. In virtù di essa il *Bund* è intervenuto e interviene in svariati settori al fine di garantire *standards* omogenei nei diversi *Länder*. Se con la riforma del 2006 l'ambito di applicazione della suddetta clausola è stata circoscritto solo ad alcune materie di competenza concorrente, le cosiddette “competenze di bisogno” (*Bedarfskompetenzen*), ciò non ha tuttavia ridotto il raggio di azione della Federazione. Al contrario lo ha ampliato, giacché nelle altre materie di competenza concorrente, le cosiddette “competenze essenziali” (*Kernkompetenzen*) e “competenze derogabili” (*Abweichungskompetenz*),

²⁴ In questo senso: A. GRASSE, Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria, in *Istituzioni del federalismo*, 4/2012, p. 789.

²⁵ BVerfGE 106, 62.

²⁶ BVerfGE 1, 264; BVerfGE 104, 23.

la potestà legislativa federale risulta oggi incondizionata, ovvero non più subordinata al verificarsi dei presupposti della *Erforderlichkeitsklausel*.

Un ruolo decisivo ha svolto e svolge, poi, l'art. 107, c. 2, GG, che riguarda la perequazione in senso stretto (una prima perequazione è realizzata in Germania dalla ripartizione dell'imposta sul valore aggiunto, elemento flessibile del sistema), la quale persegue l'obiettivo di riequilibrare le differenze di capacità finanziaria risultanti dalla distribuzione fiscale²⁷. La norma prevede che vengano disposti con legge²⁸ conguagli orizzontali, ossia trasferimenti dai *Länder* più ricchi ai *Länder* più poveri, e conguagli verticali, ossia assegnazioni supplementari dalla Federazione (*Bundesergänzungsweisungen* – BEZ) ai *Länder* con minore capacità contributiva per la copertura del loro generale fabbisogno finanziario in caso di particolare debolezza non sanabile in sede di perequazione orizzontale. Vero è che gli stanziamenti di capitali, all'inizio “molto generosi” nei confronti dei *Länder* orientali, hanno subito negli anni un irrigidimento. Resta storica la sentenza del Tribunale costituzionale federale dell'11 novembre 1999 resa sul ricorso dei *Länder* del Sud (Baviera, Baden-Württemberg ed Assia)²⁹, che ha fissato i limiti del *Nivellierungsverbot* (divieto di livellamento)³⁰ e della *Finanzkraftreihenfolge* (obbligo di mantenimento della graduatoria delle capacità finanziarie)³¹, limiti poi recepiti dalla cosiddetta “legge sui criteri” (*Maßstäbengesetz*) del 2001 e dalla legge di perequazione finanziaria (*Finanzausgleichsgesetz* – FAG) per gli anni 2005-2019. Ma è altrettanto vero che gli effetti della redistribuzione restano molto consistenti. In realtà,

²⁷ Approfonditamente sulla perequazione finanziaria in Germania: A. GRASSE, *Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria*, cit., pp. 789 ss.

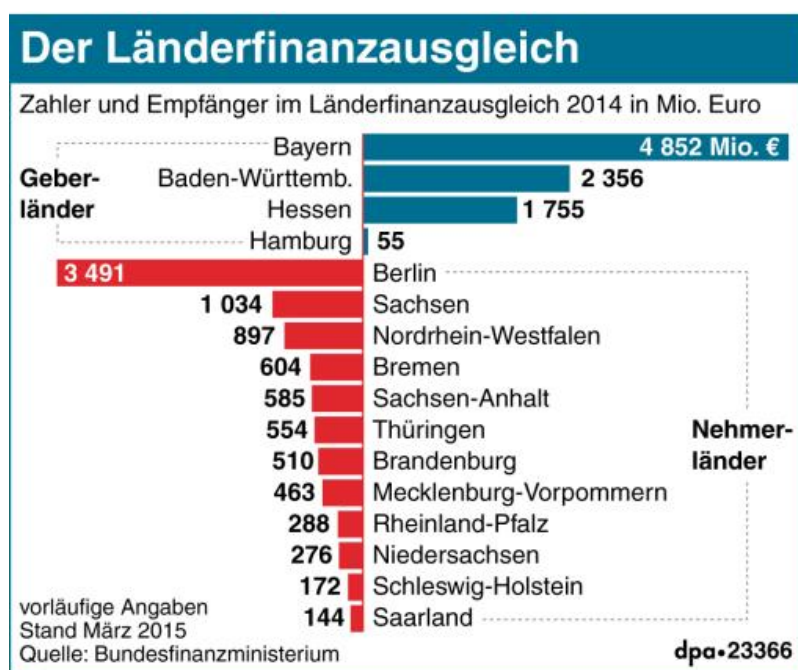
²⁸ La configurazione concreta della perequazione è di competenza del legislatore.

²⁹ BVerfGE 101, 158.

³⁰ I *Länder* beneficiati dalla contribuzione non possono mai raggiungere, all'esito della perequazione, una capacità finanziaria pari a quella media degli altri *Länder*.

³¹ I *Länder* beneficiari della contribuzione non possono sopravanzare quanto a capacità finanziaria i *Länder* che prima della procedura perequativa li precedevano nella graduatoria della ricchezza.

«il sistema non compensa solo ... la capacità finanziaria *pro capite*, ma produce anche una compensazione per svantaggi di differente natura come ad esempio la disoccupazione strutturale, gli oneri derivanti dalla divisione della Germania o, semplicemente, la limitata dimensione territoriale di un *Land*»³². Per non rimanere su un piano astratto, è forse opportuno rammentare che la Baviera, che risulta essere il maggiore contribuente, ha ceduto a titolo di conguaglio agli altri *Länder* ben 4.300 milioni di euro per il 2013 e quasi 5.000 milioni per il 2014. Dal conto di gestione dell'anno 2014, riportato qui di seguito attraverso un grafico ripreso dal sito del *Bundesfinanzministerium*³³, al fine di dare una contezza anche visiva di ciò di cui si sta parlando, risulta che dopo la Baviera, gli esborsi più ingenti provengono dal Baden-Württemberg e dall'Assia e a beneficiarne sono soprattutto Berlino, Sassonia, Nord Reno-Vestfalia e Brema.



³² A. GRASSE, Sviluppo e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria, cit., p. 806.

³³ www.bundesfinanzenministerium.de.

Inoltre, sebbene l'ammontare dei pagamenti per la compensazione sia da sempre oggetto di un'accesa contesa tra i *Länder*, il principio di solidarietà federale sotteso al sistema di perequazione finanziaria non è mai stato messo in dubbio. E ciò nemmeno dall'ultimo ricorso davanti al *Bundesverfassungsgericht* contro il *Länderfinanzausgleich* promosso nel 2013 (ma non ancora deciso) dai Presidenti dei Ministri della Baviera e dell'Assia. Essi, infatti, lamentano non la perequazione in sé ma il *quantum* delle risorse che sono costretti a stanziare a favore di altri territori, chiedendo una maggiore giustizia delle prestazioni³⁴. Del resto, uno studio condotto nel 2008 dalla Fondazione Bertelsmann ha dimostrato che la solidarietà quale principio ordinatore dei rapporti tra i *Länder* è sostenuta anche dai *Länder* donatori nella perequazione finanziaria³⁵.

È bene ricordare anche che la legge di perequazione attualmente in vigore cesserà la sua efficacia alla fine del 2019, data in cui avrà termine anche il "Patto di solidarietà II" (*Solidarpakt II*) per i *Länder* orientali. Cosa avverrà dopo è ancora incerto e controverso, come è incerto e controverso il destino del *Solidaritätszuschlag* (cd. *Soli*)³⁶, un contributo di solidarietà, che consiste in una tassa supplementare sulle imposte sui redditi, sulle plusvalenze e sulle società. Introdotto da Helmut Kohl per finanziare i *Länder* dell'Est, dovrebbe scadere anch'esso nel 2019, ma le resistenze al riguardo non mancano³⁷; peraltro, la stessa Angela Merkel è intenzionata a mantenerlo in vita, riducendolo progressivamente, almeno

³⁴ „Ja zur Solidarität aber Nein zur Ungerechtigkeit“, in Frankfurter Allgemeine Zeitung (www.faz.net), 25.03.2013; A. CARAVITA DI TORITTO, E. EICHBERG, Germania: La legge sulla perequazione davanti al Tribunale costituzionale, in www.federalismi.it, 24.04.2013.

³⁵ BERTELSMANNSTIFTUNG, Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh, 2008, p. 7. A. GRASSE (Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria, cit., pp. 821-822) scrive che «a livello federale l'88% dei cittadini sostiene il principio solidale nel federalismo tedesco e persino in Baviera, il più grande Land donatore, con l'83%, la percentuale non risulta sostanzialmente minore. Circa tre quarti dei cittadini tedeschi si esprime a favore del mantenimento della perequazione finanziaria fra i Länder e l'85% sostiene la tesi di stesse aliquote fiscali sull'intero territorio federale».

³⁶ Si veda: *Länderfinanzausgleich. Der große Zahlungsverkehr*, in www.zeit.de, 25.11.2014.

³⁷ Cfr.: *Solidaritätszuschlag: Länder beharren auf Soli-Ausgleich*, in www.zeit.de, 10.09.2014.

fino al 2030³⁸. Pare, in realtà, assai improbabile – anche in considerazione dello stato non molto florido di alcuni *Länder*, cui si è già accennato nel paragrafo precedente, parlando dell'impossibilità da parte loro di raggiungere il traguardo del pareggio di bilancio alla fine del periodo transitorio previsto dall'art. 143d GG – che si rinunci *sic et simpliciter* a questi strumenti di cooperazione finanziaria. La mini riforma costituzionale del dicembre 2014 in materia di ricerca ed università, «un parziale *rool back* rispetto alla riforma del 2006, con ritorno alla cooperazione tra *Bund* e *Länder* e all'intreccio delle competenze»³⁹ è un chiaro segnale in questo senso. Ad ogni modo la discussione è calda: il tema della futura perequazione finanziaria è attualmente sul tavolo dell'agenda politica⁴⁰. Il 3 dicembre 2015 i *Ministerpräsidenten* dei sedici *Länder* hanno lanciato una proposta comune⁴¹, che si articola secondo i seguenti punti:

abolizione del sistema di perequazione nella sua configurazione attuale, compresa la prima perequazione attuata attraverso la ripartizione dell'imposta sul valore aggiunto. L'aliquota statale relativa all'imposta sul valore aggiunto sarà ripartita fondamentalmente sulla base del numero degli abitanti, ma subirà modifiche in aggiunta o in diminuzione in conformità alla forza finanziaria;

³⁸ Merkel will Solidaritätszuschlag bis 2030 auslaufen lassen, in www.welt.de, 4.03.2015. Vedi anche: A. FUNK, Veto bei Solidaritätszuschlag. Angela Merkel und Volker Kauder stoppen Wolfgang Schäuble, in www.tagesspiegel.de, 4.03.2015.

³⁹ A. GRASSE, Crisi economica e finanziaria e sistema multi-livello tedesco: alcuni cenni critici sulle politiche dell'austerità, cit., p. 446.

⁴⁰ Per l'approfondimento della problematica si rinvia a: M. JUNKERNHEINRICH, S. KORIOTH, T. LENK, H. SCHELLER, M. WOISIN (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016. Verhandlungen zum Finanzausgleich*, Berlin, BWV – Berliner Wissenschafts-Verlag, 2016.

⁴¹ Cfr. *Länderfinanzausgleich. Ministerpräsidenten einigen sich auf Kompromiss*, in www.faz.net, 3.12.2015; *Bund-Länder-Finzen*, „Großer, historischer Schritt“, in www.bayernkurier.de, 3.12.2015. Vedi anche: *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, Ministerpräsident Haseloff und Bürgermeister Sieling*, in www.bundeskanzlerin.de, 3.12.2015. Criticamente sulla proposta dei Länder: S. KORIOTH, *Mehr Geld gegen Selbstentmachtung? Der Vorschlag der Bundesländer zur Reform der Finanzverteilung hat auf Schwächen des Föderalismus ein grelles Schlaglicht geworfen*, in www.faz.net, 16.06.2016.

assegnazione ai *Länder* di quote supplementari dell'imposta sul valore aggiunto nella misura di 4,02 miliardi di euro;

aumento del 75% della partecipazione al reddito di imposta comunale da ricomprendere nella perequazione finanziaria;

concessione di una contribuzione federale dell'importo di circa 1,54 miliardi di euro per compensare le differenze finanziarie a livello comunale nella forma assicurata costituzionalmente;

riconoscimento di un carattere permanente al programma federale di finanziamento del trasporto comunale;

proroga degli strumenti federali speciali volti a compensare le disparità tra i *Länder*;

attribuzione di una contribuzione superiore a 2 miliardi di euro a favore dei *Länder* dell'Est, di aiuti finanziari nella misura di 800 milioni di euro al Saarland e a Brema e di notevoli prestazioni ai *Länder* occidentali deboli.

passaggio del Nord Reno-Vestfalia nel novero dei Paesi contributori e risparmio di spesa di circa 2 miliardi di euro da parte degli attuali *Zahlerländer*.

Tuttavia, lo scorso 21 aprile il Ministro federale per le finanze Wolfgang Schäuble ha respinto categoricamente questo modello, prospettando una diversa soluzione imperniata sulla perequazione orizzontale. Se la possibilità di un compromesso tra le due visioni pare irrealistica, il mantenimento dell'attuale sistema, che nelle trattative tra *Bund* e *Länder* viene sbandierato come un'opzione ricorrente («Rückfalloption»), sembra non solo l'ipotesi più probabile, ma anche la

più rispettosa del postulato costituzionale che esige la realizzazione di condizioni di vita equivalenti⁴².

Un altro aspetto degno di considerazione e, peraltro, mai messo in discussione dal dibattito politico tedesco, è l'effetto di redistribuzione fra i *Länder* prodotto dai sistemi di sicurezza sociale, una perequazione «un po' latente»⁴³ – come la definisce Alexander Grasse – che fornisce un contributo quasi tre volte superiore a quello realizzato per mezzo delle entrate fiscali: tra il 1992 e il 1999 il trasferimento monetario realizzato per il suo tramite risulta pari a 139 miliardi di euro a fronte dei contemporanei 47 miliardi di euro stanziati in virtù dell'art. 107, c. 2, GG⁴⁴.

Certo l'Unione europea non è la Germania e l'attuale congiuntura non è per nulla comparabile alla situazione in cui versava la Repubblica federale tedesca dopo la riunificazione del 1990. Tuttavia, l'esempio tedesco dimostra che per sostenere la crescita di aree depresse sono spesso necessari stanziamenti (anche elevati) di capitali e che il principio dell'autoresponsabilità finanziaria deve essere temperato con l'esigenza di garantire condizioni di vita uniformi, o almeno equivalenti, su tutto il territorio.

4. INTEGRAZIONE POLITICA EUROPEA E *GRUNDGESETZ*.

⁴² Cfr. T. LENK, P. GLINKA, O. ROTTMANN, Alles wie bisher – die bessere Alternative, in www.tagesspiegel.de, 8.06.2016.

⁴³ A. GRASSE, Sviluppo e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria, cit., p. 813.

⁴⁴ Ivi, pp. 813-814.

Se la dottrina *Solange*, al pari delle analoghe teorie sviluppate dalla Corte costituzionale italiana, francese e spagnola, ha contribuito al processo di cosiddetta “costituzionalizzazione europea dei controlimiti”⁴⁵ (di cui sono espressione evidente tanto l’art. 4, c. 2, TUE tanto l’art. 6, c. 3, TUE, che sanciscono rispettivamente il rispetto delle identità nazionali e l’incorporazione delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri), l’attuale declinazione del concetto di *Verfassungsidentität* da parte del *Bundesverfassungsgericht* può essere piuttosto definita una *Widerstandsformel*⁴⁶ contro l’ulteriore sviluppo dell’Unione europea. Essa si erge, inoltre, come un ostacolo alla configurazione del *Verfassungsgerichtsverbund* alla stregua di un *Lernverbund* nel senso indicato dallo stesso Presidente del *Bundesverfassungsgericht*, Andreas Voßkuhle⁴⁷. La *Lissabon-Urteil*⁴⁸, infatti, non ha solo ribadito la formula

⁴⁵ Si veda sul punto: G. MARTINICO, L’integrazione silente: la funzione interpretativa della Corte di Giustizia e il diritto costituzionale europeo, Napoli, Jovene, 2009, pp. 172 ss.

⁴⁶ C. SCHÖNBERGER, Identitärerä. Verfassungsidentität zwischen Widerstandsformel und Musealisierung des Grundgesetzes, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 63, 2015, pp. 41 ss.

⁴⁷ A. VOßKUHLE, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2010, p. 8.

⁴⁸ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08, in www.bundesverfassungsgericht.de. La sentenza ha suscitato numerosissimi commenti; tra i tanti: K.F. GÄRDITZ, C. HILLGRUBER, Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG, in *JuristenZeitung*, 2009, pp. 872 ss.; C.D. CLASSEN, Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett?, *ivi*, pp. 881 ss.; C. SCHÖNBERGER, Lisbon in Karlsruhe: Maastricht’s Epigones At Sea, in *German Law Journal*, 2009, pp. 1201 ss.; F. SCHORKOPF, The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe’s Ruling on the Treaty of Lisbon, *ivi*, pp. 1219 ss.; D. HALBERSTAM, C. MÖLLERS, The German Constitutional Court says “Ja zu Deutschland!”, *ivi*, pp. 1241 ss.; C. TOMUSCHAT, The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon, *ivi*, pp. 1259 ss.; A. GROSSER, The Federal Constitutional Court’s Lisbon Case: Germany’s “Sonderweg” – An Outsider’s Perspective, *ivi*, pp. 1263 ss.; M. NIEDOBITEK, The Lisbon Case of 30 June 2009 – A Comment from the European Law Perspective, *ivi*, pp. 1267 ss.; C. WOHLFAHRT, The Lisbon Case: A Critical Summary, *ivi*, pp. 1277 ss.; P. KIIVER, German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures, *ivi*, pp. 1287 ss.; S. LEIBFRIED, K. VAN ELDEREN, “And they shall Beat their Swords into Plowshares” – The Dutch Genesis of a European Icon and the German Fate of the Treaty of Lisbon, *ivi*, pp. 1297 ss.; F. POCAR, La Corte costituzionale tedesca ingabbia un trattato che sconta previsioni incerte e difficili intese, in *Guida dir.*, 5.09.2009, n. 35, pp. 9 ss.; J. ZILLER, Solange III (or the Bundesverfassungsgericht’s Europefriendliness) On the decision of the German Federal Constitutional Court over the ratification of the Treaty of Lisbon, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, pp. 973 ss.; S. CASSESE, L’Unione europea e il guinzaglio tedesco, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, pp. 1003 ss.; M.P. CHITI, Am Deutschen Volke, *ivi*, pp. 1008 ss.; E. BEST, Lisbon Treaty – Karlsruhe Rules, in *Intereconomics*, July/August, 2009, pp. 194 ss.; S. BONFIGLIO, Prime note sulla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sul Trattato di Lisbona, in www.astrid-online.it; R. PERISSICH, Germania: svolta gollista sul Trattato di Lisbona?, *ivi*; G.L. TOSATO, L’integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente “Lissabon Urteil”, *ivi*; G. GUARINO, Per una Costituzione

Herren der Verträge – Staatenverbund, già contenuta nella pronuncia sul Trattato di Maastricht⁴⁹, ma ha inaugurato una nuova fase della giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca. In questa fase – in cui si collocano anche le successive sentenze sugli aiuti alla Grecia⁵⁰, sul Meccanismo europeo di stabilità e sul *Fiscal Compact*⁵¹ nonché il rinvio-monito alla Corte di Giustizia⁵² e la recente decisione del 21 giugno 2016 sull'*OMT-Program*⁵³ – l'accento è posto sull'esigenza di tutelare la democrazia tedesca e il *Bundestag* con il suo potere di bilancio, che ne è il fulcro nevralgico («das Budgetrecht stellt ... ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar»⁵⁴), di fronte ad una possibile maggiore integrazione politica in Europa⁵⁵. Tuttavia, tale ricostruzione, nella parte in cui – facendo leva sull'art. 38 GG, letto in combinato disposto con gli artt. 23, 20, 79 e 146 GG – considera lo Stato federale europeo incompatibile con il *Grundgesetz*, contrasta in maniera evidente con la configurazione assegnata da quest'ultimo alla dimensione

europea. Riflessioni sulla costruzione europea dopo la sentenza tedesca sul Trattato di Lisbona, ivi; L. CASSETTI, Il “Sì, ma” del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla ratifica del Trattato di Lisbona tra passato e futuro dell'integrazione europea, in www.federalismi.it, 15.07.2009; R. DICKMANN, Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco, ivi, 15.07.2009; F. LIBERATI, La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sulla compatibilità del Trattato di Lisbona con il Grundgesetz: una guida alla lettura, ivi, 15.07.2009; A. DI MARTINO, BVerfG, 2 BvE 2/08, “BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2BvR 182/09, sent. del 30 giugno 2009 (Trattato di Lisbona), in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 9.09.2009; L.S. ROSSI, Il processo di integrazione al capolinea? La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona, in www.europeanrights.eu; F. ZAMPINI, Décision «Lisbonne» du 30 juin 2009 du Bundesverfassungsgericht: «oui» avec quelques réserves essentielles..., in www.forumcostituzionale.it; M.D. POLI, Stato nazionale versus Stato europeo. La “mitizzazione” della sovranità nazionale e il “disconoscimento” implicito della Verfassungsentwicklung tedesca, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2010, pp. 31 ss.

⁴⁹ BVerfGE 89, 155.

⁵⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011, 2 BvR 1099/10, in www.bundesverfassungsgericht.de.

⁵¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. September 2012, 2 BvR 1390/12, cit.; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. März 2014, 2 BvE 6/12, in www.bundesverfassungsgericht.de.

⁵² BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2014, 2 BvR 2728/13, in www.bundesverfassungsgericht.de.

⁵³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016, 2BvR 2728/13, in www.bundesverfassungsgericht.de.

⁵⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011, 2 BvR 1099/10, cit., par. 122.

⁵⁵ Nelle precedenti fasi l'accento era posto sui diritti (Solange-Rechtsprechung) e sulla sovranità (Maastricht-Urteil). Cfr. O. LEPSIUS, Souveränität und Identität als Frage des Institutionen-Settings, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 63, 2015, p. 73.

sovranazionale europea, opzione “immanente” e “intrinseca” del nuovo assetto costituzionale tedesco del secondo dopoguerra.

Invero, l’idea di un’Europa unita, sebbene il suo significato concreto non fu chiarito nel corso delle discussioni, influenzò fortemente i lavori del Consiglio parlamentare. Se l’ancoraggio alla dignità umana e ai diritti fondamentali all’inizio del testo costituzionale costituiva una risposta ai crimini del nazionalsocialismo, la disponibilità all’integrazione (*Integrationsbereitschaft*) dello Stato tedesco che si riorganizzava serviva a contrastare l’aspirazione egemonica nazionale responsabile della seconda guerra mondiale e a rendere possibile il rientro della Repubblica federale nella comunità internazionale⁵⁶. Di qui, l’estrema chiarezza con la quale il *Grundgesetz* rende esplicita la sua scelta a favore di una statualità aperta (*offene Staatlichkeit*) all’interno del continente europeo⁵⁷. Infatti, a differenza della Costituzione italiana, priva di qualsivoglia riferimento testuale all’Europa (malgrado essa fosse «ben presente nel pensiero dei Costituenti»⁵⁸), la Legge Fondamentale, già nella sua versione originaria del 1949 (e quindi molto prima dell’introduzione nel 1992 della *Sonderregelung* dell’art. 23 GG relativa all’Unione europea, il cosiddetto *Europa-Artikel*), la menziona esplicitamente sia nell’art. 24 GG⁵⁹ sia nel

⁵⁶ Cfr. K.-P. SOMMERMANN, *Offene Staatlichkeit: Deutschland*, in A. VON BOGDANDY, P.C. VILLALÓN, P.M. HUBER (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band II. Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht*, Heidelberg, C.F. Müller Verlag, 2008, pp. 4-5.

⁵⁷ Tale chiarezza – come ben rileva K.-P. SOMMERMANN – rappresenta un novum nel panorama delle Costituzioni europee del secondo dopoguerra. Ivi, p. 7.

⁵⁸ Così: L. CARLASSARE, *L’art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in www.costituzionalismo.it; anche in N. RONZITTI (cur.), *L’art. 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell’Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 1 ss.

⁵⁹ Art. 24 GG (testo del 1949): «1. Lo Stato federale può, con legge, trasferire poteri sovrani a organizzazioni internazionali. 2. Lo Stato federale può, al fine di salvaguardare la pace, entrare a far parte di un sistema di sicurezza comune e reciproca; al riguardo esso acconsentirà alle limitazioni della sua sovranità necessarie a stabilire e preservare un ordine pacifico e durevole in Europa e tra le Nazioni del mondo. 3. Per la composizione di controversie internazionali, lo Stato federale aderirà alle convenzioni relative a una giurisdizione arbitrare internazionale generale, estesa e obbligatoria» (Il testo è riportato nella traduzione utilizzata da F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 279-280). Tale articolo non solo al comma 2 acconsente – similmente all’art. 11 della Costituzione italiana, ma con un’esplicita menzione dell’Europa – alle «limitazioni di sovranità necessarie a stabilire e preservare un ordine pacifico e durevole in Europa e tra le Nazioni del mondo», ma al comma

Preambolo⁶⁰. Sebbene la controversia sul valore normativo dei preamboli sia tutt'altro che sopita⁶¹, obliterarne il significato non sarebbe corretto. Al suo interno, l'integrazione europea viene configurata, accanto alla riunificazione, come un obiettivo da perseguire («als Staatsziel»)⁶², essendo la volontà del popolo tedesco quella di «servire la pace del mondo quale membro, equiparato nei diritti, di un'Europa unita» («als gleichberechtigtes Gleid in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen»). Gli scopi dell'integrazione e della riunificazione si pongono con uguale valore l'uno accanto all'altro, completandosi: del resto, l'evoluzione storico-politica tedesca ha dimostrato come l'inclusione della Germania in un'Europa unita abbia costituito un presupposto essenziale per la riunificazione⁶³. È importante anche notare che, se con la riunificazione tedesca del 1990, il Preambolo è stato modificato⁶⁴, il fine della

1 contempla espressamente la possibilità di trasferire con legge poteri sovrani ad organizzazioni interstatali. Tale autorizzazione a cedere «Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen», che cristallizzava già nel 1949 la «Öffnung der deutschen Staatlichkeit für eine supranationale Ordnung» (H. RISSE, Artikel 24 [Zwischenstaatliche Einrichtungen], in D. HÖMIG (Hrsg.), Grundgesetz, Baden-Baden, Nomos, 2007, p. 265.), si riferiva originariamente ed in primo luogo all'integrazione europea (H. MAURER, Staatsrecht I, München, Verlag C.H. Beck, 2007, p. 110).

⁶⁰ Nella versione originaria del Grundgesetz del 1949 il Preambolo era il seguente: «Consapevole della propria responsabilità davanti a Dio e agli uomini, animato dalla volontà di salvaguardare la propria unità nazionale e statale e di servire la pace del mondo quale membro, equiparato nei diritti, di un'Europa unita, il popolo tedesco nei Länder Baden, Baviera, Brema, Amburgo, Assia, Bassa Sassonia, Renania Settentrionale-Vestfalia, Renania-Palatinato, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden e Württemberg-Hohenzollern, al fine di dare alla vita statale per un periodo transitorio un nuovo ordinamento, in virtù del suo potere costituente, ha deliberato la presente Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca, agendo anche per quei tedeschi a cui è stato negato di collaborare. Tutto il popolo tedesco è esortato a realizzare, mediante libera autodeterminazione, l'unità e la libertà della Germania». (Il testo è riportato nella traduzione utilizzata da F. LANCHESTER, Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn, cit., p. 267, nt. 2.)

⁶¹ Sul tema: J. TAJADURA TEJADA, Funzione e valore dei preamboli costituzionali, in Quad. cost., 2003, pp. 509 ss.

⁶² Così: H. MAURER, Staatsrecht I, cit., p. 110.

⁶³ Ibidem («Beide Staatsziele – die Wiedervereinigung und die europäische Integration – standen gleichrangig nebeneinander. Sie bildeten keine Gegensätze, wie verschiedentlich befürchtet wurde, weil entweder die europäische Integration oder die Wiedervereinigung, nicht aber beide zusammen zu erreichen seien, sondern ergänzten sich. Die Einbeziehung Gesamtdeutschlands in ein vereintes Europa war – historisch-politisch betrachtet – ein wesentliches Voraussetzung für die Wiedervereinigung»).

⁶⁴ L'attuale Preambolo, come modificato sulla base dell'Einigungsvertrag tra RFT e RDT del 31.08.1990, recita: «Consapevole della propria responsabilità davanti a Dio e agli uomini, animato dalla volontà di mettersi al servizio della pace nel mondo quale membro a pari diritti di un'Europa unita, il popolo tedesco ha adottato, in virtù del proprio potere costituente, la presente Legge Fondamentale. I tedeschi nei Länder Baden-Württemberg, Baviera, Berlino, Brandeburgo, Brema, Amburgo, Assia, Meclemburgo-Pomerania Occidentale, Bassa Sassonia, Renania Settentrionale-Vestfalia, Renania Palatinato, Saar, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Schleswig-Holstein e Turingia hanno portato a compimento, in libera

collaborazione in un'Europa unita è rimasto invariato, confermando la vocazione permanente della Legge fondamentale per il processo di integrazione europea. È doveroso, pertanto, rimarcare come, da una parte, la genericità della formula «Europa unita» («in einem vereinten Europa») e, dall'altra, l'uso del concetto di «membro» («Gleid»), che nel diritto tedesco indica comunemente il rapporto tra i *Länder* e la Federazione, siano la prova tangibile che il *Grundgesetz* non pone alcun divieto di aderire ad uno Stato federale europeo («ein europäischer Bundestaat»)⁶⁵.

A ciò si aggiunga che, sebbene il *Bundesverfassungsgericht* – come la Corte costituzionale italiana – sia uno strenuo sostenitore della teoria dualista dei rapporti tra gli ordinamenti, il testo costituzionale (e, in particolare, il Preambolo e l'art. 25 GG, che è chiaramente ispirato all'art. 4 WRV⁶⁶, il quale risente a sua volta dell'influenza di Hugo Preuss) non esclude, ma anzi suggerisce un approccio monista⁶⁷. Il che costituisce un'ulteriore conferma della fallacia della presunta e pretesa incompatibilità di una più stretta integrazione politica tra gli Stati dell'Unione europea con il *Grundgesetz*.

autodeterminazione, l'unità e la libertà della Germania. La presente Legge fondamentale vale pertanto per l'intero popolo tedesco». Il testo è riportato nella traduzione utilizzata da F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, cit., pp. 267-268.

⁶⁵ In questo senso: C.O. LENZ, *Der europäische Bundestaat: Das Grundgesetz hätte nichts dagegen*, in www.verfassungsblog.de, 5.11.2012. Similmente M. BONINI, *Il potere costituente del popolo tedesco*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 197: «Nella prospettiva del 1949, la meta dell'«Europa unita» non era sottoposta ad alcun limite. Adottando l'espressione «vereintes Europa» il Preambolo sembrava far riferimento proprio al fenomeno espresso letteralmente, ossia un progetto regionale senza confini».

⁶⁶ Art. 4 WRV: «I principi fondamentali riconosciuti dal diritto delle genti hanno valore di parti integranti del diritto tedesco».

⁶⁷ D. LEHNERT, D. SCHEFOLD, *Einleitung zu Preuß*, in D. SCHEFOLD (Hrsg.), *Hugo Preuss, Gesammelte Schriften*, Bd. 3, Tübingen, Mohr Siebeck, 2015, pp. 56-58 e nt. 154. Vedi anche: D. SCHEFOLD, *Homogenität im Mehrebenensystem*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 60, 2012, pp. 49 ss.

Il governo dell'economia nello Stato regionale italiano tra riforme costituzionali e crisi economica: l'indissolubile legame con i principi di solidarietà, eguaglianza e tutela dei diritti sociali. Possibili "spunti" per una costruzione federale europea

Filippo Scuto

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico,

Università degli Studi di Milano

SUMARIO: 1. PREMESSA. 2. IL MODELLO ITALIANO DI GOVERNO DELL'ECONOMIA. 3. I RECENTI SVILUPPI, TRA CONTINUI PROCESSI DI RIFORMA COSTITUZIONALE E CRISI ECONOMICA. 4. SOLIDARIETÀ ED EGUAGLIANZA NELLO STATO REGIONALE ITALIANO: LA TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI. 5. GLI STRUMENTI PER GARANTIRE LA SOLIDARIETÀ TERRITORIALE (E SOCIALE) NELLO STATO REGIONALE ITALIANO: I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTI I DIRITTI CIVILI E SOCIALI. 6. (SEGUE) LA PEREQUAZIONE ED IL FONDO DI PEREQUAZIONE. 7. DIRITTI SOCIALI, WELFARE E IMMIGRAZIONE: UNA CONFERMA DELL'IMPIANTO SOLIDARISTICO CONNATURATO ALLO STATO REGIONALE ITALIANO. 8. LA PERDURANTE MANCANZA DELL'IMPLEMENTAZIONE DEL MODELLO EUROPEO DI "ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO" DELINEATO DAI TRATTATI DELL'UNIONE. 9. CONCLUSIONI.

1. PREMESSA.

Questo contributo intende mettere in evidenza alcune delle caratteristiche del governo dell'economia nello Stato regionale italiano con l'obiettivo di individuare, nel quadro costituzionale, gli strumenti che sono finalizzati a garantire la solidarietà tra i territori che compongono la Repubblica e, più in generale, il principio di solidarietà che rientra tra i principi fondamentali della Costituzione italiana. Tale indagine ha lo scopo di individuare, come richiesto dalle linee guida che hanno portato alla realizzazione di questo Volume, alcuni meccanismi dello Stato regionale italiano che potrebbero essere tenuti in considerazione per future (ed auspicabili) riforme del governo dell'eurozona, nell'ottica di un progressivo avvicinamento dell'Unione, in particolare dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), verso un sistema europeo tendenzialmente federale basato sul modello del federalismo cooperativo e solidale.

Per seguire questo percorso è innanzitutto necessario delineare, sia pur per sommi capi, le caratteristiche essenziali del modello italiano di governo dell'economia nel rapporto tra Stato e Regioni. Questa materia, peraltro, è oramai da diversi anni in continua evoluzione in Italia poiché il quadro delineato dal Costituente del 1948 è stato sensibilmente modificato, quantomeno sulla carta, dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 a cui è però seguito un lungo e controverso periodo di "assestamento" durante il quale la giurisprudenza della Corte costituzionale ha contribuito, di fatto, a riavvicinare il nuovo modello di ripartizione del governo dell'economia tra Stato e Regioni al quadro precedente alla riforma del 2001. Processo di riforme che, in realtà, non solo non si è mai arrestato in ragione del lungo ed incompleto percorso di attuazione della riforma del 2001, ma è tuttora in corso dal momento che il Parlamento ha approvato in

via definitiva la più ampia riforma costituzionale mai realizzata sino ad oggi sulla quale il corpo elettorale sarà chiamato a pronunciarsi con *referendum* nell'autunno del 2016.

In un contesto, quello italiano, di per sé tutt'altro che semplice e lineare, gli eventi legati alla crisi economica hanno ulteriormente contribuito a modificare le linee portanti del governo dell'economia dello Stato regionale italiano. Sembra emergere, in particolare, e ciò appare in linea anche con quanto avviene nei principali Paesi dell'eurozona, un nuovo quadro di riferimento in cui allo Stato non fa più capo il coordinamento generale della politica economica, essendo progressivamente affiancato in questo compito dall'Unione europea e, in particolare, dall'emergente sistema di governo dell'eurozona che ha, come noto, caratteristiche peculiari e contiene peraltro numerosi profili di criticità. Di conseguenza, lo spostamento verso "l'alto" di importanti decisioni tende a rendere lo Stato il livello di governo intermedio e non più l'ultimo livello, il che, evidentemente, si ripercuote nelle dinamiche del rapporto Stato-Regioni.

Nella seconda parte di questo lavoro verranno poi approfonditi alcuni meccanismi di solidarietà interterritoriale delineati dalla Costituzione italiana dai quali emerge con chiarezza lo stretto legame esistente tra il modello di governo dell'economia e sviluppo economico dello Stato regionale italiano e l'importanza primaria che riveste la tutela del *welfare* e dei diritti sociali nella forma di stato sociale italiana. Tutela che trova la sua concreta realizzazione anche mediante l'attuazione dei principi di solidarietà - sociale e territoriale - ed eguaglianza.

2. IL MODELLO ITALIANO DI GOVERNO DELL'ECONOMIA.

Richiamando, per sommi capi, il contenuto della c.d. Costituzione economica¹ e quindi, in particolare, le norme costituzionali contenute nel Titolo III, parte Prima, della Costituzione del 1948 (artt. 35-47), vengono alla luce, in particolare, due aspetti che è opportuno evidenziare per l'analisi che qui si vuole svolgere.

Sotto un primo profilo, emerge in maniera netta la scelta di affidare allo Stato il governo dell'economia. Così, ad esempio, alla legge dello Stato spetta il compito di garantire la libertà di iniziativa economica privata ed eventualmente di limitarla (art. 41 Cost.); alla legge spetta la disciplina e la tutela della proprietà privata ed alla legge spetta il compito di individuarne i limiti (42 Cost.). Le Camere sono chiamate ad approvare ogni anno con legge i bilanci e i rendiconti consuntivi presentati dal Governo (art. 81 Cost.). In questo quadro, lo Stato è evidentemente l'attore principale nel governo dell'economia.

Il secondo aspetto di rilievo è legato al fatto che nel quadro costituzionale esiste un legame molto forte tra la Costituzione economica e alcuni principi fondamentali della Costituzione e, in particolare, quelli che caratterizzano maggiormente la forma di stato sociale italiana. La lettura degli stessi articoli richiamati in precedenza appare decisamente esplicativa

¹ Nell'ampia dottrina in materia, per un inquadramento costituzionale della Costituzione economica si rinvia a P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; Id., *Determinazione dei prezzi e libertà di impresa*, Padova, 1986; G. DE VERGOTTINI, *Pianificazione statale e interventi comunitari*, Milano, 1967; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, 2011; Id., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1988, 370 ss.; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2012; G. AMATO, *Il governo dell'economia: il modello politico*, in F. GALGANO (a cura di), *La Costituzione economica*, Padova, 1977, 209 ss.; F. GALGANO, U. ROMAGNOLI, *La Costituzione economica*, Padova, 1977; G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983.

in questo senso. La libertà dell'iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost. "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". E, ancora, "la legge determina i programmi ed i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". La stessa proprietà privata, che può essere espropriata per motivi di interesse generale, è disciplinata dalla legge "allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti" (art. 42)².

La Costituzione economica va dunque letta in connessione con il principio di solidarietà - politica, economica e sociale - contenuto nell'art. 2 Cost., norma di riferimento essenziale per quel che concerne la tutela dei diritti fondamentali della persona nella Costituzione italiana, e con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost. che, come noto, affida alla Repubblica il compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'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"³. Di conseguenza lo Stato, ma più in generale gli enti che compongono la Repubblica, e dunque anche le autonomie territoriali, sono chiamati a realizzare un modello di governo dell'economia che non può prescindere dai principi di solidarietà sociale ed eguaglianza sostanziale. Lo Stato e le autonomie territoriali devono dunque impegnarsi per garantire l'effettiva tutela dei diritti sociali che rappresenta un elemento imprescindibile della forma di stato italiana.

² Sulla "funzione sociale cui fa riferimento l'art. 42 e sulle sue molteplici interpretazioni, si veda M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, 1971, 443 ss.; S. MANGIAMELI, *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, 1986; A. BALDASSARRE, *Proprietà (diritto)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1989, Vol. XXV, 1 ss.

³ Sulla stretta relazione esistente tra gli articoli della Costituzione economica e gli articoli 2 e 3 Cost. si veda M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit.

L'obiettivo primario del governo dell'economia nel quadro costituzionale consiste quindi nello sviluppo economico inteso nella sua funzione sociale e, come tale, finalizzato alla realizzazione dei principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale. Come è stato sottolineato, la presenza del principio di eguaglianza sostanziale e dei diritti sociali nella Costituzione è la base per ogni intervento orientato allo sviluppo economico e sociale del Paese e, allo stesso tempo, il limite rispetto a tutte le scelte orientate in direzione contraria⁴.

La Costituzione del '48 ha indubbiamente assegnato un ruolo di primo piano allo Stato nel governo dell'economia⁵, tuttavia va ricordato che il sistema di riparto delle competenze e delle materie originariamente delineato dall'art. 117 Cost. consentiva alle Regioni di legiferare su alcune materie connesse al governo dell'economia⁶ e quindi permetteva, quantomeno sulla carta, a ciascuna regione di intervenire nell'economia del suo territorio e delineare un proprio modello di sviluppo economico che doveva comunque essere necessariamente conforme ai principi costituzionali richiamati in precedenza.

Queste aperture costituzionali⁷ (artt. 116, 117 e 119) ad un governo dell'economia maggiormente condiviso tra Stato e Regioni, però, sono rimaste "schiacciate" dall'espansione dell'intervento del legislatore statale, giustificato da limiti che si sono dimostrati a lungo insuperabili per le

⁴ Cfr. P. BILANCIA, *Diritti e doveri inerenti ai rapporti economici*, in P. BILANCIA e E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le istituzioni e la società*, Padova, 2015, 415 ss.

⁵ Per un quadro più approfondito ed aggiornato del modello italiano di governo dell'economia che parte dalla Costituzione del '48 ed arriva ai più recenti sviluppi di un sistema divenuto "multilivello", facendo anche riferimento all'influsso esercitato dal nascente governo dell'eurozona, si veda E. C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013.

⁶ Si pensi alle materie, *fiere e mercati, urbanistica, turismo e industria alberghiera, artigianato, tranvie e linee automobilistiche d'interesse regionale, beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria e ospedaliera*. Competenze che, per quel che riguarda le Regioni a statuto speciale, tendevano ad espandersi ulteriormente affidando a queste ultime, potenzialmente, competenze esclusive in materia del governo dell'economia dei loro territori.

⁷ Ricavabili, essenzialmente, dal contenuto degli artt. 116, 117 e 119 Cost.

Regioni, come il limite dell'interesse nazionale previsto dall'art. 117 Cost.⁸ e quello delle “riforme economico-sociali”, le norme fondamentali (statali) delle riforme economico-sociali cui faceva riferimento la Corte costituzionale⁹. Ridimensionamento del ruolo delle Regioni ampiamente avallato, peraltro, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale tendenzialmente indirizzata a proteggere l'unità economica sottesa all'intervento del legislatore statale.

Il governo dell'economia italiano si è dunque sviluppato basandosi sull'affidamento allo Stato di un ruolo preponderante che lasciava pochi margini di intervento alle Regioni. Il che era peraltro anche giustificato dall'esigenza di dare attuazione in maniera uniforme sul territorio ai principi di solidarietà ed eguaglianza ed all'effettiva tutela dei diritti sociali ad essi collegata. Indubbiamente, il processo di sviluppo delle autonomie territoriali italiane iniziato a partire dagli anni '70 ha aperto uno spazio all'intervento regionale nell'ambito del governo dell'economia del proprio territorio e dello sviluppo economico. Il ruolo delle Regioni è però rimasto limitato dalle esigenze di carattere unitario quasi sempre sottese agli interventi legislativi statali in materia economica e dall'ampiezza delle relative competenze legislative statali¹⁰. Spazio di intervento regionale che

⁸ Sull'“interesse nazionale”, prima e dopo la Riforma del Titolo V del 2001, e dunque, anche in relazione alla “creazione” delle c.d. “materie trasversali” che hanno consentito una dilatazione della potestà legislativa statale anche dopo la riforma, si veda A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973; V. ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.* 1972, 1504 ss.; S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1218; F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo.. ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, 57 ss. Sull'interesse nazionale nell'originario art. 117 Cost.

⁹ Cfr., ad esempio, Corte cost. sent. n. 4/1964.

¹⁰ Pur avendo un ruolo nello sviluppo economico dei rispettivi territori, l'esercizio in concreto del governo dell'economia da parte delle Regioni italiane risultava sensibilmente limitato dalle competenze statali che finivano sempre con l'interferire con le funzioni che venivano trasferite alle Regioni. Si veda, sul punto, E. C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, cit., 105 ss. Sul preponderante e massiccio intervento statale nel governo dell'economia nell'esperienza italiana, si veda G. DI PLINIO, *Sulla Costituzione economica. Contributo per una teoria degli effetti costituzionali dell'economia*, in *Il risparmio*, 2008, 23 ss.

è stato dunque eccessivamente compresso anche rispetto al quadro che sembrava delinearci nell'originario Titolo V della Costituzione.

In questo contesto non si può dimenticare l'influsso esercitato dal diritto comunitario nel modello di governo dell'economia italiano. Senza poter approfondire la questione in questa sede, è noto che la Costituzione economica originariamente delineata dal costituente è stata sensibilmente aggiornata, a Costituzione invariata, dai sempre crescenti influssi provenienti dall'ordinamento comunitario¹¹. La programmazione economica, la massiccia presenza di uno Stato interventista nell'economia e nel mercato sono state progressivamente affiancate, per non dire sostituite, in ragione delle regole derivanti dal diritto comunitario, da un modello caratterizzato dalla libera concorrenza e dal mercato, in base al quale allo Stato italiano sono rimasti compiti di regolazione senza che, però, potesse continuare a svolgere con la stessa forza quel ruolo di attivo attore protagonista come era stato inizialmente. È questo l'inizio di quel percorso, che vedrà una delle prime tappe decisive con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, che ha progressivamente portato lo Stato italiano (e gli Stati membri dell'Unione) a cedere porzioni di sovranità verso "l'alto" nella gestione dell'economia, processo tutt'ora in corso ed in via di ulteriore definizione con il controverso sviluppo del governo comune dell'eurozona¹².

In un contesto in cui, progressivamente, la Comunità europea tendeva ad acquisire sempre maggiore spazio e ad influire nelle politiche economiche nazionali, nel corso degli anni '90 ha avuto inizio in Italia quel processo di riforma di stampo "federalista" che poneva le basi per un

¹¹ Sul punto si rinvia a P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit.; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, cit.

¹² Sull'evoluzione del governo dell'eurozona si veda P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014.

nuovo ruolo, certamente più significativo, delle Regioni anche in relazione al governo dell'economia, incrementando l'autonomia, *in primis* amministrativa, degli enti territoriali. Sotto questo punto di vista, la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 – nell'ambito, più in generale, di un deciso rafforzamento del sistema delle autonomie territoriali in Italia – è andata ben oltre ridisegnando completamente, sulla carta, il governo dell'economia e rendendolo materia di fatto condivisa tra Stato e Regioni¹³. Dal punto di vista del riparto delle competenze legislative di cui all'art. 117 Cost., la riforma ha redistribuito le materie connesse al governo dell'economia assegnandone numerose alla competenza legislativa regionale, non senza alcuni eccessi, come sin da subito si è notato in dottrina¹⁴, come la scelta di attribuire alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regione materie quali, ad esempio, *produzione, distribuzione trasporto nazionale dell'energia o grandi reti di trasporto e di navigazione*. La riforma ha dunque attribuito alle Regioni, in tutto o in parte, non solo le materie riferibili al governo dell'economia del proprio territorio (governo del territorio, casse di risparmio, aziende di credito a carattere regionale), ma anche materie, come si è visto, legate al governo nazionale dell'economia. Il sensibile aumento delle competenze regionali avveniva, peraltro, in assenza di norme costituzionali come la cd. clausola di supremazia in grado di consentire allo Stato, a determinate condizioni, di intervenire e di sostituirsi alle Regioni per tutelare l'unità giuridica ed

¹³ Sull'impatto della riforma nel governo dell'economia si veda A. MORRONE, *Gli strumenti di politica economica nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2008, n. 2, 9 ss. che mette in evidenza la scomposizione della materia economica operata dal nuovo Titolo V e, in particolare dall'art. 117 Cost.: la frantumazione dei settori economicamente rilevanti e la frammentazione delle materie e delle competenze tra diversi livelli di governo.

¹⁴ Osservava ironicamente A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2003, 20, che alcune palesi incongruenze nel riordino degli elenchi di materie effettuato con la riforma del 2001 sembravano dovute ad un impiego non sorvegliato dei comandi "taglia" e "incolla" del programma di videoscrittura utilizzato. Per un'analisi dei problemi che la riforma del 2001 ha generato in relazione al riparto delle competenze, si veda A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in A. Di GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme. Centro studi sul federalismo*, Milano, 2008, 165 ss.

economica¹⁵. Veniva, inoltre, eliminato dall'art. 117 il limite dell'interesse nazionale che aveva giustificato molti interventi statali anche in ambito regionale.

Questo deciso balzo in avanti previsto dal Titolo V rischiava, peraltro, nell'ambito del governo dell'economia, di introdurre un quadro di riferimento forse eccessivamente frastagliato e poco efficiente nel suo concreto funzionamento.

La giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001 ha significativamente limitato l'espansione delle competenze regionali in ambito economico con sentenze che hanno una portata generale ma che, spesso, hanno riguardato conflitti competenziali tra Stato e Regioni relativi al governo dell'economia. Con la nota sentenza n. 303 del 2003¹⁶ la Corte, attraverso la c.d. "chiamata in sussidiarietà", ha consentito l'espansione degli interventi legislativi statali e la possibilità di prevedere deroghe al consueto riparto delle competenze qualora siano connesse all'esigenza di tutelare istanze unitarie. Inoltre, con l'altrettanto nota sentenza n. 14 del 2004¹⁷ (e successiva giurisprudenza) la Corte ha dato una interpretazione sempre più estensiva della materia *tutela della concorrenza*, di competenza esclusiva statale, con l'obiettivo di consentire l'intervento unificatore della legge statale in molteplici settori economici (commercio, servizi pubblici locali, attività commerciali e produttive etc.)¹⁸.

¹⁵ Assai dubbio che potesse svolgere queste funzioni l'ambigua disciplina dell'art. 120 Cost. che sembra dare poteri sostitutivi al Governo solo in ambito amministrativo.

¹⁶ Relativa a ricorsi presentati dalle Regioni contro una legge delega statale in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi (l.n. 443/2001).

¹⁷ Sentenza che, del resto, era in netta continuità con la precedente sentenza del 2003 e perseguiva i medesimi obiettivi, come evidenzia S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e Costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 825 ss.

¹⁸ Copiosa la giurisprudenza costituzionale in materia e successiva alla sentenza richiamata. Cfr., a riguardo, Corte cost., sentt. n. 401/2007; n. 307/2009; n. 325/2010; 299/2012; 68/2013.

La riforma del Titolo V del 2001 ha quindi complicato il quadro del riparto delle competenze Stato-Regioni anche nell'ambito del governo dell'economia e l'intervento della Corte costituzionale ha soltanto parzialmente riordinato un assetto che si è dimostrato eccessivamente disomogeneo. In questi anni si è dunque resa evidente l'esigenza di un nuovo intervento riformatore che consentisse di correggere alcuni difetti dell'ultima riforma costituzionale e di chiudere il cerchio per quel che riguarda il processo riformatore avviato con gli anni '90 che manca ancora, ad oggi, di un elemento fondamentale come l'istituzione di una seconda Camera espressione delle autonomie territoriali.

3. I RECENTI SVILUPPI, TRA CONTINUI PROCESSI DI RIFORMA COSTITUZIONALE E CRISI ECONOMICA.

Dopo la riforma costituzionale del 2001, il processo di riforma e, in particolare di riforma del Titolo V della Costituzione relativo ai rapporti Stato-Autonomie, non si è in realtà mai fermato, anche a causa della sostanziale incompletezza di quella revisione costituzionale i cui difetti, come si è visto, sono anche riconducibili all'ambito relativo al governo dell'economia.

I continui tentativi di riforma del Titolo V della Costituzione si sono accompagnati, negli ultimi anni, alle gravi problematiche derivanti dalla crisi economica del Paese che ha ovviamente avuto un forte impatto sul modello italiano di governo dell'economia e sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni. L'Italia non è sfuggita alla regola non scritta ma sempre valida che caratterizza, in tempo di significative crisi economiche,

gli ordinamenti federali o decentrati, e che si concretizza nella tendenza ad un ri-accentramento delle funzioni in capo allo Stato¹⁹.

La crisi economica e finanziaria del Paese ha nuovamente messo in discussione la questione dell'autonomia regionale e, più in generale, degli enti territoriali italiani. Tra le soluzioni proposte per affrontare la crisi economica, infatti, i Governi succedutisi a partire dal 2011 hanno spesso indicato la via del ri-accentramento delle funzioni, una sorta di neo-centralismo giustificato dalle esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica. Durante il periodo compreso tra il 2008 ed il 2014 l'Italia ha adottato una serie di provvedimenti legislativi statali, alcuni dei quali a carattere emergenziale, indirizzati al progressivo ridimensionamento delle risorse finanziarie destinate a Regioni ed enti locali²⁰.

In questo contesto, lo spazio regionale di intervento nell'economia sembra ulteriormente ridursi in relazione allo sviluppo del governo dell'eurozona e della normativa proveniente dall'UEM che, peraltro, ha già comportato una riforma costituzionale con l'introduzione in Costituzione del c.d. pareggio di bilancio avvenuto nel 2012.²¹

¹⁹ Si veda, sul punto, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012.

²⁰ Provvedimenti che hanno comportato, in particolare per il biennio 2012-2013, un taglio di circa 3.5 miliardi di euro. Sull'incidenza della legislazione statale della crisi sull'assetto del sistema regionale e delle autonomie, si veda S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, 39 ss. Fa riferimento ad un «dilagante neocentralismo della legislazione della crisi» G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Amministrazione in cammino*, 2014; F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Sant'arcangelo di Romagna, 2012.

²¹ Con la riforma costituzionale del 2012 (l. cost. 20 aprile 2012, n.1) è stato modificato l'art. 81 Cost. inserendo all'interno della Costituzione italiana la c.d. regola del pareggio di bilancio, in base al quale "lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico". Regola peraltro estesa agli enti territoriali mediante la modifica dell'art. 119 Cost. Sui limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni dopo questa riforma, G. M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2012, 563 ss.

Sulla scia delle misure anti-crisi e, dunque, nell'ottica di un tendenziale ri-accentramento delle funzioni in capo allo Stato sembra muoversi anche l'attuale riforma costituzionale che è stata approvata in via definitiva dal Parlamento e sulla quale sarà chiamato a pronunciarsi con *referendum* il corpo elettorale nell'autunno del 2016²². Questa riforma, peraltro, ha una portata molto ampia che non si limita all'intervento nei rapporti tra lo Stato e le Regioni ma apporta significative modifiche alla Parte Seconda della Costituzione che vanno dal "superamento" del bicameralismo paritario ad un tendenziale rafforzamento del ruolo del Governo. Riforma che, come tale, impatta quindi sulla forma di governo e sulla forma di Stato regionale tipica del modello italiano, attraverso una nuova modifica del Titolo V.

Per quanto riguarda il riposizionamento delle materie, la proposta di riforma si orienta a favore di uno spostamento verso le competenze esclusive statali di materie-chiave, di interesse unitario e che sono chiaramente riconnesse all'ambito del governo dell'economia: *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto, ordinamento della comunicazione; tutela e sicurezza del lavoro*²³. Questa scelta appare condivisibile. Sin da subito è risultato chiaro, come si è accennato in precedenza, che la riforma costituzionale del 2001 avesse incluso tra le materie di competenza regionale ambiti di intervento che, invece, dovrebbero spettare allo Stato, come dimostra il caso esemplificativo dell'inserimento della "distribuzione

²² Per un approfondimento del contenuto della riforma in relazione al riordino delle competenze Stato-Regioni, si veda P. Bilancia, F. SCUTO, *La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato-Regioni*, in *Centro Studi sul Federalismo - Research Papers*, 2015.

²³ Nel complesso, l'insieme delle materie che passano dalla competenza regionale a quella statale risulta riguarda le seguenti materie: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; previdenza complementare e integrativa; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale; commercio con l'estero; ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione; tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici.

nazionale di energia” tra le materie concorrenti Stato-Regioni. Certamente di rilievo è il passaggio alla competenza esclusiva statale della materia *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* – formula di ampio respiro che potenzialmente può consentire un esteso spazio di intervento al legislatore statale nel governo dell'economia – attualmente materia di competenza concorrente.

Il nuovo elenco di competenze legislative regionali previsto dalla riforma contiene materie di interesse regionale e comunque riconducibili al governo del territorio e allo sviluppo economico regionale. Si pensi, in questo senso alle materie *pianificazione del territorio regionale; promozione dello sviluppo economico locale; promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici e valorizzazione e organizzazione del turismo*. Il che significa che le Regioni conserverebbero uno spazio di intervento in materie collegate al governo dell'economia dei loro territori.

In definitiva, il quadro che deriva dalla riforma in ordine al riordino degli elenchi di materie non sembra stravolgere il sistema precedente e può essere così sintetizzato: un arricchito elenco di competenze legislative statali; un elenco di competenze potenzialmente condivise all'interno delle esclusive statali (si potrebbero definire, volendo, “neo-concorrenti”)²⁴; un elenco di competenze legislative regionali; una competenza legislativa residuale delle Regioni negli ambiti non ricompresi all'interno dei precedenti elenchi.

²⁴ La riforma prevede, infatti, l'eliminazione dell'attuale elenco di materie concorrenti tra Stato e Regioni. In realtà, esaminando l'elenco delle competenze esclusive statali contenuto nell'art 117 Cost., emergono alcune materie in cui, di fatto, si riproporrebbe l'intreccio di competenze attualmente previsto in relazione alle competenze concorrenti. Alcune materie di questo elenco, infatti, sono state delimitate alla sola individuazione di «disposizioni generali e comuni» o «disposizioni di principio» da parte dello Stato, il che significa che la disciplina di dettaglio potrebbe in teoria continuare ad essere esercitata dalle Regioni (come è attualmente previsto per le competenze concorrenti). Si tratta, peraltro, di significative ed importanti materie quali *tutela della salute, politiche sociali e sicurezza alimentare; istruzione e formazione personale; forme associative dei comuni; attività culturali; turismo; governo del territorio*.

Nell'analisi di questa riforma relativamente al riparto delle competenze Stato-Regioni le perplessità sorgono per quanto riguarda gli strumenti introdotti per prevenire e ridurre i conflitti Stato-Regioni che sono esplosi dopo la riforma del 2001. In generale, potrebbe considerarsi positivamente l'introduzione in Costituzione, a determinate condizioni, della c.d. "clausola di supremazia" finalizzata ad estendere l'intervento statale nelle competenze regionali qualora risulti necessario tutelare l'unità giuridica ed economica e, in particolare, rendere più coerente e meno frastagliato il quadro legislativo relativo agli interventi di natura economica. Tuttavia, il ricorso ad una clausola di supremazia pressoché generalizzata e senza limiti, prevista all'interno del nuovo art. 117 Cost., e la contestuale reintroduzione del limite dell'"interesse nazionale" oltre a quello dell'unità giuridica e dell'unità economica può tradursi, specie se si guarda all'esperienza del regionalismo italiano che ha preceduto la riforma del 2001, in un eccessivo ri-accentramento delle competenze in capo allo Stato²⁵.

Debole appare, inoltre, la funzione di raccordo che viene assegnata al nuovo Senato che dovrà essere rappresentativo delle autonomie territoriali. In relazione alla creazione del "nuovo" Senato delle Autonomie, infatti, la riforma non sembra voler utilizzare appieno le opportunità offerte dalla presenza di una Camera espressione delle autonomie quale sede di partecipazione delle Regioni al processo legislativo statale, soprattutto in considerazione dei benefici che essa potrebbe garantire in termini di riduzione dei conflitti di competenze e di sviluppo delle forme di cooperazione tra Stato e Regioni, in ossequio al principio di leale collaborazione. Al di fuori delle materie bicamerali, nell'ambito delle materie di competenza regionale, nei casi in cui allo Stato spetta solo il

²⁵ Sulle criticità relative all'introduzione della clausola c.d. "di supremazia" si veda A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, 8 ss.

compito di stabilire «disposizioni generali e comuni» e nei casi di intervento statale in applicazione della clausola di supremazia, le funzioni del nuovo Senato non sembrano adeguatamente sviluppate. Sul punto, va però rilevato che la riforma ha comunque il merito di creare quella Seconda Camera delle autonomie territoriali che colmerebbe il vuoto lasciato dalla riforma del Titolo V del 2001 che colpevolmente non l'aveva prevista ed "istituzionalizzerebbe" il raccordo Stato-Regioni nel nuovo Senato. Il che aprirebbe scenari inediti che andrebbero certamente approfonditi e che potrebbero comunque consentire uno sviluppo meno caotico della legislazione statale e regionale nelle materie riconducibili al governo dell'economia.

Malgrado i continui cambiamenti e gli incompleti processi riformatori che hanno fatto sì che il tavolo delle riforme costituzionali in Italia sia rimasto aperto (e lo è tuttora) per molti anni, l'evoluzione dei rapporti tra Stato e Regioni per quanto riguarda il governo dell'economia sembra procedere in un quadro di sostanziale continuità, anche se gli eventi straordinari della crisi economica hanno avuto come conseguenza un deciso ri-accentramento delle funzioni in capo allo Stato che, peraltro, ha a sua volta dovuto cedere porzioni della sua sovranità a favore del nascente governo comune dell'eurozona: ma questo non sembra essere soltanto il caso dell'Italia²⁶. In estrema sintesi: nell'esercizio delle sue funzioni, lo Stato è affiancato (e limitato) dalle nuove regole provenienti dall'Unione economica e monetaria ma spetta ancora al livello di governo nazionale l'intervento per dare attuazione al principio di solidarietà sociale e interterritoriale ed al principio di eguaglianza.

²⁶ Per un'approfondita analisi della questione si veda G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, n. 11, 2013.

Come si è detto, lo sviluppo, forse eccessivo, delle competenze regionali nel quadro del governo dell'economia contenuto nella riforma costituzionale del 2001 è stato sin dall'inizio ridimensionato dalla giurisprudenza costituzionale. Sotto questo profilo, l'attuale riforma costituzionale, orientata a favore di un ri-accentramento delle funzioni, potrebbe forse contribuire a rendere più coerente il quadro delle competenze nel governo dell'economia. La riforma darebbe vita, in questo ambito, ad un rinnovato assetto che sembra riproporre, per certi aspetti, le intenzioni del costituente del 1948, lasciando spazi di intervento al legislatore regionale nel governo dell'economia locale e nel suo sviluppo ed affidando allo Stato, oggi affiancato (e limitato nella sua azione) dall'UE e in particolare dall'UEM, il compito di favorire lo sviluppo economico e, in particolare, dare concreta attuazione ai principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale su tutto il territorio della Repubblica.

4. SOLIDARIETÀ ED EGUAGLIANZA NELLO STATO REGIONALE ITALIANO: LA TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI.

Nello Stato regionale italiano, come si è in precedenza accennato, il concreto funzionamento del governo dell'economia non può prescindere dai principi di solidarietà – sociale e territoriale – ed eguaglianza. Si è detto che esiste un legame evidente tra la Costituzione economica e tali principi, legame che inevitabilmente si estende, nella forma di stato sociale, ai diritti sociali che hanno la funzione di dare ad essi concreta attuazione.

La categoria dei diritti sociali trova ampio spazio nella Costituzione repubblicana, ed in particolare nei Titoli II e III della Parte prima dove

sono riconosciuti, tra gli altri, il diritto alla salute (art. 32), il diritto all'istruzione (art. 34), il diritto ad un trattamento pensionistico sufficiente alle esigenze di vita basilari (art. 38). I diritti sociali sono, più in generale, espressione del principio di solidarietà di cui all'art. 2²⁷, nonché, del principio di eguaglianza sostanziale di cui al secondo comma del già menzionato art. 3: è proprio tramite l'elargizione di prestazioni e di servizi che la Repubblica può effettivamente colmare le differenze sociali che limitano, nei fatti, l'eguaglianza dei cittadini²⁸.

In un contesto in cui, a causa della perdurante crisi economica in Europa, la tendenza è quella di un ri-accentramento delle funzioni e dei poteri in capo allo Stato che a sua volta si lega ad un processo di tendenziale contrazione della spesa pubblica che si ripercuote inevitabilmente sui diritti sociali e, più in generale, sul sistema di *welfare*²⁹, non si può comunque dimenticare che nello Stato regionale italiano esiste una stretta correlazione tra principio di solidarietà, diritti sociali e ruolo delle autonomie territoriali. Alle Regioni italiane, in particolare a seguito della Riforma del Titolo V del 2001, sono affidate importanti competenze in materia di *welfare* e diritti sociali: si pensi alle competenze in materia di sanità, istruzione e servizi sociali³⁰.

²⁷ Principio fondamentale della Costituzione in base al quale, come già ricordato in precedenza, la Repubblica richiede l'adempimento dei “*doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”.

²⁸ Si vedano, per tutti: P. HÄBERLE, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Giuffrè, Milano, 2003, 201, per cui lo Stato delle prestazioni dovrebbe creare i presupposti e le condizioni affinché tutti possano realmente esercitare in modo paritetico la propria libertà, che sarebbe invece priva di valore in assenza dei presupposti reali che consentano di darle seguito; D. BIFULCO, *L'invulnerabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003; F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino, 2011; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Utet Giuridica, Torino, 2013.

²⁹ In proposito si veda S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015.

³⁰ Tali competenze regionali appaiono in linea con gli indirizzi della Costituzione italiana che, in ossequio al principio di solidarietà, non intende promuovere un'autonomia regionale fine a se stessa, bensì un'autonomia intesa come servizio alla persona e, in particolare, come servizio a tutela dei diritti fondamentali, e in particolare dei diritti sociali, previsti dall'ordinamento. Si veda, sul punto, A. MORELLI, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014.

A testimonianza dell'attiva partecipazione delle entità territoriali nel sistema di spesa pubblica, nonostante la riforma "incompiuta" del regionalismo italiano, nel periodo precedente alla crisi economica risultava decentrato ben il 60% della spesa pubblica³¹. Peraltro, il regionalismo italiano, pur con tutti i suoi difetti, ha contribuito a realizzare apprezzabili risultati nel settore della sanità che riveste una primaria importanza tra le prestazioni riconducibili ai diritti sociali. I sistemi sanitari di alcune Regioni (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana) sono unanimemente riconosciuti come eccellenze a livello mondiale. Inoltre, il servizio sanitario italiano nel suo complesso si colloca da anni ai primi posti nella classifica mondiale sul livello di qualità fornita dall'OCSE³².

Il fatto che la garanzia di diritti sociali quali il diritto alla salute, nonostante le carenze del regionalismo italiano e nonostante i divari esistenti tra Regioni dal punto di vista economico (ed in particolare tra Nord e Sud del Paese), abbia raggiunto livelli tutto sommato piuttosto alti – anche se non si deve dimenticare la rilevante criticità riguardante le persistenti disparità tra le Regioni italiane nella qualità dell'assistenza sanitaria – può essere attribuibile, in ultima analisi, anche all'attuazione di quelli che sono i principi del cosiddetto "federalismo solidale"³³.

³¹ Sul punto, cfr. E. LONGOBARDI, *Il lungo e lento cammino della finanza regionale: verso quale federalismo fiscale?*, in E. LONGOBARDI (a cura di), *Regionalismo e Regioni in Italia 1861-2011*, Roma, 2011.

³² Come conferma il rapporto OCSE del 2015 (*OECD Reviews of Health Care Quality: Italy 2014*), il sistema sanitario italiano presenta indicatori di qualità generalmente positivi, a fronte di una spesa complessiva da considerare virtuosa, se confrontata con quella di altri Paesi come Francia, Germania e Austria. I risultati che emergono dal rapporto OCSE di quest'anno smentiscono la visione negativa della sanità italiana, prevalentemente accreditata dalla stampa nazionale e confermano i risultati conseguiti dall'Italia da più di un decennio, pur mettendo in evidenza le persistenti disparità tra le Regioni italiane nella qualità dell'assistenza sanitaria. L'Italia è al quinto posto tra i paesi OCSE nell'aspettativa di vita alla nascita, 82.3 anni. I tassi di ricovero ospedaliero per asma, malattie polmonari croniche sono tra i più bassi dell'area OCSE e quelli di mortalità a seguito di ictus o infarto sono ben al di sotto della media OCSE.

³³ Opzione, questa, imprescindibile per un contesto come quello italiano caratterizzato da un significativo divario tra Nord e Sud del Paese che non tollererebbe cambiamenti di percorso orientati ad introdurre forme di federalismo competitivo. Si veda, sul punto, e sulle relative implicazioni per la realizzazione del c.d. federalismo fiscale in Italia, L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014.

Nei paragrafi successivi si considereranno alcuni elementi dell'esperienza del regionalismo italiano che potrebbero essere assunti come paradigma ai fini dello sviluppo di un modello di integrazione economica (e politica) europea non basato esclusivamente sul mercato e maggiormente improntato al principio di solidarietà sociale e territoriale. Un modello caratterizzato, dunque, da un più elevato livello di armonizzazione dei diritti sociali negli ordinamenti dei singoli Stati membri.

Si richiameranno, in particolare, due istituti emblematici della forma di stato regionale e sociale italiana che potrebbero essere presi in considerazione qualora gli Stati dell'eurozona decidessero di propendere per un modello federale europeo realmente fondato sul principio di solidarietà tra gli Stati membri: i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ed il principio di perequazione. Si tratta di due disposizioni costituzionali contenute, rispettivamente, nell'art.117 Cost. e nell'art. 119 Cost. che sono state introdotte con la riforma del Titolo V del 2001 e che, va sottolineato, sono ancora in fase di attuazione ed implementazione nel complesso processo di riforme in atto in Italia i cui esiti sono al momento non facilmente prevedibili. Esse rappresentano, comunque, un'interessante declinazione dei principi di solidarietà ed eguaglianza nel quadro dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali in un assetto di tipo federale o di regionalismo avanzato.

5. GLI STRUMENTI PER GARANTIRE LA SOLIDARIETÀ TERRITORIALE (E SOCIALE) NELLO STATO REGIONALE ITALIANO: I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTI I DIRITTI CIVILI E SOCIALI.

Uno degli strumenti previsti dalla Costituzione che indubbiamente contribuiscono a dare concreta attuazione al principio della solidarietà tra i territori che compongono lo Stato regionale Italiano è rappresentato dai c.d. livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti civili e sociali.

Per livelli essenziali di prestazione si intende, sulla base di quanto prevede la Costituzione italiana, l'insieme delle prestazioni essenziali che una persona ha diritto di ottenere dallo Stato, in quanto espressive del contenuto incompressibile di diritti fondamentali costituzionalmente tutelati.

I livelli essenziali di prestazione sono stati introdotti nel testo della Costituzione repubblicana con la richiamata riforma del Titolo V del 2001. L'art. 117 comma 2, lettera m), riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*. È allo Stato, dunque, che la Costituzione affida una competenza legislativa esclusiva finalizzata a garantire che su tutto il territorio nazionale siano erogate determinate prestazioni che lo Stato medesimo ritiene “essenziali” riguardanti, in particolare, la sfera dei diritti sociali che, come noto, è quella che comporta un maggior aggravio per le finanze pubbliche di ciascuno Stato. Peraltro, questa ed altre materie, alcune delle quali anch'esse riferibili al governo dell'economia come la *tutela della concorrenza* o di carattere più generale come *ordine pubblico e sicurezza* tendono ad andare al di là dell'ordinario riparto di competenze Stato-Regioni e assumono il carattere di competenze trasversali dello Stato, in quanto sono in grado di limitare l'esercizio di ogni tipo di competenza legislativa regionale. Appare quindi più chiara, in questo senso, la scelta

della riforma del 2001 di far rientrare i livelli essenziali delle prestazioni tra le competenze trasversali dello Stato, essendo comunque necessario, anche nell'ambito di una revisione del Titolo V che ha notevolmente esteso le competenze delle Regioni, garantire su tutto il territorio l'applicazione dei principi di solidarietà ed eguaglianza che caratterizzano la forma di stato italiana.

Come ha chiarito con una nota pronuncia (sent. n. 282/2002) la Corte Costituzionale, i livelli essenziali di prestazione non integrano tanto una materia determinata di competenza esclusiva statale, quanto «una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

I livelli essenziali di prestazione trovano dunque il proprio fondamento costituzionale nel principio fondamentale di eguaglianza sostanziale: essi sono infatti posti a tutela dell'effettivo godimento di diritti costituzionalmente riconosciuti ad ogni cittadino, impedendo che determinati soggetti ne restino esclusi o quantomeno che restino esclusi dal godimento di un nucleo essenziale degli stessi. Garantire su tutto il territorio determinate prestazioni *in primis* collegate ai diritti sociali dà vita, peraltro, anche ad una forma di solidarietà tra i territori che compongono la Repubblica, impedendo che vi siano aree del Paese prive di tutela.

In relazione all'interpretazione di questa disposizione costituzionale introdotta nel 2001 il cui contenuto, potenzialmente, potrebbe prestarsi a letture di diverso tipo, la dottrina prevalente ha identificato l'"essenzialità" delle prestazioni non in riferimento ad un livello "minimo" di tutela, bensì

alla “adeguatezza” della prestazione. Interpretazione, questa, da un certo punto di vista “necessaria” se si inquadra la disposizione nel quadro costituzionale cui si è fatto riferimento e alla luce dell’importanza primaria che è assegnata ai diritti sociali nella forma di stato italiana³⁴.

La Corte Costituzionale ha peraltro accentuato il profilo di solidarietà territoriale derivante dai livelli essenziali, stabilendo che lo Stato possa esercitare, ai fini della garanzia del mantenimento dei livelli essenziali di prestazione su tutto il territorio, e dunque a difesa dell’omogeneità dei diritti sociali, la propria potestà legislativa sostitutiva in caso di inerzia delle Regioni (sentenza n. 78/2011). La Corte ha altresì affermato che lo Stato, in situazioni di particolare gravità (come ad esempio quella determinata da una congiuntura economica estremamente negativa) ha facoltà di intervenire in tema di diritti sociali, sulla base della sua competenza sui livelli essenziali di cui all’art. 117, anche nelle materie riservate alla competenza esclusiva regionale, erogando direttamente determinate prestazioni in luogo delle Regioni (sentenza n. 10/2010).

6. (SEGUE) LA PEREQUAZIONE ED IL FONDO DI PEREQUAZIONE.

³⁴ Sui livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali si veda M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regione (a proposito dell’art. 117 co. 2 lett. m) della Costituzione*, in *San. Pubbl.*, 2002, 1025; E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001; R. BALDUZZI, *Livelli essenziali di assistenza versus livelli minimi*, in *La politica economica tra mercati e regole. Scritti in ricordo di Luciano Stella*, Soveria Mannelli, 2005; C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 887; A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur.cost.*, 2010, 155;; A. D’ALOIA, *Diritto e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, VI; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2011; L. TRUCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni e la sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*.

Un secondo strumento previsto dalla Costituzione italiana per rafforzare la solidarietà territoriale è la c.d. perequazione che presuppone il trasferimento di risorse finanziarie, ai fini della garanzia dei diritti costituzionali, dai territori più ricchi ai territori con minori risorse. Nella Costituzione italiana la perequazione trova spazio, dopo la riforma del Titolo V, nell'art. 117 comma 2 lettera e), che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la “*perequazione delle risorse finanziarie*” e nell'art. 119 comma 4, che stabilisce che “*la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante*”³⁵.

La perequazione costituisce attualmente uno dei tre strumenti attraverso i quali le Regioni italiane vengono finanziate. I canali di finanziamento delle Regioni sono infatti costituiti da: tributi ed entrate propri; compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio regionale; risorse provenienti da un fondo di perequazione, istituito con legge statale, senza vincoli di destinazione, a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante.

I meccanismi di perequazione che si concretizzano nell'istituzione di un fondo perequativo trovano evidentemente il proprio fondamento costituzionale nei principi fondamentali di solidarietà e di eguaglianza sostanziale, essendo finalizzati a rimuovere gli ostacoli che impediscono il godimento uniforme sul territorio di diritti costituzionalmente riconosciuti all'interno dell'ordinamento.

³⁵ Sul fondo di perequazione nell'ambito del modello di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost. si veda F. BASSANINI, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Astrid-online*, 2007; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001; G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell'art. 119 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2005.

Evidente, sotto questo profilo, è la correlazione tra perequazione, fondo perequativo, diritti sociali e livelli essenziali di prestazione: lo scopo principale della perequazione risiede nel trasferimento di risorse economiche in favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, proprio al fine di assicurare che anche in quei territori sia garantita una tutela dei diritti sociali rispettosa dei livelli essenziali delle prestazioni ritenuti inderogabili³⁶.

Come noto, le previsioni contenute nel riformato art. 119 Cost. sono state attuate dal legislatore soltanto a partire dalla legge di delega n. 42/2009 che ha dato vita ad un percorso, noto come “federalismo fiscale”, finalizzato ad introdurre un’effettiva autonomia finanziaria degli enti territoriali, percorso attuato sino ad oggi solo parzialmente e sostanzialmente arenatosi a partire dal 2011, in concomitanza con il perdurare della crisi economica ed a seguito delle dimissioni del Governo Berlusconi che assieme alla sua maggioranza parlamentare lo aveva sostenuto.

La legge ha comunque delineato un possibile modello italiano di federalismo fiscale, in particolare prevedendo il graduale superamento del criterio della spesa storica, secondo cui il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali è stabilito sulla base di quanto essi hanno effettivamente speso per l’esercizio di quelle funzioni in un dato arco temporale, a favore del criterio dei costi standard, in base al quale viene stabilito in via preliminare il costo per l’erogazione di una funzione che

³⁶ P. BONETTI, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: Un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2010 ha individuato nell’ordinamento italiano un vero e proprio principio perequativo, fondato da un lato sui principi di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.) e dall’altro sul principio di solidarietà (artt. 2, 3 e 53 Cost.): detto principio imporrebbe al legislatore di cercare di armonizzare il più possibile (e verso l’alto) il livello di godimento dei diritti (ed in particolare dei diritti sociali) tra Regione e Regione, e dunque nel territorio dello Stato, se del caso anche mediante il trasferimento di risorse dalle Regioni più ricche a quelle più povere.

deve essere uguale in tutto il territorio nazionale. L'utilizzo del criterio dei costi standard non riguarda, però, tutte le funzioni di Regioni ed enti locali, bensì le funzioni regionali connesse ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *ex art. 117 Cost.* (ed il trasporto pubblico) e le funzioni degli enti locali riconducibili alle “funzioni fondamentali”³⁷. Due decreti legislativi³⁸, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 42, hanno inaugurato il percorso relativo al passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi e fabbisogni standard.

Il meccanismo rende molto stretto il legame tra perequazione, livelli essenziali delle prestazioni e criterio dei costi standard. L'obiettivo, ambizioso, sarebbe quello di coniugare una migliore efficienza nel contenimento della spesa pubblica mediante l'introduzione dei costi standard (che dovrebbe anche responsabilizzare maggiormente gli amministratori regionali e locali) con la garanzia dell'erogazione delle prestazioni essenziali su tutto il territorio, nel rigoroso rispetto dei principi di solidarietà ed eguaglianza. Si tratta certamente di un percorso complesso e di non facile realizzazione che, allo stato attuale, è solo nella sua fase iniziale. Ma questo meccanismo che tenta di tenere insieme efficienza, contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, solidarietà ed eguaglianza è indubbiamente interessante e, sulla carta, potrebbe rappresentare, oggi, un buon modello per uno stato federale (o comunque decentrato).

Il legislatore italiano ha dunque optato per un modello perequativo basato sui costi e fabbisogni standard e non sulla capacità fiscale, proprio

³⁷ Sul tema sia consentito il rinvio a F. SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: Questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, in *Centro Studi sul Federalismo – Research papers*, luglio 2012.

³⁸ Il d. lgs. n. 68/2011 ed il d. lgs. 216/2010.

perché il primo consente la migliore tutela dei diritti sociali e del principio di eguaglianza che potrebbero risultare intaccati nel loro nucleo incomprimibile se si fosse invece optato per il secondo³⁹. Si è in particolare sottolineato come il modello basato sulla capacità fiscale avrebbe penalizzato in particolare le regioni del Sud, mentre uno degli intenti del legislatore della legge n. 42/2009 è stato proprio quello di addivenire ad una maggiore perequazione delle risorse finanziarie tra settentrione e meridione, e dunque all'armonizzazione dei livelli di tutela dei diritti sociali nello Stato⁴⁰.

7. DIRITTI SOCIALI, WELFARE E IMMIGRAZIONE: UNA CONFERMA DELL'IMPIANTO SOLIDARISTICO CONNATURATO ALLO STATO REGIONALE ITALIANO.

Appare opportuno, a questo punto, fare riferimento ad un esempio che dimostra l'ampia portata, una portata tendenzialmente universalistica, che riceve l'applicazione dei principi di solidarietà e di eguaglianza nello stato costituzionale italiano e che si riflette anche nella determinazione, in concreto, degli spazi di intervento legislativo regionale in una data materia. Ci si riferisce alla materia dell'immigrazione che, come noto, è stata progressivamente attratta alla competenza europea in alcuni dei suoi aspetti

³⁹ Si veda, sul punto, L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, cit.

⁴⁰ Cfr. B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 4.05.2011. Come si è avuto modo di evidenziare, inoltre, una perequazione basata su costi e fabbisogni standard avrebbe il duplice vantaggio di responsabilizzare il legislatore locale, il quale si trova ad avere una serie di *best practices* alle quali conformarsi (anche sotto il punto di vista della responsabilità politica), e di consentire al legislatore nazionale di operare una perequazione basata su dati certi ed effettivi, e non già su criteri storici anche slegati dalle situazioni di fatto. Per un approfondimento di queste tematiche si rinvia a L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, 2014.

ma che, per quel che riguarda l'accesso al *welfare* e ai diritti sociali dei cittadini stranieri non appartenenti a stati dell'Unione è ancora affidata in via pressoché esclusiva all'intervento statale, a conferma del carente margine di intervento dell'Unione in ambito sociale.

Il breve richiamo al rapporto tra *welfare* e immigrazione nello stato regionale italiano appare ulteriormente significativo in questo periodo poiché evidenzia la distanza che esiste tra il modello presente nell'ordinamento italiano e derivante dal quadro costituzionale e le proposte recentemente avanzate dal Governo inglese nel quadro dell'avvio di una rinegoziazione degli impegni europei del Regno Unito. Proposte che hanno trovato una sintesi nella decisione assunta dal Consiglio europeo del 19 febbraio 2016⁴¹ mediante la quale si è cercato di individuare un punto di incontro tra le varie richieste provenienti dal Regno Unito e l'esigenza dell'Unione di non accettarle *in toto*, pena un inevitabile processo di "disintegrazione" europea. Tra le richieste presentate dal Primo ministro David Cameron, ed accolte nella decisione richiamata, vi è la possibilità per il Regno Unito di operare una restrizione del *welfare* per gli immigrati regolarmente soggiornanti da meno di cinque anni ed anche per i cittadini dell'Unione provenienti da altri Stati membri⁴².

Per quanto riguarda l'accesso ad alcuni diritti sociali fondamentali di tutti gli stranieri presenti in Italia e, quindi, anche degli stranieri "irregolari" in quanto privi di un permesso di soggiorno, si può richiamare

⁴¹ Decisione dei Capi di Stato e di Governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea, Bruxelles, 19 febbraio 2016. Sulle decisioni prese dal Consiglio europeo e sui numerosi profili di criticità che queste contengono, si rinvia a G. M. SALERNO, *Le decisioni del Consiglio europeo di febbraio: l'Unione europea a una svolta*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2016; C. CURTI GIALDINO, "To be or not to be together.." *Il compromesso di Tusk per mantenere il Regno Unito nell'UE: una prospettiva ragionevole per l'integrazione europea?*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2016.

⁴² Come noto, sui punti dell'accordo raggiunto tra Regno Unito e Unione europea sarà chiamato a pronunciarsi il corpo elettorale mediante un referendum nel giugno 2016 che dovrà sancire la permanenza o l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

la disciplina relativa alla tutela del diritto alla salute. Il Testo Unico sull'immigrazione, dando applicazione all'art. 32 Cost. che individua la salute come un diritto fondamentale della persona e come interesse della collettività, garantisce anche per gli stranieri "irregolari" un livello di tutela adeguato assicurando le "cure urgenti ed essenziali ancorchè continuative". Si tratta, nella sostanza, di un livello essenziale di prestazione riguardante l'accesso al diritto alla salute che deve essere garantito su tutto il territorio e che consente allo straniero irregolare di ricevere le cure necessarie in tutti i casi in cui è affetto da patologie di una certa rilevanza⁴³. In relazione allo spazio di intervento regionale in questo ambito si è pronunciata la Corte costituzionale⁴⁴ che ha ritenuto legittimi gli interventi regionali sulla salute degli stranieri irregolari. Tali interventi possono prevedere una maggiore tutela del diritto alla salute rispetto al livello essenziale previsto dalla legge statale ma non possono introdurre discipline più restrittive rispetto al livello individuato dal legislatore statale.

Un altro aspetto di indubbio interesse è legato alla giurisprudenza costituzionale relativa ad alcune leggi regionali che negli ultimi anni avevano introdotto delle restrizioni all'accesso ai servizi sociali di cittadini stranieri - anche cittadini dell'Unione - regolarmente soggiornanti⁴⁵. Tale

⁴³ Livello di tutela "essenziale" adeguato che viene garantito dall'insieme delle disposizioni contenute nell'art. 35 del T.U. sull'immigrazione ("assicurate le "le cure ambulatorie ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva") integrate da una circolare ministeriale del 200. Effettività della tutela del diritto che viene poi garantita dallo stesso art. 35 mediante il divieto di segnalazione alla pubblica autorità dello straniero irregolare che si sottopone alle cure e l'erogazione senza oneri delle cure sanitarie. Per un approfondimento sul punto, se si vuole, si veda F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, 2012, 276 ss.

⁴⁴ Si veda Corte costituzionale sentt. nn. 269/2010 e 299/2010. La Corte si è pronunciata a seguito di impugnazione statale di alcune leggi regionali (l. r. Toscana n. 29, 2010; l. r. Marche n. 13, 2010; l. r. Puglia n. 32, 2009) che prevedevano un'estensione del livello di tutela della salute per gli stranieri irregolari rispetto al livello essenziale previsto dalla legge statale. Il Governo aveva impugnato queste leggi ritenendo che invadessero la competenza esclusiva statale in materia di immigrazione.

⁴⁵ Si vedano, in particolare le sentenze nn. 40/2011, 2/2013, 4/2013, relative ad alcune leggi regionali: Legge Regione Friuli Venezia Giulia n. 6/2006; Legge Regione Friuli Venezia Giulia n. 24/2009; Legge Regione Trentino-Alto Adige 14 dicembre 2011, n. 8; legge della Provincia Autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15; Legge Regione Calabria 20 Dicembre 2011, n. 44.

giurisprudenza ha giudicato arbitrari, irragionevoli e, quindi, inammissibili criteri quali la residenza prolungata o il possesso del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo che consentano di differenziare tra cittadini italiani, cittadini europei e cittadini stranieri regolarmente soggiornanti e residenti per quanto concerne l'accesso ai servizi sociali ed assistenziali⁴⁶. La questione ha investito, dunque, in maniera significativa l'ambito relativo alle prestazioni sociali ed ai servizi alla persona che, va ricordato, rappresenta o dovrebbe rappresentare, oggi, una delle politiche più qualificanti ed importanti per le Regioni. Pur trattandosi di una materia di competenza legislativa regionale, per di più di competenza "residuale", lo spazio di azione regionale non può comunque svilupparsi libero da vincoli. La giurisprudenza costituzionale ha richiamato le Regioni al rispetto dei principi costituzionali e, *in primis*, nel settore dei servizi sociali, dei principi di uguaglianza e ragionevolezza derivanti dall'art. 3 Cost.⁴⁷.

Sotto questo profilo, appare indubbiamente significativo che, anche nel pieno della crisi economica del Paese, la Corte non si sia discostata dalla sua precedente impostazione: la crescente ristrettezza delle risorse a disposizione non può comunque giustificare l'introduzione di elementi di distinzione tra cittadini e stranieri che siano arbitrari e irragionevoli in relazione all'accesso ai servizi sociali⁴⁸. La crisi economica, da cui deriva

⁴⁶ Si tratta di misure relative all'erogazione di servizi sociali ampiamente intesi, comprensivi dei servizi socio-assistenziali, socio-educativi e socio-sanitari come, ad esempio, misure di contrasto alla povertà, sostegno al reddito, assistenza familiare, sostegno ai disabili, e conteneva interventi di sostegno ai minori e di "tutela residenziale" per le persone anziane non autonome, l'erogazione del contributo per i figli nati o adottati, il c.d. "bonus bebè". Per un approfondimento sul punto si rinvia a F. SCUTO, *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2013.

⁴⁷ Un ulteriore limite per le Regioni deriva, indubbiamente, dalla "trasversalità" della materia immigrazione che accentua la forza dei principi previsti dal legislatore statale e contenuti nel T.U. sull'immigrazione, primo fra tutti l'art. 41. Tale articolo equipara gli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno di durata annuale ai cittadini ai fini della fruizione delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.

⁴⁸ Coerente con la sua impostazione, nelle sentenze richiamate la Corte ha ammesso la legittimità del nuovo e successivo intervento regionale del 2010 che, modificando la precedente legge del 2009, aveva

una ristrettezza delle risorse finanziarie a disposizione delle Regioni⁴⁹, non può quindi giustificare il sacrificio di principi e, in particolare, dei principi di solidarietà e di uguaglianza che richiedono l'adozione di normative che prevedano un *welfare* tendenzialmente universale e, quindi, esteso anche ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti.

Nel rapporto tra *welfare* e immigrazione, dunque, la Corte costituzionale ha individuato nel principio di eguaglianza un solido baluardo a tutela del cittadino straniero che limita le possibilità di differenziazioni, rispetto ai cittadini, nell'accesso ai servizi socio-assistenziali degli stranieri residenti e regolarmente presenti sul territorio, siano essi cittadini dell'Unione o di Paesi terzi. Per effettuare questo bilanciamento, soprattutto in periodi di crisi economica, le Regioni possono prevedere altri criteri per l'assegnazione dei benefici: una riduzione della platea dei beneficiari si potrebbe ottenere, ad esempio, assegnando le provvidenze economiche sulla base del reddito del richiedente; oppure riducendo per tutti i destinatari l'entità economica del beneficio.

I casi qui richiamati relativi all'accesso ai diritti sociali degli stranieri, e, *in primis*, al diritto alla salute, e all'accesso ai servizi sociali ed all'assistenza sociale, confermano l'esistenza di un modello di *welfare* esteso ed universale nello Stato regionale Italiano che, poggiando sui principi di solidarietà ed eguaglianza, non ammette interventi legislativi regionali (o statali) che introducano livelli di tutela di prestazioni relative ai

garantito l'accesso a questi servizi alle persone residenti in Regione (senza richiedere residenze prolungate), ricomprendendovi, oltre ai cittadini italiani, anche gli stranieri comunitari e gli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno della durata di almeno un anno. Ci si riferisce all'art. 9, co. 5, della legge n. 12 del 2010. Disposizione che, a quel punto, era diventata perfettamente conforme con l'art 41 T.U. sull'immigrazione e che, inoltre, estendeva i benefici ai rifugiati, alle donne straniere in stato di gravidanza ed ai minori stranieri.

⁴⁹ La difesa della Regione Friuli Venezia Giulia davanti alla Corte costituzionale, così come quella delle Regioni che avevano adottato interventi simili, si basava, essenzialmente, sulla necessità di contenere le spese dovuta alla scarsità delle risorse disponibili da cui discenderebbe, come naturale ed inevitabile conseguenza, la necessità di selezionare e restringere la platea dei destinatari dei benefici previsti.

diritti sociali non adeguati o introducano distinzioni arbitrarie e irragionevoli tra cittadini e stranieri nell'accesso ai servizi sociali.

8. LA PERDURANTE MANCANZA DELL'IMPLEMENTAZIONE DEL MODELLO EUROPEO DI "ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO" DELINEATO DAI TRATTATI DELL'UNIONE.

Come si è visto, la Costituzione italiana, partendo dalla necessità di dare effettiva applicazione ai principi di solidarietà – sociale, economica e interterritoriale – e di eguaglianza sostanziale, contiene degli “strumenti” di solidarietà interterritoriale come, ad esempio, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e la perequazione.

Come noto, le disposizioni previste dai Trattati dell'Unione contengono, per quanto riguarda le competenze dell'Unione in tema di *welfare* e diritti sociali, allo stato, poco più che norme programmatiche, atteso che, a fronte del loro riconoscimento, non è possibile rinvenire nei Trattati una competenza (esclusiva o finanche concorrente) effettiva dell'Unione a legiferare in materia⁵⁰.

È dunque evidente come, nel diritto dell'Unione Europea, le libertà economiche (e la tutela del libero mercato) assumano un ruolo assolutamente primario, con l'inevitabile conseguenza che i diritti sociali,

⁵⁰ L'art. 4 TFUE attribuisce infatti alla competenza concorrente la materia “*politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato*” (lettera b)), ma detta disposizione è stata interpretata, in accordo con il principio di sussidiarietà, nel senso che le competenze in materia di diritti sociali siano meglio allocate al livello dei singoli Stati membri, e che l'Unione “*si limita in questo settore a sostenere e integrare l'azione degli Stati membri*”. Del resto, la competenza dell'Unione ad intervenire con iniziative di coordinamento delle politiche sociali degli stati è di fatto priva di reali effetti poiché non dispone della capacità fiscale redistributiva, competenza affidata agli Stati membri.

attesa anche la pressoché totale carenza di competenza dell'Unione in materia, vengano a ritrovarsi in una posizione ad esse del tutto subalterna. Ciò appare confermato dalla circostanza per cui l'Unione, ogni qualvolta abbia ritenuto di intervenire a tutela di diritti sociali quali, ad esempio, il diritto alla salute, ha fondato detti interventi non già su di una *ratio* sociale e solidarista, bensì su un approccio individuale e consumeristico⁵¹.

Ciononostante, appare del tutto evidente come, nell'ottica di una futura maggiore integrazione politica europea (per tacere di un eventuale progetto federale) il rapporto e le dinamiche tra Unione e Stati membri in materia di diritti sociali non potrà che mutare, da un lato con una crescente competenza europea in materia (e dunque con la possibilità di armonizzare le normative dei singoli Stati membri), dall'altro con il conseguente sviluppo di politiche sociali europee improntate non più all'individualismo ed alla tutela consumeristica, quanto piuttosto ai principi di solidarietà ed eguaglianza.

Quanto appena affermato a maggior ragione se si considera che l'assenza di un intervento dell'Unione in materia di diritti sociali, e dunque di diritti che hanno un impatto facilmente percepibile dal cittadino nella vita quotidiana, è stata considerata alla stregua di una delle molteplici cause

⁵¹ Emblematico in tal senso il caso del diritto alla salute. Come è noto i Trattati, ed in particolare l'art. 168 del TFUE (che al punto 1. Stabilisce che tutte le politiche dell'Unione devono essere finalizzate a garantire un "*elevato livello di protezione della salute umana*"), sembrerebbero attribuire al legislatore europeo una vasta competenza in materia di tutela della salute, sennonché da una lettura dello stesso che tenga conto del riparto delle competenze operato con il Trattato di Lisbona risultano essere competenze concorrenti i "*problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica*" (art. 4 lett. k) TFUE), mentre si attribuiscono all'Unione poteri di sostegno, coordinamento e completamento in materia di "*tutela e miglioramento della salute umana*" (art. 6 lett. a) TFUE). L'Unione può in definitiva legiferare in materia di tutela del diritto alla salute soltanto in funzione emergenziale, di fronte a problematiche che assumano un carattere transnazionale e comportino un rischio per diversi Stati membri, ed è espressamente escluso qualsivoglia intervento con finalità armonizzatrice (art. 168.5 TFUE). Non a caso tutti i principali interventi dell'Unione a tutela del diritto alla salute (sicurezza degli alimenti, etichettatura, divieto della pubblicizzazione ingannevole di prodotti poco salutari, divieto di pubblicizzazione e restrizioni al commercio dei prodotti del tabacco, prevenzione dell'inquinamento dell'aria) hanno adottato come propria base giuridica l'art. 114 TFUE (armonizzazione delle legislazioni per un migliore funzionamento del mercato interno) e l'art. 169 TFUE (protezione dei consumatori). Sulle politiche europee in materia di salute si veda S. GREER, T. HERVEY, J. MACKENBACH, M. MCKEE, *Health Law and Policy in the European Union*, in *Health in Europe*, n. 2, 2013.

dello scarso sentimento di appartenenza europea registrato negli ultimi anni⁵². È questo uno dei nodi di fondo della crisi che sta attraversando il progetto di integrazione europea, in particolare in questi anni di grave crisi economica. Se, nei decenni passati e, sostanzialmente, sino agli anni '90, l'Unione europea era vista dai cittadini europei come una fonte di ulteriori opportunità e garanzie rispetto alla tradizionale dimensione statale, con la crisi il quadro è radicalmente cambiato. Il nascente governo comune dell'eurozona si è affermato all'insegna dell'introduzione di rigide regole di bilancio, peraltro scarsamente legittimate da un punto di vista democratico⁵³, che hanno imposto politiche nazionali di rigore - la nota *austerity* - che a loro volta hanno impattato negativamente sui sistemi di *welfare* e protezione sociale nazionale. Ciò ha ovviamente contribuito ad accentuare il distacco, se non l'ostilità, dei cittadini europei nei confronti dell'Unione ritenuta la principale responsabile di scelte che hanno reso più difficile la vita delle persone negli anni della crisi economica a causa della mancata crescita, degli alti tassi di disoccupazione e della contrazione delle spese per le protezioni sociali che hanno ampliato le diseguaglianze ed i livelli di povertà. Della riduzione, in ultima istanza, del livello di tutela dei diritti sociali e dei servizi sociali che hanno contraddistinto, sino ad oggi, le forme di stato sociale dei principali Paesi europei derivanti dalle Costituzioni rigide del secondo dopoguerra.

Questo *trend*, peraltro, non appare in linea con quanto afferma lo stesso TUE laddove nell'art. 3.3 individua nel modello di "economia

⁵² Come sostenuto da H. VOLLAARD, H. VAN DE BOVENKAMP, D. SINDBJERG MARTINSEN, *The Making of a European Healthcare Union: A Federalist Perspective*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n. 2, 2016.

⁵³ Sul noto problema del deficit democratico dell'Unione e sul ricorso al metodo c.d. intergovernativo si vedano: P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, cit.; P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, cit. Sulla crisi economica ed il suo impatto negli ordinamenti nazionali che ha generato una crisi costituzionale e messo in discussione il significato della democrazia pluralista si veda F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *KoreEuropa*, 2014.

sociale di mercato” uno dei suoi obiettivi principali⁵⁴. Un’economia sociale di mercato che, come richiede il medesimo articolo, promuova la protezione sociale, “*la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri*”. I trattati già oggi in vigore, dunque, richiamano i principi di solidarietà e coesione sociale che stanno alla base delle tradizioni costituzionali comuni di molti Stati membri ed indicano una possibile nuova direzione, maggiormente orientata in senso sociale, per gli interventi dell’Unione. Tuttavia, le politiche dell’UEM sono andate, sino ad oggi, in una direzione completamente diversa.

Per queste ragioni appare necessario, se si vuole salvare il progetto comune europeo, che il processo di integrazione europea, nella sua unità, a livello di Unione europea o, come appare più probabile, oggi, a livello dei Paesi dell’eurozona, venga radicalmente ripensato, anche prendendo le mosse dalla comune esperienza degli Stati membri, di cui lo Stato sociale ed i valori afferenti ai principi fondamentali di solidarietà ed eguaglianza è uno degli aspetti caratterizzanti⁵⁵. Il che deve peraltro andare di pari passo con una migliore legittimazione democratica delle decisioni assunte a livello di eurozona e di conseguenza, con un rimodellamento del governo dell’eurozona all’insegna di un maggior controllo democratico ed un miglioramento del processo decisionale. Sotto questo profilo, sarebbe opportuno ipotizzare, nell’ambito del rafforzamento e del completamento dell’UEM, interventi orientati ad affrontare l’attuale emergenza sociale e garantire il futuro del modello sociale europeo avviando investimenti comuni nei sistemi di *welfare* e nei servizi essenziali.

⁵⁴ Si veda, sul punto, P. BILANCIA, *The social market economy model between the Italian Constitution and the European Treaties*, in *The European Union Review*, n. 1-2-3, 2013, 97 ss.

⁵⁵ Sul ruolo dei diritti e delle politiche sociali nell’integrazione europea e nello sviluppo di una cittadinanza comune si veda F. STRUMIA, *European Social Citizenship: Solidarity in the Realm of Faltering Identity*, in *European Journal of Social Law*, n. 2, 122 ss.

Appare, nella sostanza, necessario cambiare la prospettiva in base alla quale l'UEM sia considerata, oggi, la fonte dei tagli al *welfare* e, invece, assegnarle dei compiti in questa materia consentendole di intervenire con misure di contrasto alle disuguaglianze e di sostegno al *welfare* basate anche sulla solidarietà tra i territori dell'Unione.

Sotto questo profilo, sembra andare nella giusta direzione il documento elaborato dal Governo italiano nel maggio 2015 e contenente alcune proposte per il rafforzamento dell'UEM⁵⁶. Nel documento si propone, innanzitutto, l'individuazione di diritti sociali come “diritti di cittadinanza europea”, con l'obiettivo di rafforzare l'identità europea e dare alle giovani generazioni buone ragioni per intendere l'Unione come fonte di opportunità e non di minaccia per i sistemi di protezione sociale, come è di frequente percepita. Tra gli strumenti per procedere in questa direzione si propone l'introduzione di un meccanismo comune di assicurazione contro la disoccupazione come strumento per smussare le contrazioni del ciclo economico, strumento da finanziare tramite un *Fondo europeo di assicurazione contro la disoccupazione* ricavabile da una parte delle risorse attualmente utilizzate per le azioni condotte a livello nazionale. Significativa, in tal senso, anche la proposta del documento in ordine all'adozione di misure comuni contro la povertà estrema e la marginalità sociale destinando risorse dal bilancio UEM da gestire, poi, a livello nazionale secondo linee guida comuni.

I tempi sembrano dunque maturi per introdurre dei meccanismi di solidarietà sociale e territoriale mediante azioni comuni dell'UEM. Tali interventi devono peraltro essere intrapresi in tempi ragionevoli se si vuole recuperare un consenso dell'opinione pubblica europea e della cittadinanza

⁵⁶ GOVERNO ITALIANO, *Un'Unione Economica e Monetaria da completare e rafforzare. Contributo italiano*, maggio 2015.

europea sul processo di integrazione in mancanza del quale il futuro dell'integrazione politica appare assai negativo. L'Eurozona deve quindi necessariamente svilupparsi come un assetto istituzionale in grado di promuovere il *welfare* e i diritti sociali e non limitarsi ad imporre sacrifici dettati da esigenze di bilancio e contenimento della spesa pubblica.

Le possibili azioni condotte a livello di UEM in campo sociale potrebbero inizialmente limitarsi, per le sicure e comprensibili resistenze degli Stati, a forme minime di armonizzazione per dare attuazione a livelli minimi di solidarietà tra i territori che compongono l'Unione. In quest'ottica, potrebbero essere di una certa utilità gli esempi forniti dai livelli essenziali delle prestazioni e dalla perequazione contenuti nella Costituzione italiana.

Per quanto riguarda i livelli essenziali di prestazione previsti dall'art. 117 comma 2 lettera m) della Costituzione italiana, tale strumento di solidarietà interterritoriale potrebbe essere di ispirazione per l'Unione, in un'ottica di istituzione di una competenza trasversale dell'Unione in materia di diritti sociali, competenza che, in ossequio al principio di sussidiarietà, potrebbe essere finalizzata evidentemente non ad una legislazione diretta e di dettaglio in materia, bensì all'individuazione degli standard minimi di prestazione per il cittadino dell'Unione in tutti gli Stati membri. L'intervento dell'Unione si potrebbe inizialmente configurare come un intervento armonizzante, volto ad individuare una soglia minima di tutela di determinati diritti sociali al di sotto della quale non sarebbe consentito agli Stati membri di comprimere detti diritti, indipendentemente dalla congiuntura economica più o meno favorevole.

È interessante notare, peraltro, come l'approccio sopra descritto sia in parte già stato adottato dal legislatore europeo in ambiti riguardanti la

tutela della salute, ma, va sottolineato, non direttamente legati all'erogazione di specifiche prestazioni. Il legislatore europeo, essendo sprovvisto di significative competenze in materia di diritti sociali, ha invece utilizzato, come si è anticipato, come base giuridica la tutela del consumatore e la potestà armonizzatrice dell'Unione in campo consumeristico (in base agli artt. 114 e 169 TFUE). È questo, ad esempio, il caso della normativa europea in materia di prodotti del tabacco che, utilizzando come base giuridica proprio la tutela del consumatore e del libero mercato, detta un regime molto restrittivo per la produzione e la pubblicizzazione di questo tipo di prodotti ai fini di prevenire i danni alla salute conseguenti al loro consumo⁵⁷.

Il riconoscimento di una competenza diretta dell'Unione in materia di livelli essenziali di prestazione, anche configurabili, a differenza di quanto avviene nell'ordinamento italiano, come livelli minimi, consentirebbe comunque di abbandonare l'attuale prospettiva e di seguire un approccio basato sui principi di solidarietà ed eguaglianza, sicuramente preferibile se il risultato che si persegue è quello del rafforzamento della cittadinanza europea e del senso di appartenenza europeo dei cittadini dei diversi Stati membri.

In relazione al fondo di perequazione da destinare ai territori con minor capacità fiscale per abitante previsto dall'art. 119 Cost., si potrebbe argomentare che già esisterebbe qualcosa di simile nell'ambito delle regole relative al governo dell'eurozona, nella forma del Meccanismo europeo di stabilità (MES) adottato con apposito Trattato (peraltro stipulato da soli 17 Stati membri dell'Unione Europea), con la finalità di assicurare la stabilità

⁵⁷ Nell'ambito di un quadro normativo all'interno del quale si sono susseguite varie direttive europee e recentemente completato dalla direttiva 2014/40/UE.

istituzionale e sociale fornendo assistenza finanziaria agli Stati membri della zona euro in situazione di grave crisi economica.

I fatti hanno tuttavia dimostrato che il MES, così come i suoi predecessori (EFSM e FESF), come confermato in particolare dalla crisi greca, è in realtà un meccanismo inadatto ad ottenere qualsivoglia risultato dal punto di vista del mantenimento dell'equità sociale che, anzi, ha evidenziato ancora una volta l'inadeguatezza del sistema istituzionale europeo e l'incoerenza dello stesso con i principi ed i diritti fondamentali proclamati⁵⁸. Inoltre, l'attivazione di questa tipologia di interventi salvastati è indissolubilmente condizionata alla realizzazione da parte degli Stati che chiedono il sostegno di "riforme" economiche basate su tagli alla spesa sociale che si possono tradurre in una drastica riduzione della protezione sociale dei propri cittadini. Come ha ampiamente dimostrato la crisi greca, questa impostazione va nella direzione opposta rispetto alle finalità del meccanismo della perequazione previsto dalla Costituzione italiana. Proprio il caso greco ha evidenziato come approcci perequativi con fondi di tipo prettamente emergenziale quali quelli adottati dall'Unione negli ultimi anni difficilmente possono sortire il risultato sperato. Soprattutto, risultano ispirati a principi decisamente lontani da quello di solidarietà tipico di un federalismo solidale e cooperativo⁵⁹, contribuendo peraltro al diffondersi di sentimenti di risentimento, se non di aperta ostilità, nei confronti delle Istituzioni europee da parte dei cittadini dei singoli Stati membri.

⁵⁸ In senso critico, sul rapporto tra MES e tutela dei diritti sociali, si veda R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3, 2013.

⁵⁹ Anche se non va dimenticato, come ha evidenziato A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2014, 84 ss. che attraverso le nuove norme comuni relative al governo dell'eurozona (e in particolare attraverso il MES) ha comunque preso forma nell'ordinamento europeo una particolare tipologia di solidarietà responsabile interstatale, che in futuro (necessariamente, però, con scelte più coraggiose) potrebbe svolgere una funzione «costituente», «potendo imprimere una diversa direzione all'*europaean process*, verso un'unità economica non limitata ai vincoli di bilancio, ma implicante anche politiche fiscali e di protezione sociale comuni».

Nell'ottica di una più forte integrazione politica dell'Unione, il principio perequativo (ed il fondo perequativo) delineato dalla Costituzione italiana potrebbe essere un utile esempio ai fini dell'introduzione di forme di perequazione sociale tra i territori che renda maggiormente effettiva la tutela ed il godimento uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti sociali negli Stati dell'eurozona.

9. CONCLUSIONI.

Indubbiamente la crisi economica ha indotto anche il legislatore italiano ad interventi che hanno contenuto la spesa pubblica. È vero altresì che la Corte Costituzionale, pur dimostrando di avere ben presenti le necessità di bilancio e di bilanciamento dei diritti sociali con il novellato art. 81 Cost.⁶⁰, ha tuttavia posto un freno all'ipotesi di abbassamento dei livelli di tutela dei diritti sociali negando che possano essere compresi oltre quello che è il loro contenuto essenziale⁶¹, in accordo con la sua giurisprudenza in materia di livelli essenziali di prestazione. Le esigenze di contenimento della spesa vanno quindi temperate con la necessità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti sociali, il che

⁶⁰ Con la già richiamata riforma costituzionale del 2012 (l. cost. 20 aprile 2012, n.1) con cui è stato modificato l'art. 81 Cost. inserendo all'interno della Costituzione italiana la c.d. regola del pareggio di bilancio, in base al quale "lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico". Sul difficile rapporto tra esigenze di contenimento della spesa e tutela dei diritti sociali nell'ordinamento italiano, nonché sulla relativa giurisprudenza costituzionale, si veda A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, cit., 90 ss.; C. PINELLI, *Diritti sociali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza*, a cura di C. PINELLI, Napoli, 2012; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili*, cit., M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in F. ANGELINI e M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, 394 ss.

⁶¹ Cfr., ad esempio, Corte cost., sent. n. 33/2013.

impone sempre e comunque il rispetto di tali livelli⁶². La Consulta, inoltre, ha posto un freno alla compressione ed ai tagli da parte del legislatore centrale alle risorse destinate alla spesa regionale, escludendo per il futuro l'ammissibilità di ulteriori tagli lineari⁶³.

I livelli essenziali di prestazione pertanto continuano a persistere nell'ordinamento (che sia per volontà del legislatore o della Consulta), a maggior ragione in tempo di crisi, ove essi assumono un ruolo di garanzia ancor più determinante, a testimonianza della necessità di mantenere una soglia di incomprimibilità che garantisca la tutela e l'uniformità del godimento dei diritti sociali. Tutela ed uniformità che possono peraltro essere garantite tramite il ricorso alla perequazione, atteso che una congiuntura economica negativa, evidentemente, inciderà più sensibilmente su categorie e territori già di per sé svantaggiati, con la necessaria conseguenza che, in ossequio al principio di solidarietà, sarà dovere dei territori in posizione di vantaggio contribuire proprio in ragione di un riequilibrio delle risorse.

La crisi economica, in definitiva, non può essere utilizzata quale pretesto per un sovvertimento del modello di autonomia regionale o per una compressione dei diritti sociali al di sotto del loro nucleo essenziale: i due aspetti possono peraltro essere considerati in legame tra loro, se si considera la correlazione esistente tra efficienza del regionalismo cooperativo e solidale e qualità delle prestazioni afferenti ai diritti sociali. Diritti e prestazioni sociali che, evidentemente, non possono essere riconosciuti solo quando l'economia è in fase espansiva e, viceversa,

⁶² In tal senso, Corte cost. sentt. nn. 187/2012; 222/2013.

⁶³ Cfr. Corte cost., sent. n. 193/2012. Detto orientamento è stato ritenuto in dottrina indicativo della necessità di insistere sulla strada della perequazione fondata su costi e fabbisogni standard, e dunque sulla via del federalismo cooperativo e solidale. Si veda, sul punto, L. ANTONINI, *L'Autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, cit.

sensibilmente ridimensionati ed assimilati ad un qualsiasi altro costo da tagliare quando questa va male⁶⁴.

Dal punto di vista del diritto sovranazionale la questione si pone in termini non dissimili.

E del resto alcuni interventi della Corte di Giustizia dell'Unione europea sembrano avere gettato le basi per un orientamento in qualche modo assimilabile a quello italiano in materia di livelli essenziali di prestazione. La sentenza della Corte di giustizia del 2012 nel caso *Kamberaj* (C -517/10), relativo ad una controversia riguardante l'Italia e la Provincia autonoma di Bolzano sul sussidio per la casa, in particolare, ha evidenziato come, in virtù dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, relativo al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali, esista nel diritto europeo un nucleo essenziale di diritti ai fini del godimento dei quali gli Stati membri sono tenuti a garantire una serie di prestazioni essenziali ai cittadini stranieri soggiornanti di lungo periodo così come ai cittadini. Tali prestazioni devono consentire all'individuo il soddisfacimento di necessità elementari quali vitto, alloggio e salute, ed integrano proprio quel "*contenuto essenziale*", di cui parla l'art. 52 della Carta, immune alle limitazioni che gli Stati membri possono altrimenti adottare sulla base del medesimo articolo.

Strumenti, come quelli introdotti nell'ordinamento italiano, quali la determinazione dei livelli essenziali di prestazione ed i fondi di perequazione possono ritenersi necessari, e più che mai in tempi di crisi, ai fini di scongiurare il rischio che una congiuntura economica negativa porti i legislatori dei diversi Stati membri ad agire in ordine sparso, con

⁶⁴ Si vedano, a riguardo, le considerazioni di F. GABRIELE, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014.

l'inevitabile conseguenza di una tutela dei diritti sociali del tutto disomogenea nell'Unione.

Se l'obiettivo è che l'UEM evolva in un'Unione politica di tipo tendenzialmente federale, questa evoluzione non potrà prescindere da un nuovo assetto delle competenze, che consenta alla stessa di intervenire in tema di diritti sociali ed assistenza sociale, in primo luogo garantendo una maggiore uniformità degli stessi all'interno dell'Unione⁶⁵.

In conclusione, sarebbe certamente auspicabile che il principio di solidarietà, peraltro pacificamente espressione dell'esperienza costituzionale di diversi Stati membri (art. 2 della Costituzione italiana, art. 1 della Costituzione francese, art. 2 della Costituzione spagnola), assurga a paradigma costituzionale per l'Unione, andando ad affiancarsi al libero mercato ed ai diritti economici⁶⁶.

Da questo punto di vista l'esperienza del regionalismo italiano, che ha storicamente sposato una concezione forte della tutela dei diritti sociali – evolutasi con la previsione costituzionale inserita nella riforma del 2001 relativa ai livelli essenziali di assistenza garantiti nello Stato e con l'istituzione del fondo di perequazione – potrebbe rappresentare per l'Unione un interessante modello con cui confrontarsi.

⁶⁵ A tale riguardo, F. BILANCIA, *Crisi Economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e Unione monetaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014 ritiene che l'integrazione politica dell'Unione debba spingersi anche oltre, dando vita ad una politica di redistribuzione della ricchezza sia dal punto di vista sociale che dal punto di vista territoriale, al fine di contrastare gli effetti asimmetrici che le crisi economiche possono provocare all'interno dell'Unione.

⁶⁶ Unitamente ad altri concetti giuridici quali cittadinanza, coesione, effettività, ai fini dell'integrazione politica e sociale in chiave federalista. Sul punto si rinvia a M. ROSS, *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, in *RDSS: Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, fasc. 2, 2009.

Las dimensiones de la solidaridad y de la cohesión social en el Reino Unido: Unión Europea, *devolution* y participación democrática

Andrea Romano

Investigador visitante en la Uclm, Facultad de Derecho de Albacete

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN 2. LA INTERPRETACIÓN DE LA SOLIDARIDAD EN LA DIMENSIÓN EXTERIOR: GOBIERNO DE LA ECONOMÍA Y MIGRACIÓN INTRA-EUROPEA 3. LA INTERPRETACIÓN DE LA SOLIDARIDAD EN LA DIMENSIÓN INTERNA: FINANCIACIÓN DE LA *DEVOLUTION*, SOLIDARIDAD INTER E INTRA-TERRITORIAL 4. ¿LA EXPERIENCIA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A TRAVÉS DEL *REFERENDUM* COMO MODELO PARA LA GESTIÓN DE LAS RELACIONES CENTRO-PERIFERIA?

1. INTRODUCCIÓN.

La votación de 23 de junio de 2016 sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea marca inevitablemente una fractura entre la comunicación que se hizo el día 12 de diciembre de 2015 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada y el momento en el que se entregan estas líneas. Mientras que en aquel momento estaba sobre la mesa la carta de Cameron a Donald Tusk, en la que el Premier británico exponía al Presidente del Consejo Europeo su visión respecto a las relaciones entre UK y UE, el hecho de que el 52% de los votantes haya manifestado la voluntad de salir de la Unión Europea plantea un escenario inesperablemente más complejo. Sin embargo, repensar el contenido de aquella intervención a la luz del éxito del referéndum nos llevaría a entregar un trabajo distinto al que se discutió públicamente, lo que no parece adecuado para las actas de un Congreso; se ha preferido por lo tanto mantener la estructura originaria, haciendo, en su caso, referencias a la situación actual.

La pregunta de la investigación formulada en el proyecto del que surge el presente volumen aborda la relevancia del principio de solidaridad y la posibilidad de que las experiencias nacionales puedan servir como modelo de articulación de las relaciones centro-periferia¹. Ahora bien, el contexto británico, como es sobradamente sabido, se caracteriza por su profunda originalidad respecto a cualquier otra experiencia constitucional europea o de otros continentes: sin entrar en debates sobre las posibilidades y límites de un *constitutional transplant* del modelo inglés, y centrando la

¹ Por supuesto en el caso de Reino Unido se habla de “centro” para simplificar, siendo la configuración de un centro muy problemática en aquel contexto.

atención sobre al tema que nos ocupa, varios autores han evidenciado su difícil imitación con respecto a las relaciones financieras entre centro y periferia y, en la doctrina británica, tal vez, se ha formulado un interés contrario, mirando a las experiencias federales extranjeras como posible modelo para el Reino Unido². Quizá no extraña demasiado, pero hay que precisar que en el marco de esta investigación todavía no ha sido posible comprobar la existencia de experiencias británicas que puedan ser utilizadas como modelo para otros países, o hasta para la UE. Más bien la investigación ha puesto de relieve un aspecto contrario: se ha logrado extraer de las más recientes crónicas constitucionales británicas algunas dimensiones o ámbitos problemáticos que *tematizan* la relación entre solidaridad y relaciones intergubernamentales.

En particular, con respecto al principio de solidaridad, quizá podría ser de interés, a modo de introducción, lo que apunta Steinar Stjernø en una obra reciente sobre la historia de la idea solidaridad en Europa. El historiador noruego efectivamente se centra en la escasa penetración de este concepto en la cultura política británica, debido, en su opinión, a la dimensión ideológica del partido laborista y en particular a la prevalencia de la vertiente liberal sobre la marxista³. Si se toma en cuenta esta reflexión, así, no debería sorprender si en el debate público y en los estudios de los constitucionalistas y politólogos las referencias expresas a la solidaridad resulten escasas – o por lo menos inferiores respecto a la magnitud que el debate sobre este concepto ha adquirido en otros países europeos – y se suelen utilizar otras formulas, como las de *equity*, de *fairness* o de *accountability*⁴.

² Tal y como apunta D. OLIVER en Id., D. FUSARO (ed.), *How Constitutions Change. A Comparative Study*, Hart, 2011.

³ S. STEINAR, *Solidarity in Europe. A history of an idea*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

⁴ Por supuesto, no hay que olvidar que el Reino Unido es el país en el que tuvo lugar el pensamiento de Thomas Marshall sobre la configuración de los derechos sociales como tercer estadio del proceso de

A continuación, y en primer lugar, se harán breves referencias a la relevancia de la solidaridad en el marco de las relaciones entre Reino Unido y Unión Europea (2); en segundo lugar, se profundizará el discurso sobre la financiación de la devolución, intentando explicar las conexiones entre la dimensión europea y la cuestión interna (3); y en tercer lugar, se abordará el uso del referéndum, como instrumento al que recientemente se ha recurrido muy frecuentemente para legitimar las innovaciones constitucionales británicas que afectan ambos cambios (integración europea y *devolution*) en la perspectiva de evaluar su posible función como mecanismo de gestión de las relaciones centro-periferia.

2. LA INTERPRETACIÓN DE LA SOLIDARIDAD EN LA DIMENSIÓN EXTERIOR: GOBIERNO DE LA ECONOMÍA Y MIGRACIÓN INTRA-EUROPEA.

Con respecto al primer punto, cabe recordar la desconexión entre gestión de las relaciones económicas a nivel británico y europeo, lo que ha sido muy significativo en el contexto de las medidas anticrisis. En términos constitucionales esto podría traducirse afirmando que entre las concepciones alternativas del principio de subsidiaridad, como instrumento de re-asignación de competencias o como “motor de integración”⁵, el Reino Unido sigue adoptando la primera opción y prevalece una idea de

inclusión de los derechos en el concepto de ciudadanía, es decir como proceso de ampliación los derechos a favor de personas que hasta un determinado momento carecían de ellos. Pues, en la perspectiva de Marshall estos derechos al mismo tiempo legitimaban el orden constitucional y reforzaban la integración social, a saber la solidaridad, entre grupos sociales distintos. Sin embargo en el marco de la fragmentación de la ciudadanía social en el Reino Unido esta reflexión parece hoy en día por lo menos problemática y tiene que ser evaluada a la luz del impacto de la integración europea y de la devolución.

⁵ P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Turin, 2010.

subsidiariedad (y también de solidaridad) aun estrechamente conectada con la de soberanía.

En efecto, es sabido que el gobierno económico-financiero en el marco europeo a partir de la crisis ha desarrollado una capacidad de intervención muy relevante sobre la dirección político-financiera estatal. Pues estas medidas europeas, por un lado, han dado un empuje a una mayor integración en los países de la zona euro; y por el otro lado, y para alcanzar este objetivo, se han adoptado medidas ajenas al marco institucional europeo – como ha sido en el caso del *Fiscal Compact*, cuya adopción a través del método intergubernamental se debe fundamentalmente a la posición del Reino Unido – profundizando el proceso de diferenciación de la Unión. Ahora bien, no es de extrañar si frente a este escenario el Reino Unido ha puesto en marcha o quizá ha acelerado su proceso de desconexión con la UE. En particular, se trata de un proceso que se caracteriza por la búsqueda, a nivel europeo, de un nuevo equilibrio entre la dimensión económica y social, o mejor dicho se funda básicamente en la prevalencia de la primera sobre la segunda. Esto conlleva, por un lado, la valorización del principio del *single market*, que asume una función regresiva respecto a la integración política europea; es decir, sirve para frenar la profundización de la dimensión política europea y para volver a una Europa “mínima” y a una integración prevalentemente económica. Por otro lado se asiste a una reivindicación de competencias en todos los ámbitos relacionados con las políticas sociales y de empleo: no hay que olvidar al respecto el antecedente del *opt-out* en cuanto al “Capítulo Social” de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, sucesivamente abandonado por el partido laborista, y el persistente *opt-out* del Reino Unido en relación al Título IV de la Carta de los Derechos

Fundamentales que impide al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre el nivel de protección de los derechos sociales y laborales en el Reino Unido.

Ambas exigencias – a saber, el principio del *single market* y la reivindicación de competencias – tienen por supuesto profundas implicaciones en la configuración de la solidaridad en Europa, tanto en su vertiente financiera como en aquella social (*social solidarity*).

Al respecto se puede decir que se ha producido un conflicto entre Reino Unido y Unión europea que esta llevando al fracaso de la solidaridad transnacional en Europa, en la medida en que contribuye a polarizar el Reino Unido y las políticas europeas. Por supuesto el voto del Brexit es el resultado de una trayectoria más amplia, que – en la época más reciente – se puede quizá enmarcar dentro de un conflicto que se ha articulado por lo menos en tres niveles.

En primer lugar, existe un nivel de conflictividad política entre el gobierno británico y la Unión Europea, el cual se remonta al discurso de Cameron de Bloomberg de 2013 y en el que el *Premier* afirmó su intención de convocar un referéndum sobre la pertenencia a la UE en caso de victoria en las elecciones y defendió la necesidad de una integración flexible. El programa de referéndum más renegociación ha sido recientemente desarrollado en el discurso del 10 noviembre de 2015, acompañado por la carta del propio Cameron al Presidente del Consejo Europeo Donald Tusk⁶: respecto a los rasgos de este programa político que más afectan al principio de solidaridad en la UE, cabe destacar las propuestas de modificación del régimen jurídico que regula la migración europea. Sin embargo, el voto del

⁶ Disponible a la URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf. En el Consejo europeo que tuvo lugar en los días 18 y 19 de febrero de 2016 la UE y el Reino Unido pactaron un acuerdo de renegociación. Para un examen del acuerdo véase S. WEISS, S. BLOCKMANS, “The EU deal to avoid Brexit: Take it or leave”, *CEPS*, núm. 131, 2016.

23 de junio cambia totalmente el escenario: ya no se trata de verificar si es posible limitar el *free movement* y el acceso al sistema de *welfare* de los ciudadanos procedentes de la Unión Europea⁷, y preguntarse si ello requiere una modificación de los Tratados o menos⁸; ya no es cuestión de medir la relación entre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁹ y el programa político de Cameron. Nuevos y más complejos problemas se plantean ahora en el debate jurídico y político: con respecto a las cuestiones migratorias, encima de la mesa por ahora se encuentran preguntas como si es posible garantizar, y a través de qué instrumentos jurídicos (en su caso), los llamados derechos adquiridos (esto es, los derechos de ciudadanos europeos que han legalmente residido en el Reino Unido¹⁰), qué tipo de marco legal regulará las relaciones entre UE y Reino Unido y por consiguiente tanto la migración intra-europea como la situación de los ciudadanos británicos que residen en otros países de la UE. En segundo lugar, dicha conflictividad se ha trasladado al nivel institucional, de momento que en el ámbito de las medidas europeas anticrisis Reino Unido sólo participa en aquellos instrumentos que obligan a todos los Estados miembros, habiendo decidido no tomar parte a la mayoría de los programas, ni siquiera en aquellos que también se aplican a los Estados que no participan a la moneda única¹¹. La votación de 23 de junio marca de momento el punto más profundo de esta línea de fractura. En tercer lugar, hay un nivel de conflicto jurisdiccional, ya que la aptitud del gobierno

⁷ Se trataba en particular de la denegación de la Universal credit para los first-job seekers; de la posibilidad de expulsión para los ciudadanos europeos que no se encuentran empleados tras seis meses desde sus ingreso en el país; de la contribución de al menos 4 años para acceder a los beneficios laborales o de social housing.

⁸ Vease al respecto el asunto discutido por S. PEERS, "Amending EU free movement law: What are the legal limits?", *EU Law Analysis Blog*, 24 November 2014, <http://eulawanalysis.blogspot.co.uk/2014/11/amending-eu-free-movement-law-what-are.html>.

⁹ Se hace aquí referencia a los casos del Tribunal de Justicia: *Dano*, *Alimanovic*, *Garcia Nieto*.

¹⁰ S. PEERS, "What next after the UK vote to leave the EU?", *EU Law Blog Analysis*, 24 June 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2016/06/what-next-after-uk-vote-to-leave-eu.html>.

¹¹ Se puede ver al respecto el Pacto Europlus, y la Unión bancaria: la diferencia entre Reino Unido y los otros países que no pertenecen a la unión monetaria se debe probablemente a la mayor fuerza política y económica de Reino Unido pero quizá también al hecho que Reino Unido nunca adoptará el euro mientras que otros estados non-euro consideran la posibilidad de una futura adhesión a la moneda única.

británico respecto a las medidas anticrisis se ha desplazado desde el plan institucional hacia aquel jurisdiccional, siendo hasta hoy cuatro los casos en los que el Reino Unido ha interpuesto un recurso contra las instituciones europeas ante el Tribunal de Justicia con respecto a medidas adoptadas por la UE después de la crisis y que (sobre todo con respecto a la Tasa sobre las Transacciones Financieras) ponen de manifiesto la interpretación del principio de solidaridad¹². Estas distintas líneas de conflicto tienen, como común denominador, la estrategia del gobierno que pretende unir las divisiones del partido conservador en torno a los temas que afectan a la integración europea y acomodar las presiones “centrífugas” con respecto a la UE y que animan las sociedad británica más en general.

3. LA INTERPRETACIÓN DE LA SOLIDARIDAD EN LA DIMENSIÓN INTERNA: FINANCIACIÓN DE LA *DEVOLUTION*, SOLIDARIDAD INTER E INTRA-TERRITORIAL.

El proceso devolutivo actual en el Reino Unido constituye otra perspectiva desde la cual hay que observar las implicaciones constitucionales del nexo solidaridad/subsidiaridad. Pues, cabe recordar al respecto que la dimensión exterior e interior no son, por supuesto, independientes, y numerosos paralelismos se podrían traer a colación, tanto desde la perspectiva histórica (no por casualidad la pertenencia a la CE y el comienzo de la devolución se sitúan ambas en los años setenta) como desde un punto de vista constitucional (ambas suponiendo una transformación del

¹² Financial Transaction Tax, C-209/13; Short selling case, C-270/12; Capital requirements Directive and Regulation imposing a cap on banker’s bonuses C-507/13; ECB, T-496/11: sobre esta jurisprudencia se puede consultar A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 115 ss.

concepto de soberanía parlamentaria). Además, no hay que olvidar el hecho de que la desconfianza para el proceso de integración europea y los rasgos débiles del proceso de regionalización marcan una aptitud hacia la vigencia de la discrecionalidad política del parlamento de Westminster (y del Gobierno) sobre el destino de los recursos en tema de políticas sociales y de *welfare*. En términos más concretos, quizá se puede establecer un paralelismo entre el escepticismo hacia la capacidad de regulación del mercado por parte de la Unión Europea, por un lado, y la renuencia en profundizar la financiación de los sistemas de *welfare* por las entidades descentralizadas, por el otro¹³.

Por lo que se refiere a la relación entre políticas sociales y devolución, se pueden subrayar dos tendencias: en primer lugar, asistimos a una transferencia de distintas materias relacionadas con las políticas sociales hacia Gales, Escocia e Irlanda del Norte¹⁴. El carácter asimétrico de la devolución del Reino Unido, hace que se haya producido un alto nivel de diferenciación de estas políticas, las cuales se han desarrollado según modelos distintos y creando asimetrías en la garantía de los derechos sociales¹⁵. Por otro lado, la financiación de la devolución se funda en larga medida aun sobre mecanismos de transferencias desde el centro hacia la periferia (con *potere di spesa*¹⁶), al no reconocer a las instituciones descentralizadas un poder de tasación directo (con excepción del “*tax*

¹³ En general sobre la financiación de la devolución V. BOGDANOR, “Devolution” en *The New British Constitution*, Hart, 2010; P. LEYLAND, “The multifaceted constitutional dynamics of U.K. devolution”, *International Journal of Constitutional Law*, 2011, pp. 251 ss.; J. CANTERO MARTÍNEZ, “La Devolución de Poderes en el Reino Unido: tres modelos diferentes de descentralización para Escocia, Gales e Irlanda del Norte”, *Revista de Administración Pública*, 2001, núm., 155, pp. 361 ss.

¹⁴ En particular en el sector sanitario y de educación pero no en la seguridad social: el Scotland Bill 2015 establece al respecto una devolución parcial de programa de los programas de *welfare*. Desde una perspectiva politológica sobre la relación entre *welfare* y devolución A. KAY, “Territorial Justice and Devolution”, *British Journal of Politics and International Relations*, 2005, pp. 544 ss; “UK devolution in the shadow of hierarchy? Intergovernmental relations and party politics”, *Comparative European Politics*, 2014, pp. 488 ss.

¹⁵ M. MAZZA, “Le relazioni finanziarie intergovenative nel Regno Unito”, en G.F. FERRARI, *Federalismo, sistema fiscale, autonomie: modelli giuridici comparati*, Donzelli, Roma, 2010, pp. 262 ss.

¹⁶ En la práctica, los centros que se encargan de gestionar los recursos centrales son los Scotland, Wales e Northern Ireland Offices, que se definen como “departamentos de la Administración central”.

varying power” que existe en Escocia¹⁷) que ha sido utilizado de forma muy limitada¹⁸.

Por lo tanto, el poder de financiación de las políticas y de condicionamiento de las variables macroeconómicas se ha quedado en Westminster¹⁹, quien mantiene (a título ejemplificativo) plena discrecionalidad sobre los posibles recortes del gasto público²⁰. Además hay que tener en cuenta la relación entre devolución y atipicidad de la Constitución británica: es decir, el proceso devolutivo no es irreversible, ya que su regulación se basa en normas legislativas y acuerdos intergubernamentales (*Non staturoy-guidance, Memorandum of Understanding, Concordat*), con lo que siempre es posible por el Parlamento británico (por lo menos desde una perspectiva formalista) retomar posesión de las materias transferidas.

En particular, el instrumento principal de financiación que se aplica a las materias o programas transferidos es la llamada “formula de Barnett”. Se trata de un mecanismo de financiación anterior a la devolución (tiene antecedentes históricos en la formula Goschen que operó entre 1855 y 1957), y que sigue siendo inmutado desde su introducción en 1979 en Escocia y en Irlanda del Norte y en 1980 en Gales: esta continuidad del mecanismo ante y post devolución hace que este tipo de financiación se

¹⁷ Permite al Parlamento Escocés variar la tasa sobre la renta hasta 3 per esterlina y permitiría obtener 450 millones de esterlinas. Nunca ha sido utilizada para razones políticas: por un lado por el riesgo de recortes sobre las transferencias por parte del gobierno central; por otro lado, porque un gobierno que la introdujera podría perder popularidad: en estos términos se pronuncia P. LEYLAND, op. cit.

¹⁸ Véase al respecto el Scotland Act del 2015.

¹⁹ Tal y como apunta G. CARBONI, *Federaslímo fiscale comparato*, Napoles, Jovene, 2015, p. 142 ss. y 173 ss.

²⁰ J. MCELLOWNEY, “The constitution and the financial crisis in the UK: historical and contemporary lessons”, en X. Contiades, (ed.), *Constitutions in the global financial crisis: a comparative analysis*, Farnham, Surrey, Ashgate, 2013, ID., “The control of public expenditure”, en J. JOWELL, D. OLIVER, (eds.), *The changing constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 375 ss.

basa más en una lógica de jerarquía, y no en una lógica de cooperación regional²¹.

En el ámbito de la reflexión sobre la solidaridad intergubernamental hay que poner de relieve las ventajas y desventajas de este mecanismo.

El *quantum* de transferencia desde el centro hacia la periferia se calcula del siguiente modo: el aumento del gasto público que se realiza en Inglaterra en un determinado sector (sanidad por ejemplo), determina automáticamente un aumento del gasto público en un sector o programa comparable en las instituciones descentralizadas, proporcionalmente a la población de cada territorio. Sin embargo, no hay vínculos de destino de los recursos centrales, y las instituciones descentralizadas tienen plena discrecionalidad sobre las transferencias; es así que si el *Treasury* determina un incremento en materia de sanidad, las entidades descentralizadas pueden destinar los recursos que han recibido en este sector para financiar otros programas transferidos²².

Los efectos son básicamente los siguientes: hay una falta total de control por las instituciones descentralizadas sobre las transferencias, ya que la decisión se asume unilateralmente en el seno del *Treasury*; además, existe plena discrecionalidad sobre la utilización de aquéllas por parte de las instituciones descentralizadas; también cabe mencionar la tendencial falta de proporcionalidad de las transferencias que han favorecido en particular Escocia e Irlanda del Norte, desfavoreciendo Gales y algunas

²¹ Como nota F. GUELLA, "Devolution e rapporti finanziari nel Regno Unito", en J. WOELK (cur.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà, profili giuridici italiani e comparati*, EURAC, Bolzano, 2010, pp. 155 ss.

²² I. MCLEAN, G. LODGE, K. SCHMUECKER, "Fair Shares? Barnett and the politics of public expenditure", http://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2011/05/fair_shares_1650.pdf?noredirect=1: "for every one pound of extra spending in England each year on a service which is devolved, Scotland, Wales and Northern Ireland will get an increase in their block grant proportionate to their relative populations".

otras regiones inglesas, en particular en el norte; finalmente cabe añadir que hay una falta de consideración de las necesidades de las poblaciones (“no need assessment”). En síntesis: se puede hablar de que hay un *spending power without taxing power*.

¿Cuáles son, entonces, los aspectos críticos de este sistema? En primer lugar, se trata de un mecanismo que no prevé instrumentos de perecuación, al fundarse en el gasto histórico y no en las exigencias de la población, con lo cual su capacidad de ofrecer solidaridad intergubernamental y entre ciudadanos (*fairness* y *equitability*, según un reciente estudio de Iain McLean et al.) es problemática. En particular, las tensiones que este sistema genera no se aprecian solamente con respecto a las relaciones entre instituciones descentralizadas, sino también entre regiones e instituciones descentralizadas, ya que las primeras pueden sufrir quizá la mayoría de las desigualdades²³. A través del recurso a algunos criterios de indicación de pobreza (como la renta familiar), en un estudio cuyo título parece muy llamativo – *Fair Shares* – se ha puesto de relieve que hay una desconexión profunda entre la destinación territorial del gasto público y el nivel de pobreza de los territorios; es decir, regiones que reciben un nivel de gasto público muy bajo son a veces caracterizadas por niveles de pobreza muy altos, con lo cual hay regiones (Londres, Escocia e Irlanda del Norte) que reciben más de lo que necesitan y viceversa (East Midlands, East of England, South East)²⁴.

Además, el sistema ha sido cuestionado desde una perspectiva procedimental: en efecto, la gestión de la formula puede ser difícil en caso de “cohabitación” de mayorías distintas en el gobierno central y en las instituciones descentralizadas, ya que los recortes en un sector de Inglaterra

²³ V. Al respecto los datos indicados I. MCLEAN *et al.*, op. cit.

²⁴ I. MCLEAN *et al.*, 2008, op. cit.

pueden tener implicaciones en otros territorios. Por otra parte, el sistema ha resistido a lo largo de décadas en virtud del carácter matemático y tendencialmente “objetivo” de asignación de los recursos: si se tomaran en cuenta las necesidades de la población, apunta Leyland, habría el riesgo de introducir un modelo *judgmental*; es decir, basado en preferencias políticas, con el riesgo, además, de que ello probablemente de lugar a un recorte de transferencias para las instituciones descentralizadas²⁵.

Las dificultades que supone la reforma del sistema Barnett explica porque en los próximos cambios de la devolución financiera se ha optado por una reforma del *taxing power* de Escocia (Scotland Bill 2015), no modificando dicha fórmula, en el Scotland Bill 2015, se incorporan las indicaciones de la “Comisión Smith”, instituida después del referéndum de 2014 y se establecen nuevas medidas en ámbito fiscal: en particular, a través de un acervo de medidas que introduce una *tax devolution* se hace el parlamento escoces responsable para financiar el 40% de su gasto público (*full fiscal autonomy*). Esto se va a realizar principalmente otorgando al parlamento escoces la competencia a definir el importe y los tramos (“scaglioni”) de la tasa personal sobre la renta (*income tax*)²⁶.

Ahora bien, las consecuencias de la devolución no pueden ser evaluadas únicamente bajo la perspectiva de las relaciones intergubernamentales, sino que hay que considerar los efectos concretos de la devolución en la articulación de la ciudadanía social. Es decir, hay que

²⁵ Así P. LEYLAND, “Financing UK Devolution: The Barnett Formula and the Virtue of Passive Financial Provision?”, en G. CARBONI (a cura di), *La funzione finanziaria del Parlamento: un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 56. Desde una perspectiva económica comentan los problemas de la fórmula Barnett y las dificultades para superarla D. KING, D. EISER, “Reform of the Barnett Formula with Needs Assessment: Can the Challenges be Overcome?”, *Regional Studies*, 2014.

²⁶ P. LEYLAND, “The Scottish Referendum, the funding of territorial governance in the United Kingdom and the legislative role of the Westminster Parliament”, *Le Istituzioni del Federalismo*, 2014, núm. 4: “this new power over income tax will place in the hands of the Scottish Parliament a progressive tax which is earnings-related and thus fair in the sense that the amount paid is related to the capacity of individual taxpayers to pay it”, p. 871.

considerar la relación entre solidaridad interterritorial y solidaridad intra-territorial²⁷. Al respecto, quizás, mientras que la solidaridad interterritorial no deja un margen de apreciación de modelos virtuosos, sí hay experiencias positivas por lo que se refiere a la solidaridad intra-territorial: piénsese, por ejemplo, a la *free tuition fees* en las Universidades escocesas o la prescripción gratuita de medicamentos en Gales.

Estos ejemplos, en la interpretación adoptada por una parte de la doctrina politológica, dejan pensar en la devolución como proceso que permite configurar las políticas locales en términos de un *race to the top*; a saber, como oportunidad para la profundización de la ciudadanía social. En esta perspectiva, el Reino Unido estaría basando su modelo de descentralización en el esquema de federalismo competitivo²⁸. Sin embargo, esta perspectiva encomienda la solución del problema de la falta de solidaridad y de homogeneidad en la garantía de los servicios y de los derechos sociales a la posibilidad de una circulación de modelos virtuosos desde una región hacia la otra (*policy learning*)²⁹. En particular, a pesar de que la doctrina y los documentos institucionales hayan expresado la definición de estándares mínimos de los servicios, un tal esfuerzo de hecho es muy complejo: esto se debe a muchos factores, entre ellos la asimetría de la devolución y también al carácter de la Constitución británica que no permite definir de manera vinculante dichos estándares. En definitiva, los obstáculos no son sólo de carácter constitucional, sino también de carácter político y social, como subraya nuevamente Keating: “There is a fatal flaw

²⁷ M. KEATING, “Intergovernmental Relations and Innovation: From cooperative to competitive welfare federalism in the UK”, *British Journal of Politics and International Relations*, vol 14, núm. 2.

²⁸ M. KEATING, *op. cit.*

²⁹ M. KEATING: The most productive work in this field, however, may be less to do with policy harmonisation, or even the management of externalities, than with experimentation, diversity and learning, *op. cit.*, p. 226.

in all proposals for enshrining social rights in the UK, since it is precisely in England, and not in Scotland or Wales, where they are most at risk”³⁰.

4. ¿LA EXPERIENCIA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A TRAVÉS DEL *REFERENDUM* COMO MODELO PARA LA GESTIÓN DE LAS RELACIONES CENTRO-PERIFERIA?

Pasando a considerar la tercera y última dimensión de la solidaridad, en una perspectiva de reflexión sobre la articulación territorial del poder tanto en la dimensión exterior como en aquella interior, cabe apreciar el papel desarrollado por el referéndum en la más reciente fase constitucional del Reino Unido; es decir, a partir de los años setenta hasta hoy. Como es bien sabido, en 1975 fue el primer referéndum en la historia del Reino Unido, el cual tuvo lugar con motivo de la adhesión del país a la Comunidad Europea, repitiéndose cuatro años después con respecto al primer paso hacia la devolución. Ahora bien, no es que no hubiera reflexión doctrinal sobre este instituto hasta aquel momento; y no es que el principio de la soberanía parlamentaria hiciera conceptualmente incompatible la introducción de un instituto de democracia directa. Todo lo contrario: hay que remontar a algunos ensayos de Dicey (es decir, el mayor defensor de la soberanía parlamentaria) para encontrar un intento de conciliación entre parlamentarismo y democracia directa en el Reino Unido

³⁰ M. KEATING, *op. cit.*, p. 226. V. también Id., “Social citizenship, solidarity and welfare in regionalized and plurinational States”, *Citizenship Studies*, 2009, núm. 13, pp. 501 ss.

con ocasión de la posible introducción del *home rule bill* a fin de resolver la cuestión irlandesa³¹.

Así, es a partir de los años setenta cuando el referéndum se ha convertido en uno de los principales instrumentos de legitimación de las innovaciones constitucionales, tanto cuando éstas conlleven una abertura hacia el exterior (p. ej. Unión europea), como hacia el interior (como en los procesos devolutivos): en otras palabras, se ha creado un novedoso y complejo entramado entre democracia directa, cesiones de soberanía, y procesos devolutivos. Y ello, hasta el punto de que en la doctrina británica se ha hablado de una novedosa *convention* según la cual cada proceso devolutivo necesitaría ya de un referéndum.

Al respecto cabe preguntarse si se trata de una experiencia paradigmática en la medida en que permite la gestión del conflicto institucional y territorial, y si puede comunicar experiencias por la articulación de las relaciones entre centro y periferias en otras experiencias constitucionales, incluso al respecto de la europea. Hablando de la relevancia del referéndum como modelo de gestión de las relaciones centro-periferia, hay que contextualizar este instituto en los rasgos de la Constitución británica. En primer lugar, sólo se celebra en materia constitucional. Además, no es vinculante sino consultivo; no es abrogativo, sino anterior al propio acto normativo, y no es antagonista, sino que es complementaria a la soberanía parlamentaria³²; además no está sometido a un umbral (quórum) de validez; y no es celebrado por voluntad de las minorías o del cuerpo electoral, sino que son las fuerzas mayoritarias que

³¹ A. TORRE, “Il referendum nel Regno Unito: radici sparse, pianta rigogliosa”, en A. TORRE e J.O. FROSINI (Ed.), *Democrazia rappresentativa e referendum – Il caso del Regno Unito*, Bologna, Maggioli, 2012, pp.

³² S. PAROLARI, J. WOELK, “The referendum in the United Kingdom: Instrument for Greater Constitutional Legitimacy, Tool of Political Convenience, or First Step to Revitalize Democracy?”, en C. FRÄNKEL-HÄBERLE, S. KROP, F. PALERMO, K.P. SOMMERMANN, *Citizen Participation in Multi-level Democracies*, Brill, 2015, pp. 265 ss.

se encargan de su convocación. En fin, reflexiona, por un lado, la atipicidad del constitucionalismo británico, y por el otro las evoluciones de esta experiencia constitucional, ya que una de las cuestiones más controvertida es la individuación de la materia constitucional.

Ahora bien, parece relevante destacar este instituto ya que hay un debate muy intenso sobre su utilización, y el posible rasgo común entre las distintas opiniones parece ser la exigencia de una racionalización del referéndum por medio de reglas escritas. Por un lado, se nota un escepticismo en la doctrina constitucionalista, la cual ha subrayado varios aspectos negativos de los referéndums en el Reino Unido: Leyland, por ejemplo, con respecto a la difusión del fenómeno referendario, ha puesto de relieve el riesgo de sus abusos, hasta demandar una *constitutional legislation*, legitimada ella misma a través de un referéndum, para regular las condiciones de un referéndum³³.

Sin embargo, otros autores han subrayado como estas críticas tendrían que ser dirigidas contra la regulación en concreto y no contra el instituto del referéndum. En su obra sobre *Constitutional referendums*, Stephen Tierney ha rechazado recientemente las críticas al referéndum sosteniendo que sus problemas afectan a la *practice*, y no a los *principles*; es decir, no cabe una evaluación a priori, sino que sus potencialidades para fortalecer la democracia dependen del régimen jurídico que se le aplica. Desde esta perspectiva una regulación del referéndum permitiría alejar las tachas de populismo y de funcionalización de la democracia directa a las elites políticas que a menudo acompañan el referéndum.

³³ P. LEYLAND, "Referendums, Popular Sovereignty and the Territorial Constitution", en R. RAWLINGS, P. LEYLAND, A. YOUNG, *Sovereignty and the Law. Domestic, European and International Perspectives*, Oxford University Press, 2013.

El debate está defendido en ambos lados por argumentos sólidos: al respecto se podría añadir si el referéndum es relevante en la perspectiva de reflexión sobre la solidaridad inter-gubernamental en la medida en que conlleva una transición desde la relación verticales hacia una relación horizontal poder público-sociedad civil, o mejor dicho, en las innovaciones institucionales que afectan a la división de los poderes.

¿Cuáles son las señales que emergen en la más reciente crónica de las consultas referendatarias del Reino Unido? Hay que referirse una vez más a la dimensión interior y a la exterior.

Con respecto al referéndum escocés se ha dicho que entre sus ventajas cabe mencionar la cooperación y el dialogo entre los centros de decisión política y los instrumentos recíprocos de control entre ellos³⁴. En particular, el recurso a tales instrumentos de cooperación está bien sintetizados en el Acuerdo de Edimburgo entre el gobierno de Reino Unido y el escoces, donde se establecía, entre otras cosas, que el referéndum “*should deliver a fair test and a decisive expression of the views of the people in Scotland and a result that everyone will respect*”. Ahora bien, las tentativas de comparación con el Reino Unido son siempre muy arriesgados: sin embargo, por lo menos en una perspectiva *procedimental*, pues es posible interrogarse sobre la relevancia exterior; es decir, la configuración de un posible modelo para futuros experimentos en otros países, del principio de dialogo y de *fair play* entre los *players* que (según el autor mencionado) ha caracterizado este referéndum³⁵. A pesar de ello hay que tener en cuenta también las recientes críticas de Leyland, según el cual hubo una legitimación democrática parcial, ya que sólo se consultó a

³⁴ Así S. TIERNEY, *Constitutional Referendums*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

³⁵ En este sentido también S. SÁNCHEZ FERRO, “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del Derecho Constitucional británico?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3, 2015, pp. 111 ss.

la población escocesa sin que lo mismo ocurriera con las demás; es decir, la de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte. Además, una consideración crítica de este referéndum no debería subestimar el peso del oportunismo político en la convocatoria del referéndum, ya que cuando Cameron lo acordó estaba convencido de que iba a ganar sobre los independistas.

Con respecto a la dimensión exterior, el referéndum sobre la pertenencia en la Unión Europea, si representa el ápice del proceso centrífugo del Reino Unido, hay que matizar los argumentos a favor o en contra de su desarrollo ya que sus defensores no contaban solo con euroescépticos. El resultado del referéndum ha registrado un aumento de las posiciones contrarias al uso de la democracia directa³⁶. En particular, se ha subrayado (a través de argumentos bien documentados) la carencia de información en el electorado³⁷. Al respecto la propia Comisión electoral ha puesto de relieve un aspecto extraordinariamente llamativo cuando ha propuesto la exigencia de cambiar la pregunta del referéndum, pues no todos los electores (pero sí la gran mayoría) eran conscientes de que el Reino Unido formara parte de la Unión Europea³⁸. Sin embargo, lo anterior cuestiona de raíz los problemas que acabamos justamente de subrayar, ya que no deslegitiman la utilización de los referéndums como instrumentos de gestión de los conflictos políticos y como medio de fortalecimiento de la democracia; todo lo contrario, impulsa a que se tomen en cuenta los fallos

³⁶ Véase por ejemplo la entrevista de M. Steinbeis a una de las más importantes estudiosas de Derecho europeo, Jo Shaw en *Verfassungsblog*: “*I am not a fan of referendums at all, and I’ve definitely had my fill of them after yesterday’s. I don’t think referendums are the appropriate mechanism for dealing with these types of issues – I rather agree with what Richard Dawkins had to say about that issue. Citizens in general here do not have the necessary expertise. That might sound elitist, but actually it’s simply in support of representative democracy. We elect members of Parliament to deal with such questions*”, SHAW, JO; STEINBEIS, MAXIMILIAN: *Five Questions on Brexit to JO SHAW*, *VerfBlog*, 2016/6/24, <http://verfassungsblog.de/five-questions-on-brexit-to-jo-shaw/>.

³⁷ M. IOANNIDIS: *Calling Europe into Question: the British and the Greek referenda*, *VerfBlog*, 2016/7/06, <http://verfassungsblog.de/calling-europe-into-question-the-british-and-the-greek-referenda/>.

³⁸ La pregunta del referéndum propuesta era: “Should the United Kingdom be a member of the European Union?”. Véase al respecto “Referendum on membership of the European Union: Assessment of the Electoral Commission on the proposed referendum question”. Disponible a la URL: www.electoralcommission.org.uk.

informativos y de regulación para las próximas consultas. En particular, cabe destacar que en el curso del debate anterior a la votación también es cierto que parte de la doctrina, favorable a un fortalecimiento de la integración europea, ha subrayado como el referéndum podía representar una oportunidad de reactivación de un debate sobre la política en Europa³⁹. Entre estas posiciones parece muy llamativa la opinión de Ingolf Pernice (cuyo *engagement* a la profundización de la integración europea es incuestionable), quien ha traído a colación la convocatoria del referéndum sobre el Brexit en el ámbito de su reciente reflexión sobre la exigencia de un nuevo contrato social en Europa. En particular Pernice afirma que la propuesta de un referéndum sobre Brexit puede ser una ocasión de aprendizaje: “*Should a new Union not be adopted by a – parallel – referéndum in all the Member States or better by a European referéndum? This could be a new European social contract and give the EU a legitimacy that some do not believe the treaties simple ratification procedure can provide*”⁴⁰. Esta reflexión me parece un punto de partida muy interesante para próximas investigaciones sobre la utilización del referéndum como instrumento de articulación de las relaciones centro-periferia y en la perspectiva de una evaluación de su potencial legitimadora de los procesos de cambio político en el contexto de crisis económica y política. En la perspectiva de este Congreso, objeto de esta reflexión puede ser la apreciación de la conexión entre instrumentos de democracia directa y solidaridad, en la medida en que se interpreta la convocatoria referendaria como *chance* de articulación de un profundo debate político y

³⁹ A. GIDDENS, *Potente e turbolenta. Quale futuro per l'Europa?*, il Saggiatore, Milano, 2014.

⁴⁰ I. PERNICE, “Domestic Courts, Constitutional Constraints and European Democracy. What Solution for the Crisis?”, en M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROUCHE (ed.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart, 2014, p. 316 ss. En general sobre el uso del referéndum en el marco del proceso de la integración europea véanse de reciente F. MENDEZ, M. MENDEZ, V. TRIGA, *Referendums and the European Union. A Comparative Inquiry*, Cambridge University Press, 2016.

constitucional sobre la identidad y los enlaces sociales y culturales de una determinada comunidad política.

Gobernanza económica en España: un análisis sobre participación en las reformas contra la crisis.

Augusto Aguilar Calahorro

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional,

Universidad de Granada

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN; 2. METODOLOGÍA Y PLANTEAMIENTO DE UN ESTUDIO CONSTITUCIONAL SOBRE LA GOBERNANZA. 2.1 DEFINICIÓN DE GOBERNANZA: GLOBALIZACIÓN, RELACIONES HORIZONTALES Y DESGOBIERNO. 2.2. GOBERNANZA: ESTADO Y ECONOMÍA GLOBAL. 2.3. CONSTITUCIONALISMO Y GOBERNANZA ECONÓMICA 3. ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA EN ESPAÑA DESDE UNA PERSPECTIVA HORIZONTAL Y PARTICIPATIVA. 3.1. HORIZONTE 2020. 3.2. LA GOBERNANZA ECONÓMICA Y SUS IMPLICACIONES EN ESPAÑA. LOS PLANES NACIONALES DE REFORMA ESPAÑOLES. 3.3. PARTICIPACIÓN Y GOBERNANZA ECONÓMICA ESPAÑOLA. 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN.

Mucho se ha hablado a lo largo de esta crisis sobre el complejo concepto de gobernanza económica. Con este término nos referimos a menudo a las medidas de coordinación política, económica y presupuestaria que se han tomado en los últimos años en la Unión para afrontar el déficit excesivo de los Estados y la crisis de deuda Soberana. Sobre estas medidas hay varios trabajos extraordinarios en esta obra. En este capítulo deberíamos centrar la atención en España y en cómo han influido tales medidas a nivel interno, especialmente la ejecución del Semestre Europeo. Sin embargo esta labor se vuelve extraordinariamente compleja, pues conforme avanzaba en el estudio del término gobernanza, y la interacción de las políticas españolas con las de la Unión, he llegado a una terrible conclusión: primero, no creo en el concepto de «gobernanza», y menos aún cuando se le añade el término «económica»; segundo, la gobernanza es mucho más de lo que la UE está implementando.

Con el término gobernanza económica en Europa se hace referencia, en sentido estricto, al conjunto de mecanismos normativas de coordinación y ejecución de las políticas económicas y presupuestarias de la Unión, esencialmente al Semestre Europeo¹. Funciona del siguiente modo. Desde noviembre hasta abril, la Comisión europea realiza el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento y el Informe sobre el mecanismo de alerta (en caso de que haya Estados con desajustes macroeconómicos), documentos que se examinan por el Consejo de la Unión Europea (con un dictamen

¹ El 12 de enero de 2011 la Comisión adoptó el primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento en el marco de la decisión del Consejo ECOFIN de 7 de septiembre de 2010 iniciando el primer Semestre Europeo como un ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias dentro de la UE en el que los Estados miembros ajustan sus políticas presupuestarias y económicas a los objetivos y normas acordados a escala de la UE.

mínimo por parte del Parlamento europeo sobre las políticas de empleo²) y se aprueban por el Consejo Europeo en forma de orientaciones políticas para los Estados. Estas orientaciones permiten a los Estados miembros crear anualmente sus Programas de estabilidad (para los que comparten el Euro) y Programas de convergencia (para los Estados que no pertenecen a la zona euro) con los que tratan de cumplir los objetivos presupuestarios nacionales (establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y sus Planes Nacionales de Reforma para adaptarse a las exigencias comunes. Estos documentos nacionales son examinados en una segunda fase por la Comisión, que acuerda las recomendaciones para cada país (refrendadas por el Consejo europeo), recomendaciones que finalmente deben materializarse en los presupuestos anuales de los Estados y las reformas estructurales internas necesarias. Y todo esto se realiza cada año³.

Este mecanismo de coordinación y control es el núcleo de la gobernanza económica en la Unión, y abarca tres bloques: reformas estructurales, dedicadas a promover el crecimiento y el empleo de conformidad con la Estrategia Europa 2020; políticas presupuestarias, para garantizar la sostenibilidad de la hacienda pública y unas cuentas saneadas (Pacto de Estabilidad y Crecimiento)⁴; y la prevención de desequilibrios macroeconómicos excesivos, que cuando falla da lugar a importantes sanciones de hasta el 0,5% del PIB del Estado, sanciones aprobadas por el Consejo Europeo y a las que España deberá hacer frente de manera inminente.

² Reglamento (CE) n° 1466/97, incluyéndose sin embargo en este Semestre a partir del 15 de febrero de 2012.

³ Me remito al trabajo de L. FROSINA, “Reformas en la gobernanza e incertidumbres en la culminación de la Unión económica y monetaria”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo (ReDCE)*, n. 25. Aceptado y en prensa.

⁴ Artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Sin embargo, la gobernanza es mucho más, y es eso lo que se ha ignorado para utilizar este término en el ámbito económico de la Unión. Por ello dividiremos este capítulo en dos partes. En primer lugar trataré de justificar por qué un constitucionalista debe estudiar la cuestión de la gobernanza y sobre todo desde dónde. Es decir, una primera parte metodológica. En segundo lugar trataré de delinear de manera extremadamente sintética algunos elementos que puedan proporcionarnos una mínima aproximación a los procedimientos y los resultados de la gobernanza económica en España, centrándome particularmente en los Planes Nacionales de Reforma creados desde 2011 y analizados desde la perspectiva metodológica que se expondrá en la primera parte. Concretamente, me centraré en estos Planes nacionales porque son expresión y resultado de lo que el gobierno español entiende por implementar la gobernanza. Con todo ello quisiera poner de manifiesto cómo la gobernanza económica a nivel nacional pierde su propia esencia en el momento que no respeta su definición, es decir, no permite la participación de los agentes sociales ni del tercer sector español.

2. METODOLOGÍA Y PLANTEAMIENTO DE UN ESTUDIO CONSTITUCIONAL SOBRE LA GOBERNANZA.

2.1 DEFINICIÓN DE GOBERNANZA: GLOBALIZACIÓN, RELACIONES HORIZONTALES Y DESGOBIERNO.

La idea de «gobernanza» representa un concepto que ha adquirido gran éxito en las ciencias sociales y jurídicas en las últimas dos décadas. Tal ha sido su desarrollo y acogida por la sociedad que la última edición

del Diccionario de la RAE lo ha incluido recientemente como: el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Esta definición pone de relieve lo complejo del término. Se trata de un concepto interdisciplinar que se vincula a diversas ramas de las ciencias sociales, políticas, económicas, jurídicas y que interrelaciona todas ellas. Su carácter interdisciplinar se debe, en primer lugar, a que el término se fragua en el caldo de cultivo del proceso de globalización, y esta se alimenta precisamente de la interacción entre factores de toda índole, separados en el espacio pero vinculados entre sí por relaciones de causa-efecto a nivel mundial⁵.

Los Estados, limitados en su actuación al ámbito de validez aplicativo estatal de sus normas, han perdido poder, de manera proporcional al avance del proceso de globalización, para hacer frente a los nuevos retos globales tanto económicos como socio-políticos. Con el término gobernanza se trata de expresar que los mecanismos de ordenación social de los Estados nación han quedado obsoletos en el nuevo marco global en el que las relaciones socio-económicas se someten a la lógica del mercado mundial, escapando del control político tradicional y sumergiéndose en la razón de las relaciones horizontales⁶. Es decir, en un

⁵ M. I. GARRIDO GÓMEZ, *Las transformaciones del Derecho en la sociedad global*, Aranzadi, Madrid, 2010. S. PÉREZ GONZALEZ, *El Derecho en la Sociedad Global del Riesgo*, REDUR, n.6, 2008, p. 96, y M. CARBONEL, “Globalización y Derecho”, consultado en: www.bibliojuridica.org/libros/3/1086/3.pdf.

⁶ La obra de U. BECK, *La Sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona, 2006, representa la imagen más acabada de esta nueva sociedad. Entre la inmensa bibliografía remito J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, “Derecho europeo y Globalización: mitos y retos en la construcción en la construcción del Derecho Constitucional Europeo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.12, 2009, pp. 115-150. A. GIDDENS, “*Consecuencias de la modernidad*”, Alianza, Madrid, 1993, pp. 67-68. B. DE SOUSA SANTOS, *La globalización del Derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia-Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2002, p. 56. R. ROBERTSON, “*Glocalización: tiempo-espacio y heterogeneidad-homogeneidad*”, *Zona Abierta*, 2000, pp. 92-93. M. P.

espacio en el que no rige el monopolio jurídico de ordenación de los Estados soberanos modernos, donde los Estados han perdido su capacidad jerárquica burocrática por la lógica del mercado, se requiere de un nuevo concepto de gobierno que se adapte al nuevo paradigma global de las relaciones socioeconómicas: la gobernanza.

El concepto de gobernanza viene, precisamente, a subrayar la necesidad de establecer mecanismos de gobierno en un ámbito donde rige el “desgobierno”, la necesidad de “gobernar lo desgobernado”⁷ mediante mecanismos novedosos que asuman el papel real que juegan ahora en el terreno de la globalización los sectores privados (financieros, medios de comunicación, empresas de transportes...) y la sociedad civil (ONGs, asociaciones transnacionales, redes...). Se trata de abarcar en el proceso de gobierno de este espacio desgobernado a la totalidad de las instituciones y relaciones implicadas, vinculando el sistema político (o más bien los sistemas políticos), con su entorno⁸; coordinando (y coordinación es una palabra clave) los diversos sujetos y elementos que interactúan en la esfera global. En definitiva, la “gobernanza” se refiere a la puesta en práctica de nuevos estilos de gobernar, para hacer frente al proceso globalizador, en los que se han difuminado los límites entre los sectores público y privado, entre lo nacional y lo internacional⁹. De ahí que el término rechace la clásica concepción jerárquica agregada al término «gobierno» para centrarse en la naturaleza horizontal de las relaciones globales entre los diversos sectores públicos y privados.

FERRARESE, *Il Diritto al presente*, Il Mulino, Bolonia, 2002 y F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del Diritto*, Il Mulino, Bolonia, 2005.

⁷ A. NIETO. *El desgobierno de los Públicos*. Ariel, Barcelona, 2ª Ed., 2012, p. 318.

⁸ J. PIERRE, y B. G. PETERS, *Governance, Politics and the State*. Londres, MacMillan Press, 2000.

⁹ A. NATERA PERAL, “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 33 y 34, 2005, pp. 53 y ss.

El término gobernanza se refiere a un espacio de relaciones horizontales entre sujetos y factores tanto públicos como privados. Las palabras clave del término parecen ser las de coordinación y equilibrio, que sustituyen ahora a la propia idea de gobierno. Coordinación no sólo entre los sujetos privados que actúan en el ámbito global, sino muy especialmente entre estos y los sujetos públicos, los diferentes niveles de gobierno regional y supranacional en un contexto plural. Es por ello por lo que la gobernanza se identifica ahora con una forma de gestión de redes, redes de actores públicos y privados en las que se tratan de concertar políticas públicas y dónde la política se concibe como “microescenario diferenciado poblado de estructuras político-administrativas, valores y actores específicos, públicos unos y privados otros, que se corresponde con el respectivo ámbito de problemas, necesidades y/o oportunidades, pero reconstruido, recreado, por las características y el estilo de esa política pública¹⁰”. El espacio público, ahora, se conformaría por “una red de estructuras y actores configurada alrededor de un sector determinado de acción gubernamental¹¹”. De modo que al poder público, al gobierno, correspondería, no la toma de decisiones, sino más bien la participación en condiciones de igualdad con los demás actores privados y públicos y la coordinación entre todos ellos.

La gobernanza, por tanto, se refiere a una nueva forma de gestionar el espacio público global mediante la coordinación, y no la imposición, de políticas públicas acordadas por actores públicos y privados. El final del estado moderno soberano, el comienzo de una nueva era de relaciones

¹⁰ F. J. VANACLOCHA, “Políticas y estrategias. Dos mundos convergentes en la gestión pública directiva”, *Documentos FIAAP*, 2001, pp.

¹¹ A. NATERA PERAL, “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”, *Revista Mexicana de Sociología*, n.4, 2005, consultado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032005000400004

reticulares y horizontales en la que se difuminan los límites entre lo público y lo privado, lo local y lo global.

2.2. GOBERNANZA: ESTADO Y ECONOMÍA GLOBAL.

Pese a lo aglutinador que pueda tener el término como ideario del momento global, cuando hablamos de gobernanza el factor económico suele destacarse frente a cualquier otro. La gobernanza es eminentemente económica o frente a la economía. Gobernanza económica se refiere al papel que juegan los aparatos políticos del Estado en esta coordinación y equilibrio entre factores de carácter horizontal en el ámbito económico global. Es aquí donde surge el debate y aparecen las disyuntivas ideológicas más acuciantes.

El término gobernanza se ha utilizado para expresar, por un lado, el nuevo rol que deben jugar los gobiernos y sistemas políticos en este espacio “líquido” y hueco de la economía global, para tratar de regular lo desregulado asumiendo el papel fundamental en la coordinación de los diversos agentes económicos y sociales. Pero por otro lado, y en sentido contrario, se utiliza también para expresar la necesidad de limitar el gasto público y la intervención estatal en la economía global, como un reconocimiento del nuevo papel, meramente coordinador, del Estado en el sistema posmoderno global. Para autores especializados como Osborne y Gaebler¹², el paradigma de la “nueva gestión pública” debe encajar con una sociedad orientada al mercado, por ello el término gobernanza expresa mejor la “posibilidad del Estado de contratar, delegar e implantar nuevos instrumentos y modalidades de regulación, más allá de la prestación directa

¹² D. OSBORNE y T. GAEBLER, *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, 1994, pp. 154 y ss.

de servicios por parte de la administración¹³”. Si bien es verdad que estos autores se refieren a la implantación de los parámetros de empresa en la gestión de los asuntos públicos.

El gran escollo para hablar de una terminología sobre la gobernanza (en sentido económico), vuelve a ser el lenguaje y la ideología escondida tras el mismo¹⁴. La cuestión de la gobernanza, la idea sobre el papel que deberían jugar los gobiernos en el ámbito global, entraña un primer posicionamiento sobre qué se considere «buen gobierno» en el contexto global en el que surge el término de la llamada crisis de la gobernabilidad.

En mi opinión, el propio término gobernanza o gobernanza económica ya está presintiendo el papel que debe jugar el gobierno, es decir, comprende en sí mismo que la política juega algún papel en la economía global: bien un papel de máximos, interviniendo directamente y ofertando servicios públicos a los ciudadanos¹⁵, o un papel de mínimos, como mero coordinador de los diversos factores y sujetos que participan en la esfera global (sociedad civil, empresas, mercado...), pero un papel central para el cambio de paradigma global. Esto significa que si bien el término gobernanza rechaza cualquier aproximación jerárquico-burocrática clásica de los estados modernos, también debe rechazar cualquier aproximación liberal extrema que considere en el orden global el mero juego del mercado¹⁶. Como señala Natera “en la actualidad, el concepto de

¹³ A. NATERA PERAL, “Nuevas estructuras...”, *cit.*, p. 5

¹⁴ C. DE CABO MARTÍN, *Dialéctica del sujeto, dialéctica de la constitución*, Trotta, Madrid, 2010, p. 136.

¹⁵ Por ejemplo como señala M. BAENA DEL ALCÁZAR, “Reformando a Leviathan: la Administración pública”, *Política y Sociedad*, n.20, 1995, pp. 53-62: Estado y Administración se justifican hoy por sus resultados, su eficacia y eficiencia, especialmente en su deber, en tanto que Administración de un Estado Social, de «prestación de servicios» a los ciudadanos y con la introducción de bienes al mercado con costes tolerables.

¹⁶ R. A. RHODES, “The New Governance: Governing without Government”, *Issue Political Studies*, vol. 44, n. 4, 1996, pp. 652 y ss.

gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado¹⁷”.

La posibilidad de manipular las condiciones en las que debe desarrollarse la gobernanza mediante la economía política y la ideología deja, no obstante, impune un extremo. Del modo en que actúe el estado en este nuevo escenario de relaciones socioeconómicas, de su eficacia para articularla, dependerá la legitimación de su poder en los próximos años. Como subraya Alejandro Nieto: “la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de Gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil¹⁸”. El Estado se legitimaría ahora por su modo de intervención en el ámbito económico (como un quinto poder¹⁹) que debe ser horizontal, no jerárquico, y cuyo rol es el hacer interactuar de manera coordinada a los sujetos privados y públicos.

Pero además, en mi opinión, la legitimidad de la intervención del poder público en la esfera de la gobernanza económica ha de medirse inexorablemente (para no caer en relativismos extremos) en términos normativo-constitucionales. Un análisis sobre la calidad de la gobernanza en España debería encuadrarse en el marco de actuación propia de los Estados constitucionales, sociales y democráticos de Derecho (Art.1.1 CE) por, al menos, tres motivos:

a) En primer lugar, sólo así tendría sentido aquel primer libro blanco sobre gobernanza dirigido por el FMI, Banco Mundial y la ONU a los países en vías de desarrollo con directrices para afianzar la gobernanza

¹⁷ A. NATERA, “Nuevas estructuras...”, *cit.*

¹⁸ A. NIETO, *El desgobierno de lo público*, *cit.* pp. 318 y ss

¹⁹ *Ibidem*

económica sobre el principio del Estado de Derecho²⁰, uno de los primeros documentos en los que el término aparece a nivel mundial. Como señalan ambas organizaciones, la gobernanza se construye sobre elementos mínimos del Estado de derecho y del principio democrático. «Rule of law», seguridad jurídica y democracia son para la ONU elementos esenciales para una correcta gobernanza. Como sabemos, importantes sujetos privados del sistema económico global, como son las agencias de rating financieras, evalúan más favorablemente a aquellos sistemas políticos en los que impera la seguridad jurídica y la estabilidad política, por lo que estos elementos del Estado democrático de Derecho se convierten en marco de juego de la gobernanza económica.

b) En segundo lugar, la estabilidad política y el principio del Estado de Derecho, a día de hoy, se sustenta de forma generalizada sobre el sistema jurídico de la Constitución racional normativa democrática como norma básica de los sistemas contemporáneos. Es cierto que la gobernanza debería rechazar de plano cualquier aproximación a la regulación global en términos jerárquico-burocráticos, pero también lo es que el principio democrático se convierte en un valor fundamental para que participen en igualdad de condiciones todos los agentes implicados y puedan alcanzar consensos. Por ello creo que aunque la naturaleza suprema de la Constitución, su visión de norma jerárquicamente superior, no sea un concepto que case a primera vista con la idea de gobernanza horizontal y reticular, sin embargo aun conserva un valor esencial en el marco económico global: su naturaleza de norma de máximo consenso político-social y máximo nivel democrático. Las constituciones establecen procedimientos de decisión participativos y un consenso esencial sobre

²⁰ <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>

valores y derechos básicos que pueden enmarcar el diálogo en condiciones de igualdad (horizontal) de todos los sectores sociales y económicos²¹.

Recordemos que la palabra consenso o regulación consensuada por los distintos factores sociales y privados es un elemento clave de la gobernanza. Para evitar posiciones maximalistas o minimalistas sobre el papel del Estado, lo más sensato parece ser aferrarse a los parámetros constitucionales de los Estados sociales democráticos de Derecho (en tanto que consenso fundamental). Como señala Kooiman, la gobernanza se constituye por los “patrones y estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el ‘común resultado’ de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados²²”.

c) En tercer lugar, y como conclusión, si la gobernanza significa coordinación horizontal y global, se requieren de mecanismos y

²¹ En términos clásicos, esta idea parte de la propia “Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano” de 1789 sobre la que se reconstruye toda la historia constitucional moderna, y concretamente el artículo 16 de la misma en la que se establece una afirmación paralela a la nuestra: «Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución». Ver G. JELLINEK, *Teoría General del Estado*, Comares, Granada, 2000, p. 495. M. CARBONEL, *Teoría del neoconstitucionalismo*, Trotta, Madrid, 2007. Jacques ZILLER, por su parte, considerará desde la afirmación del artículo 16 de la Declaración francesa, al afrontar la cuestión de cómo definir el término “concepto constitucional”, a «todos aquellos conceptos existentes en los Estados miembros de la UE cuya función es garantizar los derechos y la separación de poderes en la organización social del Estado», en ZILLER, J., *La función de los conceptos constitucionales de los Estados miembros en la nueva constitución para Europa*, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 27-85. Robert ALEXYS lo explica desde la problemática de la garantía de los derechos fundamentales considerando que «las Constituciones democráticas modernas contienen dos clases o categorías de normas. A la primera categoría pertenecen aquellas normas que constituyen y organizan el poder legislativo, el poder ejecutivo y la administración de Justicia, o sea, el Estado. En el centro se sitúa aquí la legitimación. En la segunda categoría entran aquellas normas que limitan y encauzan el poder estatal. Aquí deben ser mencionados, en primer lugar, los derechos fundamentales. Esa dicotomía parece tener una validez universal – al menos en el universo de los Estados constitucionales democráticos-. Ver R. ALEXYS, “Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad”, en FERNÁNDEZ SEGADO, F., *The Spanish constitution in the European constitutional context*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 1505. Por todos los demás me remito a LOEWENSTEIN: «la historia del constitucionalismo no es sino la búsqueda por el hombre político de las limitaciones al poder absoluto ejercido por los detentadores del poder, así como el esfuerzo por establecer una justificación espiritual, moral o ética de la autoridad... En un sentido ontológico, se deberá considerar como telos de toda constitución la creación de instituciones para limitar y controlar el poder político. En este sentido, cada constitución presenta una doble significación ideológica: liberar a los destinatarios del poder del control social absoluto de sus dominadores, y asignarles una legítima participación en el proceso del poder» en LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986, pp. 150-151.

²² J. KOOIMAN, J. *Modern Governance: New Government-Society Relations*. Londres, Sage, Londres, 1993, pp. 14 y ss.

procedimientos que articulen este diálogo y consenso. Mecanismos y procedimientos abiertos de toma de decisiones. Estos mecanismos se encuentran esencialmente en las constituciones, al menos, el mínimo común denominador que permite iniciar el diálogo y la interacción horizontal. Nos referimos a la Democracia constitucional y el valor del pluralismo, que en tanto que permite garantizar mínimos derechos de las minorías, sirven como punto de partida para la “horizontalización” de las relaciones. Se trata de que toda la sociedad política, civil y empresarial participe en la toma de decisiones en igualdad de condiciones, por ello, garantizar los derechos de participación de las minorías socio-económicas y su acceso a la interacción horizontal es esencial para hablar de gobernabilidad²³. De lo contrario la gobernanza sólo será una treta para imponer las posiciones de los grandes actores económicos, y no para “gobernar” el espacio reticular de las relaciones socioeconómicas. La gobernanza no puede prescindir de la posibilidad de que las minorías de la sociedad civil y minorías económicas puedan intervenir en el proceso frente a grandes multinacionales o actores de sectores estratégicos. Piénsese, por ejemplo, en el papel de las PYMES, los autónomos, pero obviamente también, en minorías religiosas o culturales como un carnicero Kosher o Halal. La actividad y participación en un marco económico globalizado de todos estos actores sólo puede conseguirse siguiendo un procedimiento democrático integrador en el que el Estado coordine sus relaciones pero también garantice unos derechos fundamentales a todos y un mínimo de participación.

Si gobernanza significa interrelación de todos los factores sociales e implicación horizontal, y si la legitimidad del Estado hoy debe basarse en

²³ En este sentido clásica es la definición de J. RAWLS (*Teoría de la Justicia*) para el que las libertades básicas tienen un carácter prioritario frente a razones de bien público o valores de perfección, se trata del concepto de “Igual libertad”, libertades básicas necesarias para garantizar derechos y oportunidades para que las personas sufran desigualdad sólo con los resultados de sus actos voluntarios.

su eficacia a la hora de coordinar en términos horizontales a todos los actores, entonces es absolutamente imprescindible que exista un procedimiento marco, un espacio público o una estructura decisional mínima que permita la participación y representación de todos, todos, los actores globales. Y esta estructura marco de interrelación se inserta, en mi opinión, directamente en el lenguaje y método del Derecho constitucional.

2.3. CONSTITUCIONALISMO Y GOBERNANZA ECONÓMICA.

Lo expuesto hasta ahora se puede resumir en tres ideas: la gobernanza se fragua sobre la interacción y cooperación global de actores y factores, la relación horizontal frente a la clásica relación jerárquica, y sumando ambos elementos, el progresivo desvanecimiento de las diferencias entre lo público y lo privado. La interacción así dispuesta pretende el intercambio, la coordinación, y un nuevo modo de control y adopción de decisiones horizontales. Pero para que todos estos elementos puedan desarrollarse es necesario tomar una primera decisión sobre la estructura, el marco y el procedimiento en el que se desarrollan tales relaciones²⁴. Es decir, debe existir un primer acto normativo que establezca las pautas básicas de la participación para que ésta sea verdaderamente horizontal y ningún factor termine por imponerse jerárquicamente sobre los demás, convirtiendo la idea de gobernanza en una pantomima destinada a sustituir al Estado democrático constitucional por un poder u organismo económico absolutista.

Es precisamente el constitucionalismo, el Derecho constitucional, la ciencia que lleva décadas (si no siglos) tratando con esta cuestión sobre la

²⁴ B. ACKERMAN, "Constitutional law/ constitutional politics", *Harvard Law Review*, n. 99, 1989, pp. 453 y ss.

primera norma ordenadora e integradora: la primera norma del ordenamiento, la validez de las decisiones y los procedimientos, si la primera norma que establece el marco de convivencia e interrelación debe ser mera forma y procedimiento o si debe albergar sustancia (derechos, valores...). Estas son cuestiones constitucionales. Igualmente, el constitucionalismo contemporáneo se ha centrado en los últimos años en la cuestión de la globalización, el desarrollo de los procesos de integración supranacional, integración basada en la unión de mercados...²⁵ El constitucionalismo, particularmente, recoge las cuestiones aquí señaladas, en mi opinión, mediante tres categorías:

1. Los derechos humanos y su valor objetivo en los ordenamientos. Como señala Mayntz²⁶ entre los diferentes grupos que participan en la gobernanza debe existir un “mínimo sentido de identificación, responsabilidad con la totalidad, una identidad común” que permita una integración social y cultural. La cuestión de la identidad y la integración socio-política es una constante en el constitucionalismo, y ha sido muy desarrollada recientemente en el ámbito del proceso de integración europeo²⁷. Esta cuestión entraña la la noción de democracia constitucional. Con Habermas podemos dar por buena la idea de que los ciudadanos (entiéndase factores económico-sociales) pueden actuar como miembros de una comunidad política y participar en los procesos de toma de decisiones sólo cuando sus derechos individuales (o corporativos) se encuentran

²⁵ P. DE VEGA GARCÍA, P., “Mundialización y Derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 100, 1998, p. 13. R. BUSTOS GISBERT, *La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y constitución*, IVAP, Bilbao, 2005, pp. 32-33.

²⁶ Cfr. R. MAYNTZ, “Nuevos desafíos de la teoría de ‘governance’”, *Instituciones y desarrollo*, n.7, 2000. ID., “El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Reforma y democracia*. Revista del CLAD, n. 21, 2001.

²⁷ F. BALAGUER CALLEJÓN, “Identidad europea, ciudadanía y modelo de integración”, en prensa. ID. “Constitución y ciudadanía en perspectiva europea, en AAVV, *Estudios sobre la constitución española, homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Cortes generales, Madrid, 2008, pp. 1923 y ss.

garantizados, y dado que en la idea de gobernanza no debería existir ningún factor jerárquico que pueda imponer ninguna verdad preexistente (menos en el ámbito global en el que nos movemos), el contenido de esos derechos sólo puede ser determinado entre todos los factores a través de un procedimiento discursivo de formación de la voluntad²⁸. Extrapolando esta idea al ámbito estricto de la gobernanza, podríamos decir que el procedimiento de interacción horizontal (democrática) requiere, en primer lugar, del establecimiento consensuado de una tabla de derechos de los sujetos participantes como garantía del proceso y la participación²⁹.

2. Dado que la gobernanza se inserta en el marco de la globalización, esta tabla de derechos de los sujetos participantes debe producirse a nivel internacional o supranacional y tratando de albergar la máxima participación en su creación. Como se hace obvio, tenemos un ejemplo de ello en el ámbito de la integración europea, en el proceso de producción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea mediante un método de convención abierto y participativo. La CDFUE supone un potencial marco de derechos previo al procedimiento de interacción, pues se aplica al ámbito del mercado supranacional y permitió la participación de la sociedad civil³⁰. Representa el máximo exponente de los derechos en Europa. En mi opinión, sólo donde puedan existir mecanismos supranacionales de procedimiento cuasi democrático y cartas supranacionales de Derechos puede entenderse que existe estructura para la

²⁸ J. HABERMAS, *Facticidad y Validez (sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso)*, quinta edición, Trotta, Madrid, 2008, p. 106. J. KOMARECK, “National constitutional courts in the European constitutional democracy”, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 12, Issue 3, pp. 525-544

²⁹ También F. BALAGUER CALLEJÓN, F. “Niveles y técnicas internacionales de realización de los derechos en Europa. Una perspectiva constitucional”, *ReDCE*, n. 1, 2004. PÉREZ LUÑO, A. E., “Dogmática de los derechos fundamentales y transformaciones del sistema constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 20, 2007, pp. 495-511

³⁰ Composición de la convención: http://www.europarl.europa.eu/charter/composition_en.htm. Véase J. Alguacil González- Auriolas, “La convención sobre el futuro de Europa”, *Teoría y Realidad constitucional*, n. 10-11, 2003, pp. 507 y ss.

gobernanza, una condición estructural e institucional que permita confianza social y una sociedad civil fuerte, al tiempo que contribuya a la dispersión del poder³¹.

3. El concepto de gobernanza más cercano que encontramos en la Carta es el del derecho al “buen gobierno” o “buena administración³²”, que representa un tipo consensuado en torno a los elementos y derechos básicos de los actores internacionales frente al gobierno y el papel de estos en un escenario de integración económica. Sin olvidar que la Carta entera debería entenderse como derechos mínimos cuya realización garantizaría la participación de todos los actores implicados (condiciones que exige la gobernanza). La CDFUE no sólo proclama un estándar de derechos fundamentales para los operadores físicos y jurídicos en el ámbito europeo, sino que desarrolla especialmente el papel que deben cumplir las instituciones públicas supranacionales en el mercado europeo. En este derecho se incluyen, implícita y explícitamente, los elementos esenciales de la “buena administración” o gobernanza como: imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas, responsabilidad, participación en la toma de decisiones, y podríamos añadir eficacia y coherencia³³. Atendiendo a una orientación constitucional, estos elementos deben ser desarrollados para analizar el sistema español. No debemos olvidar que las pautas para

³¹ Lo que PUTNAM llamó “condiciones estructurales e institucionales de la gobernanza”, concretamente “capital social” compuesto por la confianza social, normas comunes y redes de compromiso cívico, una sociedad civil fuerte que permite la división del sistema en subsistemas y la dispersión del poder. R. D. PUTNAM, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton N.J, Princeton University Press, 1993, pp. 100 y ss.

³² El artículo 41 CDFUE proclama especialmente el derecho a una buena administración: “1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”.

³³ A. Nieto, cit. p. 319.

evaluar la evolución de la gobernanza en España deben de partir de tres ideas:

- En primer lugar, se trata de evaluar en qué modo los procedimientos políticos en España permiten en mayor o menor medida la interacción de todos los factores y sujetos implicados a nivel global, incluyendo los mecanismos de interacción entre los diversos niveles de gobierno (transparencia y participación). Se trata de analizar en qué medida los procedimientos y actuaciones del poder público en España permiten el desarrollo de redes de participación que articulen relaciones horizontales entre lo público y lo privado. Por ello se tendrán especialmente en cuenta las voces del denominado Tercer sector, representado por plataformas y ONGs de prestigio así como por el Consejo Económico y Social español que aglutina a sindicatos, patronal y asociaciones de PYMES.

- En segundo lugar, se trata de analizar genéricamente la calidad de las reglas y procedimientos jurídico-constitucionales en España en la medida en que evolucionan hacia una regulación de los espacios “desgovernados”, esencialmente del espacio económico. Por ello se tendrán en cuenta los efectos de la crisis económica en España y las medidas anticrisis desarrolladas desde el Gobierno (imparcialidad y eficacia).

- Y en tercer lugar, se trata de no olvidar, de manera responsable, que todos estos mecanismos deben articularse en torno a los principios fundamentales del Estado social democrático de Derecho, y que por ello, deben incluir particularmente el papel que juegan los ciudadanos de “a pie”, en esta nueva gobernanza (imparcialidad, rendición de cuentas, responsabilidad). Por ello se analizará la eficacia de la gobernanza junto a su coherencia con los principios constitucionales, y especialmente, junto al objetivo de implementación de la solidaridad. Eficacia, coherencia y

solidaridad se observarán de manera conjunta con un objetivo único: la reducción de la pobreza y la exclusión social.

Este análisis habrá de tenerse en cuenta en cada uno de los principios esenciales de la gobernanza antes señalados, y atendiendo a la última perspectiva, nos permitimos añadir un último principio: el de la solidaridad en el sistema, pues la gobernanza sucede a los análisis de “jerarquía” (burocracia) del Estado, pero también a los de simple “mercado” (liberalismo)³⁴.

3. ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA EN ESPAÑA DESDE UNA PERSPECTIVA HORIZONTAL Y PARTICIPATIVA.

3.1. HORIZONTE 2020.

Como se dijo en la introducción la gobernanza económica en Europa se concentra en el Semestre Europeo (un diálogo anual en varias fases realizado desde 2011 hasta la actualidad), pero éste tiene como fin último la consecución de la «Estrategia Europa 2020»³⁵. Europa 2020 es la estrategia de crecimiento de la UE para la próxima década que enarbola “en un mundo en transformación (...) una economía inteligente, sostenible e integradora. Estas tres prioridades, que se refuerzan mutuamente, contribuirán a que la UE y sus Estados miembros generen altos niveles de

³⁴ El Informe del Consejo Económico y Social de España 3/2012, titulado “Nueva Gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento”, de 21 de noviembre de 2012 señalaba como pilares del modelo económico y social: la solidaridad, la responsabilidad, la competitividad, la democracia y el bienestar social. p. 51

³⁵ Aprobada el 26 de marzo de 2010 por el Consejo Europeo como estrategia para el empleo y el crecimiento

empleo, productividad y cohesión social³⁶». Esta Estrategia cuenta con cinco objetivos: 1). Empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años. 2). Inversión del 3% del PIB de la UE en I+D. 3). Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20%, aumento de las energías renovables y de la eficiencia energética. 4). Reducción de las tasas de abandono escolar por debajo del 10% y aumento de las personas de 30 a 34 años de edad con estudios de nivel terciario. 5) Reducción en al menos 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

Como se observa, los objetivos ofrecen un panorama global que deben concretarse en objetivos nacionales para que cada Estado miembro pueda por sí mismo evaluar su avance hacia esas metas en el marco de la gobernanza económica europea. Concretamente para España las tasas de empleo se sitúan en el 74%, la inversión en I+D en un 3% del PIB, la reducción de CO2 en un 10%, el abandono escolar en un 15%, una reducción del consumo de energía de un 25.2%, un 44% de graduados universitarios³⁷ y una reducción de la población en riesgo de exclusión social (sólo para España) de 1.500.000 de personas.

Estos objetivos se trabajan, en primer lugar, a través de iniciativas emblemáticas que propone la Comisión para avanzar en el logro de cada uno ellos, y por otro lado, a través de los gobiernos nacionales, mediante lo que se denominan Programas Nacionales de Reforma (PNR). Los PNR españoles entroncan así el Semestre Europeo con la Estrategia 2020, integrando los objetivos nacionales con las actuaciones de política económica, fiscal, financiera y presupuestaria acordadas y coordinadas con las Instituciones europeas y el respeto a los límites de déficit y deuda de los

³⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm

³⁷ http://politica.elpais.com/politica/2015/11/18/actualidad/1447849264_870670.html

actos normativos europeos. Por ello, los Planes Nacionales de Reforma concretan la implicación de los Estados en la gobernanza económica europea, y por ello pasaremos a analizarlos desde 2011.

3.2. LA GOBERNANZA ECONÓMICA Y SUS IMPLICACIONES EN ESPAÑA. LOS PLANES NACIONALES DE REFORMA ESPAÑOLES.

No quiero analizar aquí cómo ha impactado la crisis económica en España y su Administración pública y qué medidas se han tomado en los últimos años³⁸. Se pretende mostrar someramente el resultado del diálogo del Semestre Europeo a nivel interno desde 2011. Como se expuso brevemente en la introducción en 2010 y 2011 el Consejo y el Consejo Europeo establecieron las estrategias, recomendaciones y directrices que debían guiar las políticas de coordinación económica y presupuestaria en Europa. De este modo, en 2011 la Comisión adoptó el primer Estudio Prospectivo Anual de Crecimiento seguido de las prioridades de saneamiento fiscal y reformas estructurales del Consejo Europeo con el que se invitaba a los Estados miembros a presentar sus Programas de estabilidad y Planes nacionales. España presentó ambos a la Comisión y el Consejo europeo en abril de 2011 observando una situación de disminución del PIB de un 4,3 % desde 2008, una reducción del empleo del 10% (la más elevada en términos absolutos de la UE), y un sistema financiero y bancario colapsado por el estallido de la burbuja inmobiliaria. Por todo ello, sus

³⁸ Para ello permítase el reenvío a A. AGUILAR CALAHORRO “La dimensión del Estado y la Administración Pública en España”, *ReDCE*, n.20, 2013, pp. 55 y ss.

previsiones y planes de reforma fueron tachadas por las Instituciones europeas de “demasiado optimistas³⁹”.

El Estado español se comprometió en 2011 (entre otras actuaciones) a establecer una norma de gasto, la reestructuración del sector financiero (mediante aportaciones públicas), la reforma del sistema de negociación colectiva y la reforma de la Ley Concursal. En la Recomendación del Consejo de 12 de junio de 2011 que analiza el Plan nacional se observa una preocupación excesiva por el incumplimiento de los objetivos presupuestarios de las Comunidades Autónomas, dado el sistema de Administración descentralizada del País, exigiéndose que se introduzca una norma de gasto en función del PIB automáticamente vinculante para las administraciones autonómicas, norma que sigue en vigor y ha establecida reglas de gasto y tasas de reposición del 10%. Igualmente se apoya al Gobierno español en la reforma del sistema de pensiones elevando la edad de jubilación en dos años. Se critica la participación de las autoridades locales en las cajas de ahorro y la reestructuración de las mismas mediante las llamadas “fusiones frías” instando a su liberalización total. Se exige una revisión del mercado de trabajo (apoyando la flexibilización de los contratos) y del sistema de negociación colectiva, concretando la necesidad de eliminación del sistema de prórroga automática de los convenios colectivos no renovados. Se propone una reducción de las cotizaciones y contribuciones sociales para dinamizar la competitividad, una subida del IVA, los impuestos sobre carburantes y (incomprensiblemente) los impuestos sobre la energía. También se deja entrever la propuesta de la Ley de Unidad de Mercado. Por último se insta a reducir la tasa de abandono escolar avalando la Ley de Economía sostenible española.

³⁹ Recomendación del Consejo Europeo de 12 de julio de 2011 relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de España (2011-2014) (2011/C 212/01)

Estas recomendaciones deben ser incluidas en los Presupuestos del Estado con dos fines: alcanzar los objetivos de la Estrategia 2020 y cumplir con el techo de endeudamiento y límite de déficit presupuestario establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En resumen, el objetivo final es asegurar unas cuentas públicas saneadas en un clima de crisis global al tiempo que se trabaja para conseguir los loables objetivos en 2020.

El 30 de abril de 2012, el Gobierno español volvió a aprobar el nuevo PNR. El Consejo mostrará entonces sus dudas por la evolución macroeconómica menos favorable y las incertidumbres sobre la amnistía fiscal nacional y las nuevas operaciones de rescate financiero del sistema bancario (caso Bankia). Concluirá que el cumplimiento de las reformas de 2011 es meramente parcial e instará a profundizar en las mismas. Pese a aplaudir la reforma del sistema de pensiones exige una mayor profundidad de las mismas, así como un aumento de los impuestos indirectos. Como hizo en 2011 avala la reforma del sistema de protección por desempleo (a la baja) y de la negociación colectiva, pero insta a España a reformar también las políticas activas de empleo y a realizar un seguimiento. Se exige que se pongan en práctica, en relación al desempleo juvenil, los nuevos contratos de aprendizaje y formación⁴⁰.

Puede dejarnos perplejos que en la Recomendación del Consejo de este año se subraye que la pobreza en el país ha aumentado en “un millón más de personas en situación de riesgo en 2010 y la pobreza infantil se sitúa en un nivel alarmante del 26,2%. La tasa de pobreza laboral de los

⁴⁰ Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012 sobre el Programa Nacional de Reformas de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad e España para 2012-2015.

trabajadores temporales duplica con creces a la de los trabajadores fijos⁴¹» y sin embargo continúe animando la entrada en vigor de los nuevos tipos de contratos temporales, la flexibilización de la negociación colectiva y las condiciones de trabajo, más aun, que de forma un tanto encubierta considere que la reducción de las prestaciones por desempleo son una herramienta correcta para alcanzar los objetivos de déficit y que pese al 5º objetivo de la Estrategia 2020 recomiende especialmente un esfuerzo presupuestario estructural superior al 1,5% del PIB, continúe incitando a un aumento de los impuestos indirectos y del IVA y abordar el déficit tarifario del sector eléctrico, por entender que queda margen para elevar también los impuestos en el sector de la energía.

En abril de 2013 el nuevo PNR se produjo en una situación crítica. El aumento del desempleo en España fue del 27%, llegando a un desempleo juvenil del 56%. Pese a todo el Consejo aplaude que se han comenzado a notar los efectos de la reforma laboral con una reducción de los costes por despido y una moderación salarial, además de incitar a la apertura de agencias de colocación privadas (la privatización de los sistemas de empleo de los que se critica su descoordinación e ineficacia). Las causas de desempleo juvenil, en cambio, según el Consejo se deben a una gran falta de formación cualificada y una inadecuación de los sistemas educativos y de formación al mercado de trabajo⁴². Las reformas estrella del Gobierno en su nuevo PNR consisten en la reforma de la Ley orgánica de educación bajo las pautas expuestas, la Ley de Garantía de Unidad del Mercado prevista para finales de año que pretende fomentar la competitividad interterritorial así como entre el mercado minorista y las grandes

⁴¹ Íbidem, párrafo 16.

⁴² Recomendación del Consejo de 9 julio de 2013 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016 (2013/C 217/20) Párrafos 13 y 14

superficies⁴³, y la reforma de la administración local (con la famosa concentración en manos de las diputaciones de las competencias locales no eficientes). Es decir se pretende ajustar el derechos fundamental a la educación a las demandas del mercado de trabajo y forzar una mayor coordinación entre los sistemas de gobierno descentralizado en España, instando a una centralización de los mismos. Junto a esta legislación se implementa el famoso SAREB (“banco malo”) para descargar a los bancos de los activos inmobiliarios tóxicos que habían acumulado durante la burbuja inmobiliaria, así como el plan de pago de la deuda comercial de las administraciones públicas a los minoristas.

Pese a todo, y como un elemento paralelo del Semestre Europeo, en este año la Comisión publicó los resultados de su examen exhaustivo de España⁴⁴ concluyendo por primera vez que sufría desequilibrios macroeconómicos excesivos, provocados por los elevados niveles de deuda, la recapitalización del sector bancario con dinero público y el desempleo, por lo que se recomienda realizar un esfuerzo presupuestario más para reducir el déficit que incluya a todas las Administraciones descentralizadas, estudiar la limitación del IVA reducido y ampliar impuesto indirectos, continuar la recapitalización de las instituciones financieras (con dinero público y a través del Mecanismo europeo de Estabilidad), abordar el déficit de las tarifas eléctricas y adoptar medidas para frenar la exclusión social y el desempleo juvenil. Se da un toque de atención a España dado que pese al continuo crecimiento de los datos de exclusión en el PNR se presenta un Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social sin contenido ni fechas previstas.

⁴³ Íbidem. Parrafo 16.

⁴⁴ Artículo 5 del Reglamento (UE) no 1176/2011.

Es decir, estas recomendaciones constituyen en este año una receta, coordinada con la Comisión en el marco del procedimiento por déficit excesivo, para cumplir con el PEC en el plazo de dos años, so pena de una multa.

El PNR de 2014 tuvo que lidiar inevitablemente con el procedimiento de desequilibrio macroeconómico del año anterior que excede en mucho el Pacto de Estabilidad y crecimiento. Pese a que el Consejo considera que las medidas adoptadas están siendo las correctas, el elevado endeudamiento y el desempleo impiden alcanzar las tasas estipuladas. Las reformas esenciales planteadas por el Gobierno pasan por la implementación de la Ley de Unidad del Mercado, la Ley de Transparencia, la Ley de Emprendedores y Plan nacional contra el Empleo irregular. Las instituciones europeas vuelven a recomendar eliminar las restricciones al establecimiento de grandes superficies (que consideran adecuada para forzar a la pequeña y mediana empresa a una mejor competitividad), desarrollar el sistema de Formación profesional y especialmente llaman la atención sobre el incremento de la exclusión social, de nuevo, la caída de las rentas de las familias y las deficiencias sobre los sistemas sociales de protección.

Las recomendaciones siguen la misma línea de las anteriores, sin apenas novedades, aunque puede destacarse que desde 2011 uno de los caballos de batalla del Consejo y la Comisión es la deuda de las Comunidades autónomas, e insta desde 2013 a ejercer si es necesario las medidas coercitivas adicionales de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria (cuyo margen abarca incluso el procedimiento del artículo 155 de la Constitución española). Se concretan de hecho estas medidas sobre la necesidad de practicar ajustes en la asistencia sanitaria y farmacéutica por parte de las Comunidades Autónomas.

En 2015 hubo una mejora de los datos macroeconómicos. El Gobierno se encuentra en la última fase de legislatura y sus prioridades son concluir las reformas emprendidas y la creación de empleo. En este marco se continúa con la reducción de las cotizaciones sociales para fomentar la contratación y la lucha contra el fraude laboral con medidas de apoyo al emprendimiento. Se comenzará a aplicar la reforma educativa. Una de las medidas más discutidas será la de la rebaja del IRPF para las rentas bajas y medias, una medida considerada electoralista, y que a día de hoy se ha entendido contraria a los objetivos y exigencias de ajuste presupuestario. Igualmente se ponen en marcha las medidas de segunda oportunidad para exonerar deudas del sector empresarial. La Comisión consideró la continuidad de los desequilibrios macroeconómicos, por lo que España continúa sometida al componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y se advierte que existe el riesgo, como así ha sido, de que no se alcancen los objetivos de déficit para 2016.

La Recomendación del Consejo pondrá especial interés ahora en los avances en coste-eficiencia de los servicios sanitarios⁴⁵ y la reducción de los salarios en relación a la productividad, pero omitirá una reprimenda por la rebaja del IRPF en periodo preelectoral, aunque sí rebajará las expectativas de crecimiento. Señalará en cambio el aumento del crecimiento continuado del empleo temporal y la descoordinación en las políticas de empleo, así como la necesidad de concluir las políticas de privatización del sector bancario. Y por supuesto, la necesidad de cumplir con el objetivo del Pacto de estabilidad a más tardar en 2016.

Durante el año en curso estamos a la espera de la decisión definitiva del Consejo. España no ha cumplido con el Pacto, pese a que ha tomado

⁴⁵ Recomendación del Consejo de 14 de julio de 2015, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de España. Párrafos 8 y 9

medidas para ello, y en los próximos días sabremos si tendremos que afrontar una multa de 2000 millones de euros. La Comisión, no obstante, ya ha advertido. Desde diciembre no ha sido posible la formación de gobierno en nuestro país, pero gobierne quien gobierne, España, en el marco de la gobernanza europea, deberá seguir realizando los ajustes previstos y pendientes desde 2011.

3.3. PARTICIPACIÓN Y GOBERNANZA ECONÓMICA ESPAÑOLA.

Como antes se expuso, la Red es en todo el concepto clave de la gobernanza. Responde al descubrimiento de que los actores sociales no están vinculados por una relación única y unidireccional (del Estado a los particulares, como se creía antes), sino que se trata de relaciones bidireccionales que se influyen recíprocamente (los particulares no son inertes sino que también influyen sobre el Estado). Además “no es una relación bipolar sino plural, son varios los agentes que están en el escenario: todos interdependientes entre sí, intercambiándose información y recursos para colaborar en un fin común que a todos interesa⁴⁶”. Este fin común, en un marco de crisis económica como en el que nos encontramos, y partiendo de la base de que la Unión Europea ha institucionalizado un sistema de debate y diálogo supranacional para determinar las medidas adecuadas para combatir la recesión sin comprometer la integración monetaria (el Semestre Europeo) deberíamos buscar a la sociedad civil en el proceso de elaboración de los Planes Nacionales de reforma, penúltimo escalón de las medidas anticrisis.

⁴⁶ A. NIETO, *cit.*, pp. 320 y ss. Según Víctor Pérez-Díaz, desde esta perspectiva, lo público debe consistir en “un foro donde los ciudadanos discuten su situación y libremente la critican para intentar mejorarla y corregir las distorsiones del sistema en el que están conviviendo”, V. ID. “España vista desde Europa: simpatía con reservas y críticas realistas”, Cuadernos de Información económica, n. 235, 2013, pp. 81-84

El análisis de los PNR españoles dejan constancia de la importancia de su contenido para la estructura del Estado, la Administración, pero especialmente para la configuración política de la sociedad española. Sin embargo, la verborrea del Semestre Europeo, los Planes Nacionales de Reforma y los objetivos 2020 nada tienen que ver con una aproximación a la gobernanza tal y como se ha descrito en el segundo apartado de este trabajo, sino con una «imposición» jerárquica desde instancias supranacionales que sufren una terrible “desparlamentarización”⁴⁷. Como hemos observado, salvo los dictámenes del Parlamento sobre empleo, el diálogo se produce entre el Gobierno de España (con mayoría absoluta, además, durante los sucesivos Semestres), el Ejecutivo comunitario y los representantes de los gobiernos de la Unión Europea, dejando poco espacio a los actores privados o la sociedad civil (salvo, por supuesto los informes de los Comités sociales europeos, no vinculantes). La ciudadanía no aparece en la decisión de las medidas, los techos de déficit, los límites presupuestarios o las políticas de reestructuración interna.

La gobernanza, a la que nos hemos referido en la primera parte de este artículo, pareció tener cierto reflejo en el comienzo del primer Semestre Europeo. A finales de septiembre se celebró en Madrid la Convención del Tercer Sector de Acción Social Español en el que participaron diversos Ministerios gubernamentales, que cerraba un proceso iniciado meses atrás y que concluía con el documento “*Propuestas para una estrategia de inclusión y cohesión social 2011-2020 en España*”⁴⁸. Una experiencia sin precedentes en la UE⁴⁹. No obstante, como señalan algunos

⁴⁷ Me remito de Nuevo a L. FROSINA, cit., Y B. Caravita, “Parlamentarizzare la crisi greca”, en *Federalismi.it* n.14/2015.

⁴⁸ [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Usuario/Mis%20documentos/Downloads/publicacion_PNR%202012%20-%20Valoraci%C3%B3n%20y%20propuestas%20\(1\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Usuario/Mis%20documentos/Downloads/publicacion_PNR%202012%20-%20Valoraci%C3%B3n%20y%20propuestas%20(1).pdf)

⁴⁹ En datos de la EAPN Europea, sólo en 11 países el Tercer Sector tuvo algún contacto con su gobierno en relación al PNR, y de ellos únicamente en 4 habían tenido alguna reunión al respect. Ver *Programa Nacional de Reformas 2012, Documento de valoración y propuesta de Cáritas*, 2013.

de los informes del tercer sector el Gobierno participó de la Convención, recogió las propuestas pero no volvió a contestar ni a reflejarlas en el PNR (Plan nacional de reformas), “así, se produjo el envío del PNR 2012 a la UE el 30 de abril de 2012 por parte del Gobierno Español, sin ninguna participación por parte de las ONG y con una estructura y extensión diferente al PNR anterior⁵⁰”.

Por ejemplo, el análisis de las medidas en relación con los objetivos 1, 4 y 5 de la Estrategia 2020 de Cáritas, sostiene que “ los contenidos y la orientación del PNR son fundamentales. Pero también lo es el proceso de trabajo a partir del cual se llega a elaborar dicho documento (...) tratando de impedir que las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social, quedaran también excluidas de este documento”. Pero no sólo a nivel del tercer sector sino que “(...) uno de los aspectos más importantes gira en torno a conseguir una mayor coordinación, eficacia y eficiencia entre las Administraciones estatal y autonómica en la gestión de dichas políticas, pues hasta el momento habían sido claramente insuficientes. Este aspecto está todavía sin desarrollar”.

Señala el Consejo Económico y Social en relación a 2012 que es necesario fortalecer a nivel de la Unión el papel de los interlocutores sociales (sociedad civil organizada) en el desarrollo de nuevas estructuras de gobierno para la Eurozona y en el diseño de las principales medidas comunitarias para combatir la crisis, “en el plano nacional, sería igualmente necesario potenciar la presencia de estos en la confección de las reformas estructurales contenidas en los Programas Nacionales de Reformas (PNR). A este respecto y en el ámbito español, sería necesaria la reactivación del Protocolo de Trabajo entre el Gobierno y los interlocutores sociales, pues

⁵⁰ *Programa Nacional de Reformas 2012, Documento de valoración y propuesta de Cáritas, 2013.*

las recientes reformas laborales han supuesto un menoscabo para el diálogo social”.

Es interesantísimo el análisis del CES sobre las agencias privadas de colocación, un gran ejemplo del impacto negativo de las propuestas del Consejo europeo: “Una de las modificaciones ya introducidas es la inclusión en la gestión de las políticas activas de empleo de un modelo dual o mixto, público- privado dando paso a entidades privadas incluso a entidades con ánimo de lucro como son las ETTS en la gestión de determinados servicios o fases de las políticas activas de empleo (...) Nos preocupa qué lugar va a ocupar las personas en situación de vulnerabilidad y o riesgo de exclusión en la intermediación gestionada por estas empresas, ya que estas personas parten de un punto más distante al mercado laboral, requieren de un acompañamiento específico y especializado, de unos recursos, de unos tiempos, de una metodología que aborde aspectos más allá de los puramente laborales. Nos preguntamos si se apostará suficientemente por ellos, sabiendo que gran parte de las políticas activas de empleo se evalúan mediante resultados cuantitativos. Esto podría suponer, que estos colectivos quedarán en situación de desigualdad, indefensión, sin cobertura. Por otro lado también supone un retroceso el establecer un sistema paralelo por un lado los servicios públicos de empleo, por otro diferentes agencias de colocación para atender a colectivos específicos de acuerdo a las diferentes especialidades, medidas contrarias al establecimiento de un sistema público único, universal, normalizado, vinculado al reconocimiento de derechos, que bajo nuestro punto de vista es más equitativo y más integrador. Todas las personas tienen los mismos derechos, los mismos servicios , las mismas prestaciones...etc.”

Sobre la reforma laboral de 2012 también han señalado las ONGs que “Supone un paso atrás en relación a los derechos de los trabajadores, y

un debilitamiento de lo colectivo (con medidas como la modificación de las condiciones de trabajo vinculadas a la productividad, o al devenir de la economía, la priorización de los convenios de empresa sobre los convenios colectivos, la reforma de la negociación colectiva...) Se verán afectados los trabajadores y especialmente, las personas más vulnerables, con menor formación, cualificación, experiencia laboral”. La propia Comisión europea considera, en su análisis sobre el PNR 2012, que “los meros incentivos fiscales no permiten la creación de un empleo de calidad y duradero” incentivos, que por cierto, sólo se han terminado por aprobar para insertar a menores de 25 años y mayores de 45 años, la franja de edad intermedia es precisamente la que está emigrando y la que finaliza los estudios de posgrado”⁵¹.

La plataforma Tercer sector ha realizado recientemente Propuestas al Programa nacional de Reformas (PNR) del Gobierno de España 2015⁵². En materia de imparcialidad, merece la pena destacar la problemática española de la concesión de contratos públicos, que actualmente representa un grave problema de oligopolio gestionado mediante delegaciones en subcontratas que desvirtúan todo procedimiento⁵³. La plataforma da un toque de atención al sistema de contratación pública española y señala que la “economía social” sólo representa el 3% del PIB (empresas sociales que sirven a los intereses de la comunidad con objetivos sociales, medioambientales, etc. y que incluyen a asociaciones sin ánimo de lucro) mientras que la contratación pública en general representa el 15,5% del PIB

⁵¹ http://www.caritas.es/cCaritas_qPensamos_articulo.aspx?Id=19

⁵² Fundada por siete organizaciones: Plataforma de ONG de Acción Social (POAS), Plataforma del Voluntariado de España (PVE), Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado español (EAPN-ES), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Cáritas Española, Cruz Roja Española y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), su labor es la defensa de lo social, así como promover la igualdad entre las personas.)

⁵³ Véase de nuevo A. AGUILAR CALAHORRO, “Dimensión del Estado y las administraciones públicas en España, cit.

del estado⁵⁴, y se exige la aplicación de la nueva Directiva comunitaria sobre contratación pública, de cara a su transposición antes de enero de 2016, poniendo en valor el principio de la que “oferta económica y socialmente más ventajosa” se convierta en el criterio para cualquier adjudicación estándar, sustituyendo el criterio del precio más bajo.

La doctrina, además, ha señalado los problemas de corrupción y patrimonialización del sector público, que no terminan de resolverse con las medidas anticorrupción, más un pacto político entre partidos que verdadero cambio de paradigma. A. Nieto señala un nuevo tipo de corrupción distinta a la sistémica de los sistemas democráticos (personal), una corrupción organizada dentro de los partidos políticos que apunta directamente al Estado de partidos y su falta de cabida en el sistema de gobernanza que se plantea actualmente, pues no es necesario ya un “intermediario asociativo”, sino que es el propio aparato estatal el que realiza la función de coordinación y conexión entre mercado, sociedad civil y ciudadanía⁵⁵”.

La corrupción no es un dato baladí en el compendio de la gobernanza económica. Transparencia internacional señala que España ha pasado en el ranking desde 2006 a 2014 del puesto 23 al 37 con un índice de percepción de la corrupción que ha empeorado. “Estas puntuaciones de 2013 y 2014 suponen la continuación en el cambio de ciclo que se inició a partir de la crisis económica, que hizo que España pasase de puntuaciones de 7,1 a puntuaciones inferiores poco a poco (en torno al 6). Situarse en torno al 6

⁵⁴<https://contratacionpublica.wikispaces.com/El+borrador+del+anteproyecto+de+ley+de+contratos+del+Sector+P%C3%ABlico+en+transposici%C3%B3n+de+las+nuevas+directivas+de+contrataci%C3%B3n+p%C3%ABlica>.

⁵⁵ A. NIETO. Cit. A Nieto denomina jornalero de la corrupción al sujeto del artículo 441 del CP: «La autoridad o funcionario público que, fuera de los casos admitidos en las leyes o reglamentos, realizare, por sí o por persona interpuesta, una actividad profesional o de asesoramiento permanente o accidental, bajo la dependencia o al servicio de entidades privadas o de particulares, en asunto en que deba intervenir o haya intervenido por razón de su cargo, o en los que se tramiten, informen o resuelvan en la oficina o centro directivo en que estuviere destinado o del que dependa, incurrirá en las penas de multa de seis a doce meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de dos a cinco años».

es algo que ya se puede comprobar en los niveles mostrados por España en los años anteriores, ya que venía mostrando unas puntuaciones relativamente estables⁵⁶. Estos datos han conducido a una inestabilidad política que, sin duda, se encuentra en el origen de la sanción que se impondrá a España en el marco del PEC y la consecución de elecciones generales en el último año.

En 2015 Cáritas continuaba solicitando el reforzamiento de la participación de la sociedad civil y de otras partes interesadas en la Estrategia Europa 2020 a nivel nacional y europeo, considerando que la discusión de los PNR en los parlamentos nacionales y las consultas con la sociedad civil deben introducirse como requisitos obligatorios. De este modo, no se haría un uso partidista de los datos económicos y de empleo. La plataforma Tercer sector considera que el Gobierno español ha manipulando datos de las encuestas de población de empleo para apremiar los resultados de las medidas de reforma ante las elecciones de este año. Consideran que el PNR de 2015 da por sentado que la reducción del desempleo detectada estadísticamente “corresponde en su totalidad a la creación de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, creemos que no se toman suficientemente en cuenta factores como la reducción de la población activa debida a la emigración al exterior de personas desempleadas españolas y al retorno a sus países de origen de la población inmigrante. Por lo tanto, si no se matizan los datos de empleo con estas referencias, pueden generar dudas entre la población”.

Como ha señalado Cruz Roja los PNR mencionan que se está promoviendo el contrato a tiempo parcial y la flexibilidad en la gestión del

⁵⁶ Informe sobre Índice de Percepción de la Corrupción, España, Transparencia internacional, 2014. “En 2009 obtuvo una puntuación de 6,1 sobre 10, en 2010 también 6,1 sobre 10, en 2011 6,2 sobre 10, y en 2012 6,5 sobre 10; sin embargo, es cierto que en estas dos últimas ediciones ha alcanzado las puntuaciones más bajas en los últimos quince años. http://webantigua.transparencia.org.es/ipc_s/ipc_2014/aspectos_destacados_ipc_2014.pdf

tiempo de trabajo y fomentando el empleo indefinido a través de una reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social, sin embargo “los datos de la última EPA muestran que las contrataciones indefinidas son la minoría, mientras que la mayor parte de los nuevos contratos son a tiempo parcial, temporales, estacionales. Por lo tanto, continuar insistiendo en la misma política, tenderá a producir un panorama de mayor precariedad”.

Entre las medidas concretas, en relación a la Ley de segunda oportunidad 25/2015, la Plataforma Tercer Sector señala que “no se ha avanzado en la línea de la bancarrota personal y la recuperación como agentes económicos de aquellas familias afectadas por la crisis de las hipotecas y los desahucios. Pensamos que el PNR 2015, además de esta política de “segunda oportunidad”, debería implementar un fondo social de viviendas en cada CCAA, capaz de reabsorber aquellos problemas de desintegración de la unidad familiar en situaciones de vulnerabilidad”.

Pese a que en el Programa nacional de Reformas (PNR) del Gobierno de España 2015 se han incluido algunos planteamientos de las Plataformas del Tercer sector, como se observa, esto no ha supuesto un cambio en las políticas económicas o laborales del Gobierno, pues como se señala “El gobierno español plantea que la creación de empleo es la principal solución a la pobreza. Estamos de acuerdo en que la modificación de los perfiles de pobreza y exclusión social observada en los últimos años está muy relacionada con el complicado contexto económico vivido recientemente” pero dejan muy claro que la razón es que hay un 13% de trabajadores que, trabajando a jornada completa, siguen estando por debajo del umbral de la pobreza. “El empleo puede ser la salida de la pobreza si se trata de un empleo de calidad, que permita un nivel de vida adecuado, y seguro, es decir que permita gestionar y planificar el desarrollo humano y familiar”.

Cáritas ya planteaba lo mismo en relación a los PNR 2011 y 2012 sobre lo mal planteadas que estaban las causas y las soluciones a los problemas de la crisis: “El PNR (2012) se desarrolla bajo la idea de que el crecimiento económico reduce la pobreza, sin la necesidad de implementar medidas concretas para ello. Se basa, por tanto, en un modelo concreto: crecimiento económico y empleo. La situación de crisis actual, viene precedida de una época donde tanto el crecimiento económico como la generación de empleo, nos situaba en la cabeza de la UE. A pesar de esta realidad, hoy nos encontramos con una situación de crisis que está golpeando duramente a muchos hogares. Por ello, sabemos que el desarrollo necesita algo más que crecimiento y empleo: requiere políticas distributivas, sociales y de cohesión; una apuesta porque el empleo que se genere sea integrador y por establecer un acceso real y efectivo a determinados derechos sociales. En este sentido, el documento no se cuestiona los orígenes y las causas de la situación actual. Y no hace propuestas que tengan en cuenta los fallos estructurales del modelo. No hay ningún esbozo de crítica al actual modelo socio-económico”.

Las Valoraciones de CCOO y UGT relativas a la Recomendación del Consejo Europeo sobre el Programa Nacional de Reformas 2015 de España señalan lo mismo: “la disminución de los salarios reales en España ha sido notablemente mayor a la disminución promedio de la Zona Euro (...) La misma línea de remarcar la radical disminución de los salarios en España se encuentra en el Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), donde se pone de manifiesto que el nivel de salarios reales en España en 2013 (índice 96.8) era inferior al nivel de 2007 (...) Entre 2008 y 2013, el primer salario, en nuevos contratos a tiempo completo, se redujo, en términos reales, en un 17% en el caso de los hombres y en un 13% en el caso de las mujeres. En el caso de

los trabajadores a tiempo parcial, la reducción de los primeros salarios en términos reales es el doble: un 23% y un 16% según se trate de hombre o mujeres, respectivamente⁵⁷.

Los informes del Tercer Sector, los agentes sociales y las Ongs demuestran que los PNR no son resultado de un diálogo multilateral ni horizontal de la sociedad. No establecen un marco normativo constitucional como procedimiento de participación donde el Gobierno, los Gobiernos, coordinan las propuestas y recaban consensos. Son producto de la voluntad política que ocupa el poder y que sigue directamente las indicaciones del Consejo Europeo, del que forma parte. Lo preocupante no es, como se observa, que la Gobernanza económica en Europa no responde al concepto de Gobernanza que maneja la doctrina. Sino que las medidas adoptadas no responden a las necesidades del momento global ni parecen efectivas.

4. CONCLUSIONES.

Como señala el Consejo Económico y Social en relación al PNR de 2012, la crisis política e institucional de la Unión Europea observada tras la crisis económica “ha trascendido a la ciudadanía principalmente en forma de desapego. En la actualidad los ciudadanos europeos han perdido,

⁵⁷ Informe sobre España 2015 (documento de trabajo de los servicios de la Comisión, 26/2/2015). En efecto, en el informe de la OIT: “España, crecimiento con empleo”, el único de instituciones internacionales que proporciona información sobre la diferenciación salarial por sectores, muestra que entre 2011 y 2013: “prácticamente todos los sectores han experimentado crecimiento negativo, respecto a los salarios reales. De hecho, solo se ha registrado crecimiento positivo en los salarios de la industria extractiva y eléctrica y (si bien mínimo) en el sector de las artes y los espectáculos. En cambio, los trabajadores de los sectores restantes han experimentado una contracción de los salarios reales. Esta caída ha sido especialmente pronunciada en los sectores relacionados con los servicios públicos. Entre 2011 y 2013 los salarios reales disminuyeron un 4.2% en los servicios sanitarios; un 2.7% en la educación y un 2.3% en la admón. pública, mientras que una serie de sectores económicos clave, como el comercio mayorista y minorista, las actividades profesionales y científicas, el transporte y el almacenamiento, han registrado reducciones de alrededor un 1.5% de media”

en gran medida, el interés en la Unión y en sus instituciones y la confianza en que la Unión Europea pueda ser parte de la respuesta a sus problemas, lo que les ha llevado incluso a dudar del proyecto europeo en sí mismo, hasta el punto de que se puede considerar que se ha debilitado un sentimiento común de identificación que permita hacer frente a sus graves problemas actuales y abordar sus retos futuros⁵⁸”. Cuestión que achaca a la descoordinación de las respuestas a la crisis. La solución pasa por “apoyar un nuevo y decidido impulso político para desarrollar una mayor integración europea, porque no es solo un proyecto económico sino una proyecto de sociedad, expresado en lo que hemos dado en llamar el modelo social europeo”.

Lo que nos expresan es que existen dos caminos. Una mayor integración político-económica que pase por instituir procedimientos democráticos de debate en sentido supranacional, o bien este maremágnum de gobernanza que no responde a una coordinación horizontal, no responde al acuerdo reticular, sino a una imposición de estas instancias supranacionales de criterios de política económica que, sin embargo, no actúan dentro de los parámetros del principio democrático y la garantía de derechos.

Otras valoraciones (Tercer sector) solicitan una revisión total del Horizonte Europa 2020, no de sus objetivos, que realmente no se encuentran materializados en políticas concretas, sino de la forma en la que los gobiernos (y las propias Instituciones de la Unión) implementan sus políticas basadas en la economía y no en la lucha contra la exclusión social o la dignidad humana. Las Instituciones europeas y los Estados no deberían, como señala la organización a nivel europeo, supervisar exclusivamente el crecimiento económico y el déficit estatal, sino centrarse

⁵⁸ P. 52

en las consecuencias concretas de las políticas anticrisis. Como señalan, los Pactos Fiscales, el Pacto de estabilidad o las recomendaciones de las Instituciones “no deben imponer ninguna medida que pudiera perjudicar las posibilidades de alcanzar los objetivos [sus propios objetivos, añadido] sociales de Europa 2020”. Urge un nuevo modelo “de Desarrollo y una nueva Economía que, lejos de mirar solo a Europa, pongan como centro el bien del ser humano y el respeto al medioambiente, promoviendo acciones y gestos encaminados a lograr la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

Y es que efectivamente, como se observa, el concepto de Gobernanza que maneja la doctrina no tiene nada que ver con los paquetes de reformas de la Unión europea, no es un diálogo, no es horizontal, las instituciones no coordinan a la sociedad civil y los agentes económicos y sociales sino que toman por su cuenta y riesgo decisiones políticas de importantísimo calado que, pese a todo, no han evitado que España avance en los objetivos de la Estrategia 2020.

**Redistribuzione economica, deficit democratico e *Sonderweg* in
Europa: spunti di riflessione dal modello istituzionale belga**

Fausto Vecchio

Professore Associato di Diritto costituzionale,

Università Kore di Enna

SUMARIO: 1. LA CRISI ECONOMICA E GLI ATTUALI PROCESSI DI RIDEFINIZIONE DELLO SPAZIO PUBBLICO IN EUROPA 2. IL SONDERWEG EUROPEO E LE SUE CONTRADDIZIONI: DAL COMPROMESSO FUNZIONALISTA AD UN PECULIARE FEDERALISMO DI ESECUZIONE? 2.1. DAL SOGNO FEDERALISTA AL FEDERALIZING PROCESS EUROPEO 2.2. COMPLESSITÀ ISTITUZIONALE, RIPARTIZIONE FUNZIONALE DELLE COMPETENZE E CENTRALITÀ DEL MERCATO NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA 2.3. I NUOVI EQUILIBRI ISTITUZIONALI EUROPEI: TRA CRISI ECONOMICA E MODELLI DI FEDERALISMO ESECUTIVO 2.4. LE CRITICHE ALLA NUOVA CONFIGURAZIONE ISTITUZIONALE: OPACITÀ DELLE SCELTE E DEBOLEZZA DEI MECCANISMI PEREQUATIVI 3. IL SONDERWEG BELGA E LE SUE CONTRADDIZIONI: DA UNO STATO UNITARIO AD UN SISTEMA FEDERALE 3.1. L'ESPERIENZA DELLO STATO UNITARIO TRA BARRIERE LINGUISTICHE E RIVENDICAZIONI AUTONOMISTE INCROCIATE 3.2. L'ESPERIENZA DELLO STATO REGIONALE TRA L'ANOMALO PROCESSO DI DEVOLUZIONE DI COMPETENZE E L'ENDEMICA INSTABILITÀ DEL MODELLO 3.3. L'ESPERIENZA DELLO STATO FEDERALE TRA INGEGNERIA ISTITUZIONALE E PERSISTENTE RISCHIO DI PARALISI ISTITUZIONALE 3.4. LE CRITICHE AL PROCESSO DI RIFORMA: RISCHIO DI PARALISI, OPACITÀ ISTITUZIONALE E COMPRESSIONE DEI MECCANISMI DI REDISTRIBUZIONE 4. CONCLUSIONE. UNA FILOSOFIA DELL'INTEGRAZIONE DISFUNZIONALE ALLA REALIZZAZIONE DEI VALORI EUROPEI DI DEMOCRAZIA E DI SOLIDARIETÀ?

1. LA CRISI ECONOMICA E GLI ATTUALI PROCESSI DI RIDEFINIZIONE DELLO SPAZIO PUBBLICO IN EUROPA.

In questi ultimi anni, l'Europa sta vivendo una fase di cambiamento profonda e, almeno fino a poco tempo fa, sostanzialmente imprevedibile. Si tratta di un processo complesso che, per l'ampiezza della sua portata, potrebbe presto rimodellare in maniera significativa gli equilibri su cui si regge il continente europeo.

Innanzitutto, occorre riferire di come, sul piano fattuale, la crisi economica abbia creato le condizioni affinché si rimettano in discussione confini e assetti territoriali consolidati da lungo tempo. Così, da un canto, dopo un periodo in cui l'idea di una rimodulazione dei territori degli stati europei è stata considerata come una non realistica opzione di scuola, si è recentemente tornati ad assistere ad iniziative idonee ad operare una concreta ridefinizione dei confini interni all'Europa¹: alimentati dalla spinta delle ristrettezze economiche, i venti secessionisti hanno ripreso a spirare ed è probabile che, costituendo un precedente per altri contesti, eventi come il referendum scozzese del 18 settembre 2014² e la consultazione catalana del 9 novembre dello stesso anno³ siano destinati a stimolare altri movimenti indipendentisti a fare ricorso ad iniziative dello stesso tipo. Da un altro, lungo i confini esterni del territorio del vecchio continente, si incominciano già a registrare i primi segnali del processo di trasformazione

¹ È quanto opportunamente segnala A. MASTROMARINO, *Evaporazione vs Solidificazione: la sfida belga*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2014, 4, 909 – 937.

² Per maggiori ragguagli sulla vicenda relativa al referendum scozzese si veda P. LEYLAND, *The Scottish Referendum, the funding of territorial governance in the United Kingdom and the legislative role of the Westminster Parliament*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2014, 4, 857 – 883.

³ Per maggiori ragguagli sulla vicenda relativa ai tentativi catalani di secessione si veda A. GALÁN GALÁN, *Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2014, 4, 885 – 903.

in corso: l'annessione di una parte di territorio ucraino ad opera della Russia e i piani secessionisti delle province dell'Ucraina orientale segnano una indubbia battuta di arresto della strategia europea di gestione delle crisi internazionali e, di fatto, riducono l'area su cui si esercita l'influenza dell'Europa⁴.

Inoltre, lungi dal produrre soltanto una semplice riorganizzazione dell'organizzazione territoriale continentale, la crisi economica degli ultimi anni sta producendo macroscopiche trasformazioni del complesso ordine giuridico che regola lo spazio pubblico europeo. Nel tentativo di individuare un efficace bilanciamento tra le esigenze dell'efficienza economica e quelle contrapposte della solidarietà e del rispetto delle diversità culturali, tutti i livelli ordinamentali del «doppio intreccio federale» europeo sono stati coinvolti in questa fase di ripensamento⁵. Per un verso, si registrano una serie di iniziative orientate a dettare nuove disposizioni che, pur avendo come oggetto specifico la disciplina delle finanze pubbliche, finiscono inevitabilmente per incidere sul rapporto generale tra l'Unione europea e gli stati membri che ne fanno parte: il Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come *Fiscal Compact*) e i vari accordi che hanno progressivamente portato alla creazione di un Meccanismo europeo di stabilità sono solo i due esempi più eclatanti di un quadro normativo sovranazionale che è profondamente cambiato⁶. Per un altro, in parte spinti dalla necessità di obbedire alle nuove regole economiche sovranazionali (e dalle esigenze di ottimizzazione ad esse sottese) e in parte

⁴ Per maggiori ragguagli sulla vicenda ucraina si rinvia a P. CALZINI, *Il caso della Crimea: autodeterminazione, secessione annessione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2014, 4, 807 – 815.

⁵ L'espressione è di A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *le Regioni*, 1998, 6, 1401 – 1426.

⁶ Per un quadro generale dei cambiamenti che, in seguito alla crisi economica, hanno modificato la governance economica europea si veda E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bonomia University Press, 2013.

stimolati dal desiderio di rispondere effettivamente ai processi di ridefinizione territoriale che abbiamo appena visto, gli ordinamenti degli stati membri stanno a loro volta procedendo a rivedere le loro modalità di relazione con gli ordinamenti interni: al di là delle riforme costituzionali che hanno modificato il federalismo tedesco e il federalismo belga, negli ultimi anni praticamente tutti gli stati membri sono intervenuti per rivedere i rapporti con gli enti territoriali dotati di autonomia politica e di capacità di spesa.

Peraltro, è facile rendersi conto del fatto che, come tutte le dinamiche di ridefinizione dello spazio pubblico, le trasformazioni attualmente in corso comportano una serie non trascurabile di potenziali insidie e dunque, anche in ragione della loro portata, richiedono un monitoraggio attento e costante da parte della dottrina pubblicistica. Pertanto, con l'intento di ragionare criticamente sui cambiamenti determinati dalle difficili contingenze economiche, con il presente contributo, in un primo momento si ripercorrerà l'evoluzione delle istituzioni dell'Unione europea e si cercherà di sottolineare gli elementi identificativi e le criticità che connotano il suo *Sonderweg* (letteralmente la sua “via speciale”). Una volta compiuta questa operazione ricostruttiva, si prenderà in considerazione la traiettoria evolutiva seguita dalle istituzioni belghe per cercare di mettere in evidenza come, al netto delle molteplici differenze che separano uno stato da una *StaatenVerbund*⁷ (cioè una Unione di stati), anche il Belgio abbia

⁷ L'idea di Unione di stati, in contrapposizione a quella di stato federale (*Bundesstaat*), è stata sviluppata dalla giurisprudenza costituzionale tedesca con la storica sentenza, *BVerfGE*, 89, 155, Maastricht, del 12 ottobre 1993. Per un commento alla decisione si rinvia a A. ANZON – J. LUTHER, *Il trattato di Maastricht e l'ordinamento tedesco nella sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale costituzionale federale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 667; D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY – P.P. PORTINARO – J. LUTHER, *Il futuro della Costituzione*, Bari, Laterza, 1996, 340 – 365 e J. HABERMAS, *Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. ZAGREBELSKY – P.P. PORTINARO – J. LUTHER, *op. cit.*, 369 – 375.

L'idea è stata più recentemente ripresa dalla sentenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, *BVerfGE*, 123, 267, *Lissabon*, del 30 giugno 2009. Per un commento alla pronuncia vedi M. BOTHE, *Integrazione europea e patriottismo parlamentare*, in www.astrid-online.it; A. CANTARO, *Democracia e identidad*

seguito una sua “via speciale” che riproduce tutti i profili di problematicità sollevati dal modello europeo. L’obiettivo finale di questo lavoro di comparazione è dunque quello di portare qualche elemento di prova a favore di quelle tesi che sostengono l’esistenza di un preciso legame tra la filosofia scelta dall’Europa per portare avanti il suo progetto di integrazione e alcuni dei più gravi problemi costituzionali (*in primis*, vischiosità dei processi decisionali e strutturale indebolimento dei sistemi redistributivi) con cui oggi si confrontano i cittadini dell’Unione.

*constitucional después de la “Lissabon Urteil”. La integración “protegida”, in Revista de derecho constitucional europeo, 2010, 13, 121 - 164; S. CASSESE, L’Unione europea e il guinzaglio tedesco, in Giornale di diritto amministrativo, 2009, 9, 1003 – 1007; L. CASSETTI, Il “Si, ma” del Tribunale federale tedesco sulla ratifica del Trattato di Lisbona tra passato e futuro dell’integrazione europea, in <http://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=163>; M. CHITI, Am Deutschen Volke. Prime note sulla sentenza del BundesVerfassungsGericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la sua attuazione in Germania, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CHIT/CHITI_Am-Deutschen-Volke.pdf; A. GROSSER, The Federal Constitutional Court’s Lisbon Case: Germany’s “Sonderweg” - An Outsider’s Perspective, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Gros/Grosser_GLJ_01_08_09.pdf; D. HALBERSTAM - C. MÖLLERS, The German Constitutional Court says “Ja zu Deutschland!”, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Halb/Halberstam_Mollers_GLJ_01_08_09.pdf; P. KIIVER, German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures, http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Kiiv/Kiiver_GLJ_01_08_09.pdf; S. LEIBFRIED - K. VAN ELDEREN, “And they shall Beat their Swords into Plowshares”. The Dutch Genesis of a European Icon and the German Fate of the Treaty of Lisbon, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Leib/Leibfried_van_ldereren_GLJ_01_08_09.pdf; J. LUTHER, Il Trattato di Lisbona trattato a Karlsruhe: Just law in the Book?, in www.astrid-online.it; A. MANZELLA, 80 giorni dopo, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Luth/Luther_Relaz_Convegno-21_09_09.pdf; M. NIEDOBITEK, The Lisbon Case of 30 June 2009 – A Comment from the European Law Perspective, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Nied/Niedobitek_GLJ_01_08_09.pdf; F. PALERMO - J. WOELK, “Maastricht reloaded”: il Tribunale costituzionale federale tedesco e la ratifica condizionata del Trattato di Lisbona, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2009, 3, 1027 – 1037; C. SCHÖNBERGER, Lisbon in Karlsruhe: Maastricht’s Epigones At Sea, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Scho/Schonberger_GLJ_01_08_09.pdf; F. SCHORKOPF, The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe’s Ruling on the Treaty of Lisbon, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Scho/Schorkopf_GLJ_01_08_09.pdf; C. TOMUSCHAT, The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Tomu/Tomuschat_GLJ_01_08_09.pdf; G. L. TOSATO, L’integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente “Lissabon Urteil”, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Tosa/Tosato_sentenza-Corte-Tedesca.pdf; N. VEROLA, Volk, patriottismo parlamentare e sovranità Osservazioni sulla “Lissabon-Entscheidung” della Corte Costituzionale tedesca, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Vero/Verola_Sentenza-BVG.pdf; C. WOHLFAHRT, The Lisbon Case: A Critical Summary, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Wohl/Wohlfahrt_GLJ_01_08_09.pdf.*

2. IL *SONDERWEG* EUROPEO E LE SUE CONTRADDIZIONI: DAL COMPROMESSO FUNZIONALISTA AD UN PECULIARE FEDERALISMO DI ESECUZIONE?

2.1. DAL SOGNO FEDERALISTA AL *FEDERALIZING PROCESS* EUROPEO.

Uscita distrutta dal secondo conflitto mondiale, l'Europa degli anni quaranta inizia a confrontarsi con la questione di creare una formula organizzativa capace di prevenire il ripetersi di nuovi conflitti. In particolare, intorno alla metà del secolo, si affermano due visioni contrapposte sul futuro del vecchio continente: alla prudente idea di creare un'organizzazione confederale che, senza mettere in discussione la sovranità degli stati nazionali, potesse servire ai membri per elaborare percorsi comuni, si contrappone una visione massimalista e rivoluzionaria che, aspirando alla creazione di un nuovo soggetto politico europeo, pretende di governare la complessità dello spazio europeo attraverso la limitazione delle singole sovranità e l'elaborazione di un patto federale tra i popoli che vi abitano⁸.

Nonostante in certi momenti la contrapposizione tra queste due *Weltanschauung* acquisisca i toni della guerra di religione, nessuna delle due riesce ad imporsi in maniera piena sull'altra. Infatti, in funzione di compromesso, si afferma ben presto la pragmatica filosofia del funzionalismo monnettiano secondo cui, pur essendo auspicabile, un'unione federalista è realisticamente realizzabile solo attraverso un cammino graduale: prendendo spunto dalla contestuale creazione di

⁸ Per una ricostruzione più completa delle due posizioni vedi anche A. CANTARO, *La disputa sulla Costituzione europea* in AA VV., *Verso la Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2003, 29 – 87.

istituzioni internazionali funzionanti secondo schemi sostanzialmente confederali e deputate alla gestione apolitica e tecnocratica di questioni strategiche per la vita degli apparati statali, questo approccio all'integrazione propone l'immediata istituzione di un'organizzazione internazionale europea funzionale a depotenziare progressivamente la capacità di resistenza delle istituzioni nazionali e a creare le condizioni per gli ulteriori sviluppi del progetto di integrazione⁹. Ed è proprio sulla base di questa impostazione che vedono la luce le prime concrete realizzazioni: grazie al Trattato sulla Comunità economica del carbone e dell'Acciaio i sei stati fondatori danno vita ad un quadro istituzionale chiamato a realizzare un ricco mercato comune e capace di trasformare il consenso unanime dei governi nazionali in norme di natura internazionale e in appositi meccanismi di controllo e implementazione.

L'intuzione monnettiana trova presto i primi riscontri nella realtà. In primo luogo, una volta preso atto del fallimento dei progetti di integrazione politica con cui i federalisti mirano alla creazione di una Comunità europea di difesa e di una Comunità politica europea¹⁰, si sceglie di proseguire con l'impostazione tecnocratica del funzionalismo e si realizza un'espansione orizzontale delle competenze: secondo la logica dei piccoli passi, il successo dal primo esperimento comunitario stimola la creazione di nuovi progetti di gestione comune e, nel giro di pochi anni, la formula integrativa della Comunità europea del carbone e dell'acciaio è ripresa per dare vita ad una Comunità europea dell'energia atomica e ad una più ambiziosa

⁹ Per maggiori ragguagli sulla funzione di compromesso dell'integrazione funzionalista, A. CANTARO – F. LOSURDO, *L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI - A. PATRONI GRIFFI, *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, ESI, Napoli, 2010, 53- 86.

¹⁰ Sul fallimento della Comunità europea di difesa e della Comunità politica europea si veda E. GUCCIONE, *Il fallimento della CED e l'idea di federalizzazione in Carl Joachim Friedrich*, Torino, Napoli, 2007.

Comunità economica europea che aspira alla creazione di un mercato unico.

In secondo luogo, progressivamente la prassi politica comunitaria inizia ad acquisire una fisionomia che almeno per certi versi richiama alla mente il funzionamento degli stati federali: dapprima è la Corte di giustizia che, travalicando le sue originarie competenze di controllo dell'azione delle altre istituzioni comunitarie¹¹, individua un nucleo di libertà fondamentali tutelate a livello sovranazionale e a partire dagli anni sessanta elabora (e poi impone) la dottrina tipicamente federalista della primazia del diritto europeo sulle previsioni nazionali¹²; poi, nel corso degli anni settanta e ottanta, sono i redattori dei trattati che, oltre ad estendere ulteriormente le competenze delle istituzioni sovranazionali, danno vita ad un Parlamento europeo ad elezione diretta e, pur senza sconvolgere la logica sostanzialmente confederale (che continua a prevedere il necessario consenso di tutti i membri agli sviluppi del progetto comune), gli riconoscono alcune possibilità di prendere parte al processo decisionale comunitario.

Infine, mano a mano che iniziano a diventare evidenti i benefici di un mercato comune che mette insieme centinaia di milioni di persone, nuovi stati scelgono di entrare a far parte del processo comunitario e, oltre a rendere ancora più appetibili nuovi futuri ingressi, contribuiscono a dare all'integrazione la dimensione continentale auspicata dai teorici del federalismo.

¹¹ Sull'assenza di qualsivoglia riferimento normativo alla dottrina del primato del diritto europeo si veda K. ALTER, *Establishing the Supremacy of European Law*, New York, OUP, 5 – 11.

¹² Per una ricostruzione sulle modalità di affermazione della primazia sia consentito il rinvio a F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2012.

Ai fini del ragionamento che si intende sviluppare è molto importante segnalare che, rileggendo i passaggi sommariamente richiamati alla luce degli strumenti teorici elaborati da Carl Friederich e da Dan Elazar, autorevole dottrina è giunta ad una conclusione assai convincente: pur senza mai abbracciare gli schemi del federalismo rivoluzionario degli anni quaranta¹³, fin dalla prima fase del suo sviluppo l'Europa ha individuato un proprio «*Sonderweg*» e ha imboccato la strada di un complesso *federalizing process* in cui gli elementi di confederalismo politico (la regola dell'unanimità che governa le decisioni) convivono con tracce di federalismo giuridico (l'applicazione diretta e la primazia del diritto dell'Unione europea sul diritto degli stati membri)¹⁴.

2.2. COMPLESSITÀ ISTITUZIONALE, RIPARTIZIONE FUNZIONALE DELLE COMPETENZE E CENTRALITÀ DEL MERCATO NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA.

Le brevi considerazioni svolte nelle pagine precedenti dovrebbe essere sufficienti per spiegare come e perchè l'originaria scelta del modello funzionalista e del *federalizing process* abbia finito per influire sugli sviluppi successivi del processo di integrazione.

Infatti, innanzitutto, specie dopo i successivi allargamenti, l'opzione per il confederalismo decisionale e per la connessa salvaguardia della regola dell'unanimità impegna i governi degli stati membri in lunghi e faticosi negoziati che, a seconda delle situazioni, si concludono con compromessi altamente complessi, estremamente sfumati o addirittura

¹³ Sulla questione della prospettiva dinamica del federalismo si veda G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, Utet, 2001.

¹⁴ In questo senso si veda J. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2003, 511 – 535.

ineffettivi. Per questa ragione, nella speranza di poter trovare più facilmente punti comuni, la decisione tecnica è spesso stata preferita alla più faticosa e meno garantita decisione politica: utilizzando gli schemi della *governance* e mettendo da parte quelli del *government*, il processo decisorio è stato frammentato e le decisioni concrete sono state distribuite *ratione materiae* ad un gran numero di commissioni specializzate e di comitati di esperti (in tal senso si parla di «comitologia») la cui prassi è in molti casi andata oltre il tenore formale delle disposizioni comunitarie. Peraltro, essendo gli attori coinvolti nella *governance* di varia natura e distribuiti su vari livelli territoriali, una parte largamente maggioritaria della dottrina ha fatto ricorso alla formula della *multilevel governance* europea, intendendo descrivere un sistema di poteri polverizzati dove, fatta salva la ratifica ad opera delle istituzioni politiche competenti, le decisioni sono il frutto di pratiche informalizzate di concertazione paritaria tra tecnici regionali, statali ed europei¹⁵. Esempio tipico di questa situazione sono certamente le varie autorità garanti nazionali e sovranazionali che, in virtù della loro legittimazione tecnica, si affiancano alle varie istituzioni e hanno un' autonoma sfera di potere.

Inoltre, la volontà di proseguire secondo le matrici teoriche del processo di federalizzazione ha influito in maniera decisiva sulla configurazione del sistema di ripartizione delle competenze tra Unione europea e stati membri. In questo senso, acquisita consapevolezza che la cessione della competenza a decidere sulle competenze (la cosiddetta *Kompetenz – Kompetenz*) all'Europa avrebbe di fatto significato la fine del *federalizing process* e la trasformazione dell'apparato comunitario in uno

¹⁵ La definizione di *multilevel governance* è di I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european Constitution - making revisited?*, in *Common market law review*, 1999, 4, 703 – 750. Dello stesso autore si veda anche ID., *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *European law review*, 2002, 5, 511 – 529.

“stato federale unitario” simile a quello auspicato dal federalismo rivoluzionario degli anni quaranta (con conseguente scomparsa della loro sovranità nazionale in favore di un’inedita sovranità europea)¹⁶, gli stati membri si sono preoccupati di codificare la loro volontà di mantenere il controllo sugli sviluppi di integrazione attraverso il principio delle competenze attribuite. Tuttavia, le difficoltà di fissare in modo chiaro le competenze dell’Unione ha fatto in modo che, per evitare pericolose paralisi, in molti casi le istituzioni comunitarie abbiano travalicato i limiti della loro azione e di fatto si siano appropriate di competenze non espressamente attribuite dai trattati e dai loro «signori»¹⁷. Per tentare di evitare sconfinamenti di questo tipo si è cercato di introdurre limiti alle possibili fughe in avanti del sistema europeo e, secondo un’impostazione perfettamente coerente con le logiche dell’integrazione multilivello, disegnare un sistema di ripartizione delle competenze assolutamente complesso e segnato dall’assenza strutturale di un potere sovrano.

Infine, in una situazione caratterizzata dalla sostanziale assenza di un processo di integrazione politica, la volontà di razionalizzare l’organizzazione economica continentale attraverso la creazione di un ricco mercato unico è diventata al tempo stesso il motore e la principale fonte di legittimazione di ogni estensione del potere comunitario: secondo la logica espansiva del funzionalismo, le istituzioni sono state via via dotate di tutti gli strumenti necessari per garantire la realizzazione del mercato e tutte quelle materie che possono interferire, anche solo potenzialmente o comunque in maniera molto vaga, con la libera circolazione dei fattori

¹⁶ L’espressione “stato federale unitario” è utilizzata nel 1962 da K. HESSE nel saggio *Der unitarische Bundesstaat* (oggi tradotto in A. DI MARTINO, *Lo Stato federale unitario*, in A. DI MARTINO - G. REPETTO, *L’unità della costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 273 – 311) per descrivere la peculiarità del federalismo tedesco negli anni sessanta.

¹⁷ Così come la nozione di *Staatenverbund*, l’idea di signoria sui trattati (*Herren der Vertrag*) è stata sviluppata dalla giurisprudenza costituzionale tedesca nelle decisioni prese in considerazione nella nota 7 di questo lavoro.

economici sul territorio europeo, sono state attratte nell'orbita di competenza sovranazionale. Non desta dunque stupore il fatto che, una volta istituito un mercato comune autenticamente funzionante, la preoccupazione di prevenire possibili distorsioni al semplice gioco della domanda e dell'offerta si sia manifestata come un'esigenza forte e già a partire dal Trattato di Maastricht essa abbia trovato riflesso in una serie di regole e accordi¹⁸. In questo senso si può sottolineare come certe scelte fondamentali siano da ricondursi alla volontà di abbattere gli ostacoli residui alla circolazione economica. In primo luogo, sotto questo profilo si deve prendere in considerazione la scelta di creare un'unione monetaria: la moneta unica nasce come misura per evitare che tassi di cambio differenziati possano alterare le condizioni di partenza degli operatori economici. Alla stessa maniera, si può sostenere che, in omaggio a certe apprensioni della teoria economica ordoliberal, la configurazione della Banca centrale europea e del Sistema delle banche centrali europee sia tributaria della volontà protettiva sopra riferita: per, un verso, per far fronte al timore che un alto tasso di inflazione possa turbare l'ordine economico, l'istituenda Unione europea è stata dotata di soggetti istituzionali indipendenti dalla politica nazionale e sovranazionale e statutariamente investita della missione di garantire la stabilità dei prezzi; per un altro, per evitare che un intervento bancario possa ripercuotersi negativamente sugli equilibri, si introduce il divieto di finanziare gli stati. Per di più, occorre pure riferire di come sia funzionale alla protezione del mercato la scelta di creare una vistosa asimmetria tra una politica monetaria europea e una politica economica che, fatti salvi blandi poteri di coordinamento a livello sovranazionale, resta affidata alle istituzioni nazionali: una simile opzione crea come effetto indiretto una supremazia della prima politica sulla

¹⁸ È quanto sottolinea C. CARUSO, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, in www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/07/caruso.pdf.

seconda e quindi deve essere letta come ulteriore precauzione per prevenire i possibili effetti distorsivi dell'inflazione. Analoga genesi ha anche il complesso sistema di controllo delle finanze pubbliche: attraverso i famigerati parametri macroeconomici adottati a Maastricht si cerca di evitare che politiche di bilancio (troppo) espansive possano alterare le normali condizioni di mercato.

È appena il caso di sottolineare che queste caratteristiche del sistema europeo continuano a caratterizzare anche l'attuale diritto primario dell'Unione: anche se si muove in un contesto in cui inizia ad apparire chiara la dimensione illusoria della promessa monnetiana e lo scollamento che separa le speranze di maggiore integrazione dagli esiti concretamente realizzati dal complesso processo federale, pure il Trattato di Lisbona, non diversamente da quanto accaduto in passato, continua con la strategia protettiva del mercato e con i complessi schemi integrativi della *governance* multilivello. Così, per quanto riguarda la dimensione processuale del sistema europeo è chiaro che gli accordi stipulati nella capitale portoghese non aspirano affatto ad essere definitivi e lasciano aperte le possibilità di future revisioni. Per quanto riguarda invece la questione della complessità istituzionale, malgrado lo sforzo di addivenire ad una semplificazione delle procedure decisionali e del sistema delle competenze, anche dopo il Trattato del 2007 il sistema europeo continua ad apparire altamente complesso e, nonostante le non trascurabili novità che introduce sul punto, non fuoriesce certamente dagli schemi dell'integrazione multilivello¹⁹. Per quanto poi riguarda la centralità del mercato le scelte adottate ai tempi di Maastricht sono state ribadite in

¹⁹ In questo senso, sembra sufficiente segnalare come in I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *Columbia Journal of European Law*, 2009, 3, 349 – 408, l'inventore della fortunata formula del costituzionalismo multilivello la continui a utilizzare anche in riferimento alle ultime modifiche dei trattati europei.

maniera puntuale. A questo proposito, in via di principio, le norme attualmente in vigore prevedono che un mercato unico, basato su «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva» sia uno dei pilastri su cui si fonda l'ordine economico europeo²⁰. Inoltre, come è stato rilevato, il Trattato, oltre a ribadire i divieti di finanziamento degli stati membri (la cosiddetta *no bail out clause*)²¹ e i vincoli di bilancio agli stati e all'Unione²², riproduce l'asimmetria tra politica monetaria centralizzata e politica economica essenzialmente nazionale²³ e impone la costruzione di un sistema economico «aperto e in libera concorrenza²⁴» in cui l'«efficace allocazione delle risorse²⁵» sia garantita attraverso «prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, nonché bilancia dei pagamenti sostenibile²⁶».

2.3. I NUOVI EQUILIBRI ISTITUZIONALI EUROPEI: TRA CRISI ECONOMICA E MODELLI DI FEDERALISMO ESECUTIVO.

Gli sconvolgimenti politici e sociali prodotti dalla grande crisi economica e finanziaria che ha investito il continente negli ultimi anni non si sono ancora tradotti in uno sconvolgimento degli accordi istitutivi dell'Unione europea. Tuttavia, per tutta una serie di ragioni, non si può fare a meno di segnalare come, pur senza riscrivere le regole fondamentali del diritto europeo, in questa fase si sia assistito all'emersione di un nuovo

²⁰ Così, l'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea.

²¹ La clausola sul divieto di finanziamento è prevista dall'articolo 125 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

²² Si veda il Protocollo n. 12 allegato al Trattato di Lisbona.

²³ Si veda ancora C. CARUSO, *op. cit.*

²⁴ Così, l'articolo 119 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

²⁵ Così, l'articolo 120 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

²⁶ Così, l'articolo 119 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

assetto di relazioni che sul piano giuridico ha prodotto importanti trasformazioni del sistema tracciato nel 2007 a Lisbona.

In primo luogo, è stato opportunamente rilevato come, al di là delle previsioni del Trattato, si sia innescato una sorta di processo di esternalizzazione dei compiti dell'Unione in favore di nuove istituzioni appositamente create per fare fronte alla crisi²⁷. È questo il caso di due delle più importanti innovazioni introdotte nel corso dell'ultimo decennio: per un verso il Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come *Fiscal Compact*), con cui si è cercato di rafforzare la disciplina di bilancio degli stati membri; per un altro, il Meccanismo europeo di stabilità, formalmente adottato fuori dal quadro del preesistente diritto europeo (e che, costringendo a modificare l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, oggi rappresenta l'unico emendamento formale alle regole di Lisbona), con cui si è istituito un sistema di assistenza finanziaria per gli stati membri che incontrino difficoltà per finanziare il proprio debito sul mercato.

In secondo luogo, al di là di queste evidenti esternalizzazioni, è stato registrato anche un accentramento dei processi decisionali previsti nel 2007 che ha inciso tanto sul piano orizzontale delle relazioni tra istituzioni europee, quanto sul piano verticale delle relazioni tra Unione e stati membri²⁸. Con le norme contenute nel cosiddetto *Six Pack* e nel cosiddetto *Two Pack* (oltre che con quelle contenute nel *Fiscal compact* e nel

²⁷ È questa l'espressione di C. CARUSO, *op. cit.*

²⁸ Il processo di accentramento prodotto dalle nuove regole sulla governance economica europea è descritto in P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in http://www.federalismi.it/nv14/articolodocumento.cfm?Artid=21332&content=La+nuova+governance+dell%E2%80%99Eurozona+e+i+%E2%80%9Criflessi%E2%80%9D++sugli+ordinamenti+nazionali+&content_author=Paola+Bilancia.

Meccanismo europeo di stabilità) si sono introdotti una serie di ulteriori limitazioni alla sovranità in materia di bilancio degli stati membri e si è valorizzato il ruolo del Consiglio (e quindi degli esecutivi nazionali che lo compongono) e della Commissione europea. Come primo esempio di questa dinamica accentratrice si può certamente segnalare la complessa procedura che, attraverso il dialogo imposto in questo ambito dalle nuove regole, porta la Commissione e il Consiglio a pronunciarsi in vista dell'approvazione parlamentare dei bilanci statali predisposti dai singoli governi. Altro esempio dello stesso genere può essere offerto dai nuovi poteri della Commissione in materia di garanzia della stabilità finanziaria: a fronte di una richiesta di aiuto da parte di uno stato, essa ha il compito di verificare l'esistenza di una necessità effettiva e di analizzare i rischi che da un'eventuale approvazione possono ricadere sugli altri membri dell'Unione, di negoziare il protocollo di intesa e di sottoporlo al giudizio finale del neo istituito Consiglio dei governatori.

Per la loro indubbia rilevanza simili innovazioni hanno portato autorevolissima dottrina a sostenere l'esistenza di un peculiare federalismo esecutivo europeo che è caratterizzato dalla valorizzazione dei poteri degli organi di governo nazionali e sovranazionali²⁹. Sebbene sia difficile negare la dimensione sistemica delle innovazioni prodotte dalle istituzioni europee negli anni della crisi, non si può fare a meno di segnalare come queste nuove regole non incidano sui capisaldi che hanno contraddistinto il *Sonderweg* e, anzi, arrivino addirittura a rafforzare le dinamiche tradizionali dell'integrazione europea. Infatti, se, per un verso, è abbastanza evidente che, proseguendo sulla falsariga tracciata a Maastricht, tutti i recenti interventi sono pensati essenzialmente come misura di protezione del mercato europeo, per un altro, è altrettanto vero che essi, valorizzando

²⁹ È quanto segnala J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2012, 43.

la dimensione tecnocratica delle decisioni, ripropongono sostanzialmente inalterati gli schemi caratteristici dell'integrazione multilivello. Per di più, la filosofia sulla base della quale si è organizzato il quadro istituzionale, lungi dall'essere messa in discussione, ha trovato nuove ed importanti conferme: invece di introdurre delle semplificazioni, le norme degli ultimi anni introducono complesse procedure e nuovi soggetti istituzionali che rendono ancora più complicato il processo decisionale. Infine, non diversamente da quanto accaduto in precedenza, la scelta di potenziare il ruolo degli esecutivi si muove sempre all'interno di una cornice in cui viene per certi versi potenziata l'ibridazione tra confederalismo politico e federalismo giuridico, perché i rappresentanti dei governi (per lo meno di quelli più forti), *de jure* o *de facto*, mantengono un sostanziale controllo dei provvedimenti e sono nelle condizioni di imporre a tutti i livelli le decisioni adottate.

2.4. LE CRITICHE ALLA NUOVA CONFIGURAZIONE ISTITUZIONALE: OPACITÀ DELLE SCELTE E DEBOLEZZA DI MECCANISMI PEREQUATIVI.

Per lungo tempo la dottrina maggioritaria ha difeso l'originale configurazione assunta dal processo di integrazione sostenendo che l'abbandono del progetto federalista avrebbe avuto un ruolo chiave nel processo di crescita economica e di stabilizzazione politica del vecchio continente. A giudizio di coloro che difendono la filosofia che ha sin qui guidato il processo di integrazione, il successo di un *Sonderweg* che destruttura il potere sovrano sarebbe dimostrato dalla storia: da quando l'Europa ha abbandonato gli ingloriosi schemi dello *ius publicum europaeum* westfaliano, il continente ha maturato un autentico sentimento

di accettazione delle diversità e ha quindi conosciuto un inedito periodo di pace e di prosperità. Importanti cartine di tornasole di questo epocale successo sarebbero i progressivi allargamenti con cui l'Unione, oltre ad offrire importanti stimoli per le economie nazionali volta per volta coinvolte, ha saputo dimostrare di essere capace di disinnescare pericolosi conflitti e di favorire lo sviluppo di organizzazioni statali pluraliste e costituzionalizzate³⁰.

A fronte di questa lettura tanto ottimista non sono però mancate le voci di chi, a vario titolo, ha denunciato i limiti di un'impostazione orientata alla destrutturazione del potere sovrano e al superamento dei modelli westfaliani³¹. In particolare, ai fini del nostro ragionamento è importante segnalare che una prima critica ha denunciato gli effetti perversi prodotti dal sistema decisionale europeo: se la complessità del sistema delle competenze ha l'effetto di diminuire la concentrazione del potere nelle mani di un sovrano e di favorire la partecipazione, essa produce anche la non secondaria conseguenza di occultare i responsabili della decisione assunta dietro le procedure e di facilitare un utilizzo non responsabilizzato del potere³². In effetti, nonostante i difensori del *Sonderweg* invitino a non confondere il plebiscitarismo con la democrazia³³, è innegabile che uno dei prodotti del modello europeo è una certa opacità del processo decisionale che, rendendo praticamente impossibile l'identificazione dei responsabili di una certa decisione, mal si concilia con il principio democratico: l'esperienza odierna ci mostra in maniera manifesta come, in una fase di crisi in cui nessuna istituzione vuole assumersi i costi delle impopolari

³⁰ È quanto segnala P. HABERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI, *La democrazia alla fine del secolo*, Bari, Laterza, 1995, 93 – 173.

³¹ Per una critica generale si veda A. CANTARO, *Europa sovrana: la Costituzione dell'Europa tra guerra e diritti*, Bari, Edizioni Dedalo, 2003.

³² Sembra questa la critica rivolta da M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in http://archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/costituzionalismo_irenico/index.html.

³³ È questo il tentativo portato avanti da J. WEILER, *op. cit.*, 535.

decisioni che assume, la costruzione europea è stata utilizzata come strumento per imporre politiche che non potrebbero essere adottate da nessun governo nazionale perché troppo ‘costose’ (in termini di consenso popolare) o addirittura proibite dalle norme costituzionali dei singoli paesi membri.

A ciò si deve inoltre aggiungere che, in linea con una certa cultura giuridica fortemente contraria all’attuale configurazione del processo di globalizzazione³⁴, un secondo filone di critica ha lamentato il fatto che il *Sonderweg* snaturi i meccanismi di funzionamento dello stato sociale e quindi produca un significativo arretramento dei meccanismi preposti alla garanzia dei soggetti più deboli e alla redistribuzione della ricchezza. Secondo il ragionamento proposto, l’Europa, in linea con la sua naturale tendenza a proteggere il libero gioco della domanda e dell’offerta, avrebbe dato vita ad una vera e propria ‘rottura’ costituzionale: creando una situazione in cui le forze della produzione possono muoversi liberamente su un territorio di dimensioni continentali e i sistemi di protezione sociale sono invece vincolati in maniera abbastanza rigida entro i confini nazionali, l’Unione europea, rompendo la simmetria tra spazio del mercato e spazio della redistribuzione che ha caratterizzato l’esperienza statale, avrebbe posto le basi per una sostanziale costituzionalizzazione delle teorie economiche liberali e avrebbe quindi portato il benessere al costo di aumentare le disuguaglianze. Anche in questo caso sembra difficile non convenire che la timidezza con cui il diritto primario europeo riconosce alcuni minimi standard sociali³⁵ e alcune discutibili decisioni della Corte di giustizia europea (come le famigerate *Viking* e *Laval*³⁶) offrono importanti

³⁴ In proposito, tra i tanti, si veda C. AMIRANTE, *Dalla forma stato alla forma mercato*, Torino, Giappichelli, 2008.

³⁵ In questo senso si veda la critica fatta da A. CANTARO, *Europa*, cit., 127 – 130.

³⁶ Per un quadro sulla bibliografia relativa a queste controverse decisioni della Corte di giustizia (C-348/05, *Viking* e C-341/05, *Laval*) si rinvia a F. VECCHIO, *Dopo Viking, Laval e Rüffert: verso una nuova*

conferme delle contraddizioni segnalate da chi è preoccupato che la centralità del mercato che contraddistingue il *Sonderweg* si sia tradotta in un processo di integrazione strutturalmente antisociale.

Una volta compiuta questa brevissima ricostruzione dei meccanismi essenziali di funzionamento del sistema europeo e dei termini del dibattito sull'organizzazione delle istituzioni sovranazionali, il presente lavoro, al fine di offrire nuovi spunti e nuovi argomenti per una valutazione critica del *Sonderweg* europeo, cercherà di analizzare l'evoluzione che nel corso degli ultimi anni ha trasformato il Belgio in un sistema di governance multilivello che, seppur in un contesto diverso, ripropone molti degli elementi che contraddistinguono il cammino speciale dell'Unione europea.

3. IL *SONDERWEG* BELGA E LE SUE CONTRADDIZIONI: DA UNO STATO UNITARIO AD UN SISTEMA FEDERALE.

3.1. L'ESPERIENZA DELLO STATO UNITARIO TRA BARRIERE LINGUISTICHE E RIVENDICAZIONI AUTONOMISTE INCROCIATE.

L'esperienza politica del Belgio prende lo spunto quando, in seguito ai fermenti rivoluzionari europei del 1830, le province cattoliche dei Paesi bassi del sud si ribellano all'assolutismo della monarchia protestante di Guglielmo I e, tra il settembre del 1830 e il febbraio del 1831, danno vita ad uno stato indipendente e ad una costituzione moderna che risente

composizione tra libertà economiche europee e diritti sociali fondamentali?, in https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiBo9zw2IHKAhUHOxQKHap9Bm8QFggqMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europeanrights.eu%2Fpublic%2Fcomme%2FVECCCHIO_Dopo_Viking_Laval_e_Ruffert1.doc&usg=AFQjCNEZcUH5xGgskIhlxjCHvw_hHAlwQ&sig2=ALC0kCKl0XO19SALP5LU5g.

dell'esperienza del costituzionalismo francese e inglese³⁷. L'influenza della Francia sulla nuova organizzazione statale è immediatamente evidente: al di là di un appoggio militare che si rivela decisivo per resistere alla reazione dell'esercito dei Paesi bassi, la passata dominazione napoleonica ha lasciato come eredità una concezione fortemente centralizzata delle istituzioni pubbliche e un sistema scolastico francofono che, formando i pochi in grado di permettersi un'istruzione, ha dato vita ad un ceto elitario nazionale di lingua francese³⁸.

Nonostante la presenza di una cultura centralista e di un'istituzione decisiva per la formazione di un sentimento di appartenenza alla comunità nazionale, il processo di formazione dell'identità belga si trova da subito a doversi confrontare con alcuni ostacoli difficili da rimuovere e resta sostanzialmente incompiuto. Innanzitutto, il primo problema è creato dall'esistenza di una vistosa asimmetria sul piano linguistico perché le province che formano il nuovo stato sono accomunate solo dal fattore religioso e da un sentimento di opposizione all'assolutismo monarchico, ma utilizzano lingue differenti: mentre nella Vallonia, la contiguità territoriale con la Francia, ha favorito una penetrazione del francese abbastanza omogenea dove l'unica eccezione è costituita dal territorio del vecchio principato vescovile di Liegi (in cui, per ragioni di ordine storico, si continua ad utilizzare il tedesco), nei territori del nord la maggioranza parla esclusivamente il fiammingo e solo la piccola percentuale della

³⁷ Per maggiori dettagli sulle vicende dell'indipendenza belga e del processo di costituzionalizzazione si veda F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *Belgio*, in R. BIFULCO, *Ordinamenti federali comparati*, Torino, Giappichelli, 2012, 37 – 41.

³⁸ La centralità dell'insegnamento scolastico in lingua francese è sottolineata da M. GÉRARD, *Economic aspects of constitutional change: the case of Belgium*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2014, 2, 257 – 276.

popolazione che ha avuto accesso al sistema di istruzione padroneggia la lingua transalpina³⁹.

Questa asimmetria di partenza ben presto trova una precisa trasposizione sul piano politico generale e crea quindi una seconda rilevante barriera alla formazione di un sentimento di unità nazionale. Infatti, in parallelo con il processo di espansione del sistema scolastico e con la correlativa opera di francesizzazione del paese che porta una città delle Fiandre come Bruxelles a diventare una capitale francofona⁴⁰, alcuni esponenti del mondo clericale, preoccupati dal fatto che nel sud del paese l'utilizzo del francese veicola la cultura laica di matrice rivoluzionaria e alimenta la formazione di un forte movimento socialista, organizzano su base locale un movimento d'opinione di matrice tradizionalista che rivendica l'utilizzo della lingua fiamminga. Nel corso dell'ottocento, con la progressiva espansione del suffragio, questo movimento politico-culturale inizia ad ottenere alcuni primi successi perché molti degli elettori che nel nord del paese accedono per la prima volta al voto non parlano il francese e, sentendosi sostanzialmente esclusi da un'organizzazione statale francofona, intravedono nelle rivendicazioni linguistiche una possibilità di autentico riconoscimento⁴¹. A questo punto, nel tentativo di venire incontro ad istanze che per la rilevanza acquisita non possono più essere trascurate, si giunge alla legislazione linguistica della fine del diciannovesimo secolo con cui si riconosce la possibilità che le istituzioni utilizzino il fiammingo: così, dopo alcuni provvedimenti con cui tra il 1873 e il 1883 si ammette il

³⁹ La spaccatura interna alle Fiandre tra una maggioranza di lingua fiamminga e una potente borghesia francofona (dispregiativamente chiamata *Fransquillons*) è sottolineata da S. MANCINI, *Surreal Federalism? the Belgian Attempt to Preserve Unity through Contradiction*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0029_mancini.pdf.

⁴⁰ La trasformazione di Bruxelles è messa in evidenza da M. GÉRARD, *op. cit.*, 258.

⁴¹ Il nesso tra la trasformazione del sistema elettorale e le concessioni linguistiche è sottolineato da M. GÉRARD, *op. cit.*, 259.

fiammingo nell'amministrazione della giustizia e nell'istruzione universitaria⁴², nel 1898, con la cosiddetta *loi d'égalité*, la lingua è ufficialmente riconosciuta come seconda lingua dello stato⁴³. È il caso di sottolineare che, per quanto importante, un simile riconoscimento non vale a placare le tensioni. Il modello di “bilinguismo quasi paritario” introdotto dallo storico provvedimento legislativo, infatti, viene presto messo in discussione in favore di una prima adesione ad un modello di “monolinguisimo a base regionale⁴⁴” territorialmente flessibile che crea una frontiera linguistica mobile da rivedere ogni dieci anni e che consente l'uso delle due lingue solo in quei pochi comuni (essenzialmente Bruxelles e il suo circondario) caratterizzati dalla presenza di forti minoranze linguistiche (almeno il 30% della popolazione residente): sotto la pressione della maggioranza dei fiamminghi (che aspirano ad una piena omogeneità linguistica territoriale) e con il tacito assenso dei valloni (ostili ad introdurre l'insegnamento del fiammingo nelle scuole del sud e timorosi che una possibile inclusione linguistica dei fiamminghi possa ridurre le loro opportunità di lavoro), alcune leggi del 1921 e del 1933, sacrificando gli interessi dell'élite francofona del nord, istituiscono un censimento linguistico decennale e decidono che, sulla base dei risultati registrati alla fine dei dieci anni, il territorio belga deve volta per volta essere ripartito in una serie di zone linguistiche mobili, caratterizzate dall'uso esclusivo di una delle due lingue ufficiali⁴⁵.

L'opzione scelta a cavallo tra i due conflitti mondiali, negli anni successivi, determina un ambiente favorevole alla creazione di una serie di specifici problemi politici. Non desta meraviglia che, in un regime di

⁴² Riferimenti alla legislazione di fine ottocento in S. MANCINI, *op. cit.*.

⁴³ Maggiori considerazioni sulla *loi d'égalité* in F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *op. cit.*, 43.

⁴⁴ Sono queste le espressioni utilizzate *ivi*, 44.

⁴⁵ È quanto sottolinea S. MANCINI, *op. cit.*.

“*apartheid*” linguistico in cui due comunità vivono separate all’interno dello stesso paese e danno luogo a distinti dibattiti pubblici⁴⁶, le principali questioni si trasformino in un’occasione di confronto tra le culture di riferimento. Ad esempio, alla fine della seconda guerra mondiale, l’atteggiamento da tenere nei confronti di un monarca sospettato di complicità con gli occupanti nazisti induce all’indizione di un referendum consultivo che nonostante la vittoria del re Leopoldo III, mostra in maniera esemplare l’esistenza di una netta spaccatura tra i francofoni antimonarchici e i fiamminghi filomonarchici⁴⁷.

Infine, oltre alle divergenze linguistiche e politiche, ultimo ma non meno importante elemento di ostacolo allo sviluppo di un’identità nazionale è costituito dalle differenze economiche che contraddistinguono il sistema belga. Da questo punto di vista è sufficiente ricordare che, fino alla prima metà del novecento, la straordinaria espansione dell’industria pesante vallona, avvantaggiata dalla presenza delle numerose miniere di carbone presenti nella regione, ha, per lungo tempo, creato rilevanti differenze di reddito tra un sud con un livello di reddito procapite equiparabile a quello inglese e un nord rurale, povero e bisognoso dell’assistenza finanziaria delle altre zone del paese⁴⁸. Nemmeno il nuovo contesto che si è creato con il finire della seconda guerra mondiale è riuscito ad escludere il fattore economico dagli elementi che, saldandosi alle barriere linguistiche, contribuiscono ad impedire l’emersione di un sentimento nazionale: se è vero che un inaspettato risveglio economico delle Fiandre (trainato dal porto di Anversa⁴⁹) ha fatto rapidamente impennare il tenore di vita degli abitanti della regione, è anche vero che, in

⁴⁶ Questa l’espressione utilizzata da F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *op. cit.*, 45.

⁴⁷ Maggiori dettagli sulla cosiddetta *question royale*, *ivi*, 46.

⁴⁸ Il paragone tra l’economia vallona del tempo e la coeva economia inglese è ripreso da M. GÉRARD, *op. cit.*, 260.

⁴⁹ È quanto ricorda F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *op. cit.*, 47.

ragione delle difficoltà incontrate dalla Vallonia per riconvertire un sistema industriale basato sull'utilizzo di un combustibile fossile non più al passo con i tempi, la situazione di disparità economica si è presto riprodotta a parti invertite⁵⁰. Così, nel tentativo di reagire ad un declino imputato all'incapacità di Bruxelles di capire le specificità dell'economia locale, strati significativi della popolazione di un sud impoverito e non più autosufficiente si trovano a richiedere riforme strutturali di matrice autonomista, mentre il nord, memore delle ruggini ottocentesche e preoccupato dal fatto di doversi assumere i costi dell'assistenza finanziaria di un sistema economico in declino, trova un nuovo motivo per rinsaldare la propria richiesta di autonomia.

Questa breve analisi degli ostacoli che si oppongono all'emersione di un sentimento di identità nazionale sembra sufficiente per concludere che, sul finire degli anni cinquanta, si assiste all'emersione di un quadro socio-politico in cui l'élite che difende l'unità del paese è costretta a confrontarsi con una serie di rivendicazioni autonomistiche incrociate: tanto nelle Fiandre quanto nella Vallonia, non è più possibile trascurare le voci di quanti auspicano modelli organizzativi alternativi. È inoltre importante segnalare che, per quanto unite dal desiderio di mettere in discussione la rigida impostazione dell'organizzazione statale ottocentesca, le spinte autonomistiche sono tutt'altro che omogenee e quindi ancora più difficili da gestire: ad un sud che, impelagato in una difficile fase di riconversione industriale, auspica autonomia decisionale in materia di gestione delle attività produttive. si contrappone un nord che, alle nuove esigenze di indipendenza fiscale e finanziaria, affianca una tradizionale richiesta di autonomia linguistica e culturale.

⁵⁰ Per alcuni dati comparativi sulla crescita economica delle due regioni alla fine della seconda guerra mondiale si veda M. GÉRARD, *op. cit.*, 260.

3.2. L'ESPERIENZA DELLO STATO REGIONALE TRA L'ANOMALO PROCESSO DI DEVOLUZIONE DI COMPETENZE E L'ENDEMICA INSTABILITÀ DEL MODELLO.

Come è facile immaginare, in un contesto in cui l'esistenza di una barriera linguistica è rinforzata da pesanti differenze economiche e da una contrapposizione politica radicata e profonda, l'impianto dello stato unitario belga non può resistere a lungo e si avvia verso la profonda trasformazione degli anni successivi. Così, nel corso di un decennio contrassegnato da forti tensioni sociali, le *lois Gilson* dei primi anni sessanta, pur in una apparente linea di continuità con l'esperienza precedente, esasperano la volontà disaggregativa sottesa ai provvedimenti degli anni precedenti e aprono la strada all'esperienza regionalista⁵¹: pur ribadendo il modello del monolinguisimo a base regionale e pur facendo salva l'eccezione del bilinguismo per il circondario di Bruxelles (abbinata ad una speciale disciplina del distretto elettorale e del distretto giudiziario di Bruxelles Hal Vilvorde⁵²) e degli altri comuni con una minoranza linguistica superiore al 30% della popolazione residente, i provvedimenti in questione sopprimono l'istituto del censimento linguistico decennale e, per evitare una erosione del territorio fiammingo dovuta ad una avanzata dei comuni a maggioranza francofona e dell'estensione del regime bilingue, cristallizzano la mobile frontiera linguistica ereditata dalla legislazione delle decadi precedenti. Risultati di questa operazione sono l'innesto di un problema di demarcazione del territorio all'interno di una complessa questione linguistica e la correlativa creazione di tre regioni linguistiche

⁵¹ Sulle *lois Gilson* si veda anche quanto segnala F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *op. cit.*, 47 – 48.

⁵² Per maggiori ragguagli sulla questione del distretto elettorale e del distretto giudiziario di Bruxelles Hal Vilvorde si veda *ivi*,

monolingue (fiamminga, francese e tedesca) e di un'area bilingue attorno a Bruxelles⁵³.

La legislazione degli anni sessanta rappresenta solo il preludio di un processo di riorganizzazione strutturale dello stato che, nel momento in cui si inaugura il processo di dissoluzione del sistema partitico tradizionale, acquisisce una formale rilevanza costituzionale: nel 1970, a due anni dalla scissione con cui, per reagire alla presenza di partiti autonomisti, il partito popolare si è diviso in un troncone vallone e in uno fiammingo⁵⁴, la riforma costituzionale, tentando di rispondere alle eterogenee istanze autonomistiche che provengono dal territorio, riprende l'idea delle quattro Regioni linguistiche (una francofona, una fiamminga, una tedesca e una bilingue nel territorio di Bruxelles) e a queste affianca tre Comunità culturali (una vallona, una fiamminga e una tedesca) che rispondono alla volontà del nord di preservare le specificità culturali e tre Regioni che devono essere istituite con legislazione organica (una vallona, una fiamminga e una corrispondente all'area di Bruxelles) e che rispondono alla volontà di autogestione economica del sud⁵⁵. È da notare come Comunità culturali e Regioni non sono distinte su base territoriale, ma, funzionano secondo criteri differenti: mentre le prime hanno, *ratione personae*, competenze in materia di belle arti, biblioteche, turismo e sport, le seconde hanno, *ratione loci*, competenza legate alla gestione dei territori⁵⁶. Se è vero che, in abbinamento con le limitate competenze attribuite ai nuovi soggetti istituzionali, l'assenza di autonomia fiscale

⁵³ La trasformazione avvenuta con questo passaggio è sottolineato da S. MANCINI, *op. cit.*.

⁵⁴ Per un quadro sulla evoluzione del sistema dei partiti in Belgio si rinvia a F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *op. cit.*, 91 – 98.

⁵⁵ In questo senso, M. LEROY, *Il federalismo belga*, in A. D'ATENA, *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffré, 2008, 57 – 70, spiega il federalismo belga come la sovrapposizione di due distinte organizzazioni federaliste.

⁵⁶ La “combinazione tra concezione ‘territoriale’ e concezione ‘personale’ di federalismo” è ricordata da G. DI PLINIO, *L'esperienza belga di federalizzazione nell'ottica del sistema della finanza pubblica*, in G. F. FERRARI, *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, Donzelli, 2010, 167 – 221.

(essendo la loro l'unica fonte di finanziamento costituita dai trasferimenti approvati dal parlamento nazionale⁵⁷) sembra inficiare gli effetti disgregativi della riforma, è anche vero che, in questa fase (diversamente da quanto accaduto in passato), il provvedimento arriva a produrre i suoi effetti pure sulle istituzioni statali e quindi crea le condizioni per gli sviluppi successivi: in primo luogo, si introduce una legislazione organica che, per difendere il gruppo linguistico francofono (minoritario all'interno del paese), fa dipendere l'approvazione dell'atto dal contestuale raggiungimento di una maggioranza dei due terzi dei voti di ciascuna camera e di una maggioranza dei parlamentari iscritti a ciascuno dei gruppi linguistici di obbligatoria istituzione; in secondo luogo, la logica di funzionamento del sistema legislativo ordinario viene stravolta dall'introduzione di un meccanismo di allarme preventivo sulla base del quale i tre quarti dei deputati componenti un gruppo linguistico istituito in una delle camere possono sospendere la discussione di quei progetti normativi contenenti gravi offese alle relazioni tra le comunità e può investire della questione il Consiglio dei ministri; infine, si prevede che, con la sola (eventuale) eccezione del Primo ministro, la composizione del governo debba rispettare il principio di parità linguistica secondo cui il numero di ministri francofoni deve corrispondere a quello dei ministri fiamminghi⁵⁸.

Nonostante questa complessa organizzazione corrisponda alla volontà di rispondere a spinte autonomistiche non omogenee, non si può fare a meno di segnalare come essa si riveli ben presto assai disfunzionale: per un verso, anche se il funzionamento delle Regioni è paralizzato in attesa di raggiungere un accordo sulla delimitazione del territorio e

⁵⁷ È quanto ricorda F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *op. cit.*, 415.

⁵⁸ Per maggiori dettagli sulle riforme si veda S. MANCINI, *op. cit.*.

sull'organizzazione politica della regione di Bruxelles, è evidente che la convivenza tra entità che rispondono a logiche differenti può creare conflitti di attribuzione di non facile gestione; per un altro, in un quadro politico reso estremamente complesso dall'obbligo costituzionale di adottare un sistema elettorale proporzionale e dal completamento del processo dissolutivo dei partiti tradizionali (i liberali si scindono nel 1971 e i socialisti nel 1978), l'ampio consenso richiesto dal sistema per funzionare correttamente crea una situazione in cui sono molti gli attori in grado di bloccare il processo decisionale. Pertanto, quando sul finire degli anni settanta il paese si trova in una situazione di grave stallo politico istituzionale, si acquisisce consapevolezza della necessità di inaugurare una seconda fase di riforme costituzionali e, tra il 1977 e il 1978, si cerca un tentativo di compromesso con il cosiddetto patto di Egmont e i successivi accordi di Stuyvenberg⁵⁹.

In seguito al fallimento di questa iniziativa, è con alcune leggi costituzionali del 1980, che si riesce a riformare l'organizzazione regionale e si tenta di individuare dei rimedi ai problemi rimasti aperti dopo la prima riforma: oltre alla rinominazione delle Comunità culturali (da ora semplicemente Comunità) e alla notevole espansione degli spazi di operatività di cui questi soggetti godono in seguito all'attribuzione delle cosiddette competenze “*personnalisables*” (cioè “quelle legate alla persone” e nelle quali “deve necessariamente istituirsi un rapporto tra l'amministrato e il servizio pubblico”⁶⁰), si istituisce una *Cour d'Arbitrage*, chiamata a dirimere i conflitti di competenza tra i diversi soggetti istituzionali dotati di potere normativo e ispirata al principio della parità

⁵⁹ Per quanto riguarda il fallimento degli accordi adottati in questa fase si rinvia a F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *op. cit.*, 53 – 54.

⁶⁰ L'espressione utilizzata è di M. LEROY, *op. cit.*, 63.

linguistica nella individuazione dei suoi componenti⁶¹. Inoltre, si introduce una norma costituzionale relativa ad una limitata autonomia finanziaria delle Comunità e delle Regioni e, pur senza stravolgere il quadro di finanziamento sostanzialmente derivato dall'autorità centrale, si prevede un nuovo sistema di calcolo delle dotazioni substatali che, in ragione della oggettività dei criteri utilizzati, resta comunque ispirato a logiche redistributive e solidaristiche⁶². Il quadro del processo di riforma è poi completato da altri due importantissimi atti legislativi: con la legge organica dell'8 agosto del 1980, si definiscono le regole di base per il funzionamento degli organi della Comunità francese, della Regione vallona, della Comunità fiamminga e della Regione delle Fiandre e si consente che queste ultime possano fondersi insieme⁶³; con la legge ordinaria del 9 agosto 1980, invece, si pongono le regole relative alla vita finanziaria degli enti territoriali istituiti⁶⁴.

Per quanto importante, la fase di riforme del 1980 presenta diversi limiti e non riesce a soddisfare in maniera completa le aspettative dei diversi attori in gioco: per un verso, i francofoni non accettano che, contrariamente ad un disegno costituzionale basato sull'istituzione di tre Comunità e tre Regioni, si siano istituite solo due Regioni e due Comunità; per un altro, i fiamminghi rivendicano una maggiore autonomia fiscale e temono che la situazione per cui le regole finanziarie sono nella disponibilità del parlamento possa addirittura compromettere i (timidi)

⁶¹ S. MANCINI, *op. cit.* sottolinea il nesso che lega il principio della parità linguistica e la delicata funzione arbitrale svolta dalla Corte.

⁶² Come si evince da F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *op. cit.*, 415, mentre la ripartizione delle risorse per le comunità è individuata sulla base del 'territorio' delle Comunità (55% ai fiamminghi e 45% ai francofoni), solo un terzo del finanziamento delle Regioni è ispirato da logiche di concorrenza tra gli enti (essendo ripartito sulla base del reddito prodotto) e i due terzi sono invece parametrati ad indicatori oggettivi come dimensioni del territorio e popolazione.

⁶³ Secondo quanto giustamente osserva *ivi*, 187, con la scelta della fusione delle istituzioni di una sola parte del paese si introduce un "primo germe di asimmetria".

⁶⁴ Per maggiori dettagli sui profili economici e finanziari della seconda riforma dello stato belga si veda M. GÉRARD, *op. cit.*, 263.

risultati da essi raggiunti in questa materia strategica. Un primo passo verso la completa esecuzione del dettato costituzionale viene compiuto nel 1983 per mezzo della legge ordinaria con cui si creano le condizioni per rendere operativa la Comunità tedesca⁶⁵. Occorre tuttavia attendere la fine degli anni ottanta perché una nuova stagione riformatrice riesca finalmente a risolvere la questione di Bruxelles e a mettere l'ultima Regione nelle condizioni di operare effettivamente. Più precisamente, dopo un emendamento del testo costituzionale con cui, nel 1988, si prevede l'attribuzione alle Comunità della competenza in materia di educazione, nel 1989 si definiscono i confini territoriali della nuova Regione bilingue e si risolvono le controversie sul funzionamento delle istituzioni attraverso la riproposizione di quei meccanismi di garanzia per le minoranze linguistiche previsti in sede statale (parità linguistica in seno all'esecutivo regionale e meccanismo di allarme preventivo)⁶⁶. Va anche detto che per risolvere l'insoddisfazione di parte fiamminga si prevede che la materia del finanziamento degli enti substatali debba essere disciplinata attraverso la più garantista legislazione organica (e quindi con il sostanziale assenso dei rappresentati del nord del paese) e si introducono una serie di regole che, secondo la logica del *juste retour*, aumentano l'autonomia fiscale e iniziano ad intaccare la logica redistributiva del precedente quadro normativo⁶⁷.

⁶⁵ È quanto segnala F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *op. cit.*, 188.

⁶⁶ F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2013, 1, 181 – 227, segnala la simmetria della configurazione delle istituzioni della città di Bruxelles rispetto alle istituzioni statali: mentre queste ultime sono pensate per tutelare la minoranza francese (in sede nazionale) dalla maggioranza fiamminga, le prime sono pensate per tutelare la minoranza fiamminga (in ambito regionale) dalla maggioranza francese.

⁶⁷ Per maggiori dettagli sulle regole concretamente adottate si rinvia a F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *Belgio*, cit., 415 – 416.

3.3. L'ESPERIENZA DELLO STATO FEDERALE TRA INGEGNERIA ISTITUZIONALE E PERSISTENTE RISCHIO DI PARALISI ISTITUZIONALE.

Non diversamente da quanto accaduto in passato, nemmeno la realizzazione della Regione bilingue di Bruxelles e la concessione di una più ampia autonomia fiscale riescono a disinnescare la dinamica disaggregativa dello stato belga. Anzi, tra il 1992 e il 1993, appena pochi anni dopo la conclusione della terza fase di riforma, le contraddizioni generate dai provvedimenti normativi degli anni precedenti portano ad una nuova fase di trasformazioni che culmina con la proclamazione dello stato federale del Belgio. In particolare, a stimolare i nuovi interventi sul quadro delle regole di natura costituzionale è, per un verso, la peculiare asimmetria creata tra l'assemblea parlamentare di Bruxelles (direttamente eletta) e le altre (composte di parlamentari nazionali)⁶⁸ e, per un altro, la difficoltà di finanziamento per il soggetto istituzionale più debole della parte meno sviluppata del paese (cioè la Comunità francofona)⁶⁹.

Così, in seguito ad una profonda crisi di governo determinata dall'incapacità di risolvere i problemi del distretto di Bruxelles Hal Vilforde, si avviano una serie di negoziati tra le due Comunità principali e, passando attraverso gli accordi di San Michele e San Quintino, si giunge alla più importante modifica nella storia della Costituzione belga. Innanzitutto, l'articolo 1 viene modificato e prevede espressamente che «il Belgio è uno stato federale che si compone di Comunità e Regioni». Inoltre, accanto ad un'espansione delle competenze enumerate degli enti

⁶⁸ È quanto segnalato da K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, New York, Palgrave Macmillan, 2012, 58.

⁶⁹ Secondo quanto riporta F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *Belgio*, cit., 415 diversamente dalle Regioni, il sistema di finanziamento delle Comunità, in ragione dell'assenza di competenza diretta di queste ultime sulle persone, si rivela problematico sin dalla sua prima implementazione.

substatali, la nuova formulazione dell'articolo 35, pur rimanendo sospesa fino all'introduzione di una legge organica di attuazione e di una modifica della Costituzione che ancora oggi non sono state adottate, prevede una peculiare clausola di residualità, secondo cui «l'Autorità federale non ha competenze che nelle materie che le sono attribuite formalmente dalla Costituzione e dalle leggi considerate in virtù della Costituzione stessa. Le Comunità o le Regioni, ciascuna per ciò che la concerne, sono competenti per le altre materie, alle condizioni e secondo le modalità fissate dalla legge»⁷⁰. Si cerca poi di rendere più stabile l'esecutivo centrale attraverso una complessa riorganizzazione del Senato e attraverso la razionalizzazione della forma di governo parlamentare⁷¹. Infine, con specifico riferimento alle questioni che hanno stimolato la riforma, si interviene per rendere elettive le assemblee parlamentari degli enti substatali, si spostano (senza modificare il finanziamento statale) alcune competenze della Comunità francofona in favore della Regione vallona (in maniera da alleggerire il peso dei costi che la prima istituzione deve sostenere) e si interviene sulle regole fiscali per ampliare la capacità impositiva delle Regioni a scapito della capacità impositiva centrale⁷².

Il massiccio intervento non si rivela sufficiente per alleggerire la pressione e nel giro di pochi anni si riavvia il processo di riforma. Nel 1999, l'assemblea parlamentare fiamminga approva cinque risoluzioni con cui i partiti locali sfidano la volontà di conservazione dei valloni e manifestano una comune presa di posizione in favore di un nuovo

⁷⁰ Per maggiori ragguagli relativi alla sospensione della clausola di residualità si rinvia a F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *Belgio*, cit., 286 - 287.

⁷¹ Sul significato della riforma del senato del 1993, S. MANCINI, *op. cit.*. Tra gli interventi finalizzati alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare, la stessa autrice, inoltre, segnala l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva.

⁷² È quanto segnalato da F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *Belgio*, cit., 56 - 58 e da M. GÉRARD, *op. cit.*, 263.

intervento riformatore⁷³. Nonostante l'opposizione delle istituzioni vallone si esprima attraverso una decisa presa di posizione dell'assemblea parlamentare regionale (che in un primo momento vale a precludere la possibilità di una riforma costituzionale), la persistente situazione di difficoltà economica vissuta dalla Comunità francofona, in abbinamento ad un panorama politico nazionale che in seguito allo scandalo della diossina rischia un ulteriore sgretolamento, induce i partiti di lingua francese ad aprire un negoziato in cui, tra le altre cose, si discute l'ampliamento delle competenze regionali, l'estensione dei poteri fiscali delle Regioni, la riorganizzazione del sistema di previdenza sociale e la riforma dell'organizzazione della Regione di Bruxelles. Sulla base di queste sollecitazioni si giunge ad una serie di accordi (il cosiddetto accordo di San Policarpo o del Lambermont, il cosiddetto accordo di Santa Perletta o del Lombard e il cosiddetto accordo di San Bonifacio) che trovano formalizzazione nelle due leggi organiche del 13 luglio 2001 e nella legge ordinaria di quella stessa data: in seguito alla quinta riforma dello stato, in cambio del rifinanziamento delle Comunità, i partiti fiamminghi, pur incontrando l'indisponibilità dei francofoni a discutere della regionalizzazione della previdenza sociale, ottengono la concessione della più ampia autonomia fiscale regionale in Europa⁷⁴, il trasferimento di competenze strategiche alle Regioni (in particolare quella relativa al controllo sugli enti locali)⁷⁵ e delle norme di garanzia per la rappresentanza parlamentare della minoranza linguistica a Bruxelles⁷⁶.

⁷³ È quanto riferisce B. CANTILLON, *Belgian social federalism: Quo Vadis?*, in www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/Research_Paper_3-2013_Cantillon.pdf.

⁷⁴ Per maggiori dettagli si veda P. PEETERS, *Belgium. The Fifth Belgian State Reform ('Lambermont'): A General Overview*, in *European Public Law*, 2003, 9, 1 – 12.

⁷⁵ *Ivi*, 5 – 7.

⁷⁶ *Ivi*, 10 – 12.

Come già sperimentato in passato, nonostante le tensioni generate dalla riforma arrivino fino alla Corte di arbitrato, neanche questo intervento riesce a dare un assetto definitivo al tormentato quadro istituzionale belga. Dopo le due leggi costituzionali con cui, nel 2005 e nel 2007, si modificano le assemblee parlamentari delle regioni e delle comunità (che vengono rinominate parlamenti) e la Corte d'arbitrato (che viene rinominata Corte costituzionale), l'incapacità di dare attuazione alla decisione con cui il giudice costituzionale ha imposto di rivedere le norme sul distretto elettorale di Bruxelles Hal Vilforde si traduce in una nuova situazione di crisi istituzionale⁷⁷: il successo dei nazionalisti fiamminghi alle elezioni del giugno 2010 determina un quadro politico spaventoso che può essere ricomposto solo dopo aver tentato per nove volte di formare un esecutivo e solo dopo ben cinquecentoquaranta giorni di negoziati⁷⁸. L'apertura di una sesta fase di riforma dello stato è l'unica via di uscita per cercare di conciliare un sistema partitico frammentato che nemmeno di fronte ad una situazione di chiara emergenza riesce a trovare una sua composizione razionale. In virtù di questa emergenza si arriva al cosiddetto cosiddetto *Butterfly Agreement* del 2011 e, anche al prezzo di non rispettare le regole che formalmente presiedono alla modifica della Costituzione⁷⁹, tra il 2012 e il 2013 si adotta un incisivo pacchetto di misure di riforma. Ancora una volta, l'organizzazione statale risulta profondamente modificata da sofisticati interventi di ingegneria istituzionale: al di là della ridefinizione

⁷⁷ Sul punto si veda G. CONTI, *Verso la sesta riforma dello stato in Belgio*, in <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=21523&dpath=document&dfile=08012013120336.pdf&content=Verso+la+sesta+riforma+dello+Stato+in+Belgio+-+stati+europei+-+dottrina+-+>.

⁷⁸ Il quadro completo dei vari tentativi portati avanti dal Re per cercare di ricomporre il quadro politico nazionale in F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *Il federalismo*, cit., 193 – 195.

⁷⁹ Per un'analisi dei problemi relativi al rispetto delle regole che presiedono alla modifica della Costituzione si rinvia a J. GOOSSENS – P. CANNOOT, *Belgian Federalism after the Sixth State Reform*, in *Perspectives on Federalism*, 2015, 7, 29 – 55.

dell'assetto di Bruxelles (e dei comuni limitrofi)⁸⁰ e di una nuova trasformazione del Senato⁸¹, si potenzia l'autonomia finanziaria dei soggetti substatali⁸² e, pur senza dare attuazione all'articolo 35, le competenze degli enti federati si espandono fino a toccare materie connesse alla previdenza sociale⁸³.

3.4. LE CRITICHE AL PROCESSO DI RIFORMA: RISCHIO DI PARALISI, OPACITÀ ISTITUZIONALE E COMPRESSIONE DEI MECCANISMI DI REDISTRIBUZIONE.

Le trasformazioni dello stato belga hanno stimolato nella dottrina una serie di riflessioni che ricordano quelle suscitate dal *Sonderweg* europeo. Così, per un verso, si è messo in evidenza come la dimensione processuale e la straordinaria complessità di un federalismo “sovrapposto” e in continuo divenire sono riuscite a garantire un autentico pluralismo linguistico, sociale e culturale⁸⁴.

Per un altro, in un'ottica di comparazione tra ordinamenti federali, la flessibilità dell'organizzazione statale belga e la sua volontà di rinnegare il “feticismo istituzionale” delle forme federali classiche si sono rivelate vincenti per garantire soluzioni pacifiche alle controversie tra i diversi

⁸⁰ Per quanto riguarda la definizione degli assetti territoriali e organizzativi di Bruxelles e del suo circondario, in seguito alla sesta riforma si veda F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *Il federalismo*, cit., 199 – 211.

⁸¹ Per maggiori dettagli sulla trasformazione del senato si rinvia a J. GOOSSENS – P. CANNOOT, *op. cit.*, 38 – 41.

⁸² Sul potenziamento dell'autonomia finanziaria degli enti substatali si veda F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *Il federalismo*, cit., 221 – 228.

⁸³ Sulla nuova ridefinizione delle competenze si veda J. GOOSSENS – P. CANNOOT, *op. cit.*, 44 – 46. Sulla questione del trasferimento di competenze in materia di previdenza sociale si veda B. CANTILLON, *op. cit.*.

⁸⁴ A. MASTROMARINO, *op. cit.*, 935 sostiene a questo proposito che «l'essenza del Belgio risiede nel riconoscimento della diversità e nella ricerca della cooperazione».

attori politici⁸⁵: diversamente da quanto accade all'interno di altre organizzazioni statuali (ad esempio, la Spagna) dove l'esistenza di un centro decisionale forte si è a volte scontrata violentemente con le rivendicazioni autonomistiche della periferia, il Belgio ha sviluppato una capacità di gestire i conflitti interni senza contrasti violenti e si è rivelato un essenziale agente di pacificazione.

Però, a fronte del riconoscimento di queste virtù non è mancato chi ha voluto sottolineare le contraddizioni del modello. A questo proposito, è impossibile non notare come, con il corso del tempo, i vari strumenti di garanzia dei principali gruppi linguistici e delle organizzazioni che li rappresentano abbiano favorito lo sviluppo di logiche consociative che, nei fatti, rendono impossibile l'adozione di soluzioni non concertate tra l'élite francofona e fiamminga. Sulla base di una simile constatazione si è quindi osservato come il modello belga sia caratterizzato da un'ibridazione tra federalismo giuridico e consociativismo che ricorda da vicino il *Sonderweg* europeo e che sostanzialmente ne riproduce i principali difetti⁸⁶.

In primo luogo, si sono messi in evidenza i rischi di un sistema in cui un mancato accordo tra i principali attori si può tradurre, e di fatto si è più volte tradotto, in una grave paralisi del quadro istituzionale: se è vero che fin qui i principali protagonisti della vicenda hanno evitato la paralisi definitiva e sono riusciti a rimettere in moto il sistema attraverso il 'baratto' tra il (contingente) sostegno finanziario fiammingo e l'adesione francofona ai progetti di devoluzione autonomistica, è anche vero che, per sua natura, questa risorsa non può essere infinita e che, in ragione della crescente difficoltà ad individuare nuovi compromessi tra le parti, molti autori hanno

⁸⁵ La capacità del Belgio di gestire pacificamente i conflitti è valorizzata da M. LEROY, *op. cit.*, 70.

⁸⁶ A. LIJPHART, *Introduction. The Belgian example of cultural coexistence in comparative perspective*, in A. LIJPHART, *Conflict and coexistence in Belgium: The dynamics of a culturally divided society*, Berkley, 1981.

manifestato una certa sfiducia sulla capacità del Belgio di farvi ricorso in futuro⁸⁷.

In secondo luogo, si è segnalata l'opacità del processo decisionale belga: se, da un canto, la straordinaria complessità del modello si è rivelata utile per individuare soluzioni ai continui problemi di convivenza tra soggetti diversi, da un altro, essa si è tradotta in una frammentazione che rende molto difficile l'esercizio della responsabilità politica perché per il cittadino comune è quasi impossibile l'individuare con certezza i responsabili delle decisioni politiche⁸⁸.

Infine, un ulteriore elemento di critica del *Sonderweg* belga riguarda il profilo dei rapporti socio-economici. Soprattutto dopo che le ultime riforme (ed in particolare dopo la sesta riforma con cui si sono poste le basi per una regionalizzazione del sistema di previdenza sociale) hanno minato le basi su cui poggiano le istituzioni dello stato sociale belga e hanno indebolito i meccanismi redistributivi e di perequazione territoriale, si è iniziato a mettere in relazione la dinamica disaggregativa con la crisi del federalismo sociale belga e con le gravi diseguaglianze che questa sta producendo nella parte meno sviluppata del paese: riproducendo le logiche di un sistema sovranazionale in cui il mercato è europeo e la redistribuzione è nazionale, in Belgio si sono amplificate le asimmetrie tra uno spazio di circolazione economica di dimensioni continentali e lo spazio della solidarietà che, anche al costo di aumentare le asimmetrie esistenti e

⁸⁷ Sul punto si rinvia alla brillante analisi di D. CALAUWAERTS – M. REUCHAMPS, *Combining Federalism with Consociationalism: Is Belgian Consociational Federalism Digging its Own Grave?*, in *Ethnopolitics*, 2015, 14, 277 – 295.

⁸⁸ Secondo M. LEROY, *op. cit.*, 70 «il principale rimprovero da fare alle istituzioni belghe è che il cittadino non capisce niente».

di comprimere i diritti delle fasce sociali più deboli, tende a spostarsi verso il livello regionale⁸⁹.

4. CONCLUSIONE. UNA FILOSOFIA DELL'INTEGRAZIONE DISFUNZIONALE ALLA REALIZZAZIONE DEI VALORI EUROPEI DI DEMOCRAZIA E DI SOLIDARIETÀ?

Alla luce dell'analisi svolta dovrebbe essere abbastanza chiaro che, almeno per certi versi, le dinamiche e i risultati che contraddistinguono il *Sonderweg* belga si pongono quasi agli antipodi rispetto a quelli che caratterizzano il *Sonderweg* adottato dalle istituzioni europee: mentre in Europa si è sviluppato un processo di progressiva aggregazione tra stati membri che punta a raggiungere forme sempre più sofisticate di integrazione tra i popoli europei, in Belgio si è sviluppata una dinamica disaggregativa che ha eroso il vecchio impianto dello stato unitario e che sta progressivamente separando i cammini dei principali ceppi linguistici del paese. Per rendersi conto delle difficoltà di una comparazione tra Belgio e Unione europea, a questa importantissima constatazione occorrerebbe poi aggiungere tutte le differenze sociali, politiche e istituzionali che distinguono un sistema federale in cui vivono dieci milioni di abitanti e si riconoscono (solo) tre lingue, da un soggetto sovranazionale in cui centinaia di milioni di cittadini comunicano attraverso ventitre lingue

⁸⁹ Secondo il Rapporto richiesto dalla Commissione LIBE del Parlamento europeo (*The impact of the crisis on fundamental rights across Member states of the EU. Country Report on Belgium*) e pubblicato nel 2015, negli ultimi anni le fasce sociali più deboli hanno visto un deterioramento del diritto all'istruzione, alla salute, al lavoro e alla casa. Evidenze dello stesso genere sono evidenziate anche dal Rapporto sul Belgio elaborato nel quadro del *Sustainable Governance Indicators* del 2014.

ufficiali e in cui esistono ancora più profonde differenze economiche e culturali⁹⁰.

Nonostante questa considerazione, però, non si può fare a meno di rilevare come, sulla base dell'analisi svolta, si possano comunque individuare alcuni elementi che valgono ad accomunare due modelli tanto diversi. Innanzitutto, come si è cercato di dimostrare, esiste una linea di continuità sul piano della filosofia che ispira i due sistemi istituzionali: al netto delle pur importanti differenze, i due modelli, preso atto della difficoltà di definire un progetto comune che senza comprimere le diversità di partenza possa coinvolgere i diversi attori sociali, rinunciano a priori all'idea di codificare nuove risposte collettive ai problemi e, piuttosto, preferiscono una frequente (e costosa) attivazione di riforme che deliberatamente si guardano bene dal mettere in discussione le identità originarie e che non affrontano le radici sociali dei problemi. Insomma, tanto il *Sonderweg* belga, quanto quello europeo usano l'ingegneria istituzionale per reiterare periodicamente schemi costanti: parafrasando il Gattopardo di Tommasi di Lampedusa, si potrebbe sostenere che, in nome del funzionalismo che anima i due progetti politici, tutto deve continuamente cambiare affinché non si tocchino gli originari equilibri basati sulla posizione privilegiata di cui godono i soggetti (cioè, i gruppi linguistici e gli stati membri) che, per la loro capacità di rappresentare le (indiscutibili) linee di faglia identitarie, controllano saldamente e orientano lo svolgimento dei processi.

In secondo luogo, a dispetto della loro originalità, anche gli obiettivi e i risultati a cui pervengono le due diverse formule di organizzazione

⁹⁰ Per un più attento e approfondito paragone tra Belgio e Unione europea si rinvia a W. SWENDEN, *What – if anything – can the European Union learn from Belgian federalism and vice versa?*, in *Regional and Federal Studies*, 2005, 15, 187 – 204.

politica sembrano equiparabili: per un verso, tanto il Belgio che l'Unione europea puntano a garantire una pacifica convivenza tra i diversi; per un altro, come si è tentato di mettere in evidenza nel corso della trattazione, entrambi i sistemi riescono in questo obiettivo solo a condizione di scaricare i costi del processo sulle fasce sociali più deboli: pochi dubbi possono esserci a proposito del fatto che i soggetti meno attrezzati siano quelli chiamati a subire gli effetti negativi generati dai due *Sonderweg* in termini di effettiva possibilità di partecipazione al sistema decisionale e di redistribuzione delle risorse economiche.

In conclusione, pare possibile affermare che l'analisi svolta conferma tutte le preoccupazioni di quella dottrina che, al di là delle singole soluzioni istituzionali, ha criticato l'inconsistenza dell'attuale progetto europeo: dinnanzi ad un quadro in cui, in seguito ad una comune scelta conservativa di fondo, uno stato in dissoluzione e una unione di stati in formazione finiscono con il produrre gli stessi effetti negativi, sembra confermata l'ipotesi di un nesso tra l'attuale configurazione del progetto europeo e gli attuali problemi costituzionali connessi alla vischiosità dei processi decisionali e allo strutturale indebolimento dei sistemi redistributivi. Se quanto appena detto è vero, una riflessione coraggiosa e capace di mettere in discussione gli equilibri su cui oggi si regge il vecchio continente diventa ogni giorno più urgente per impedire che l'Europa finisca paradossalmente con il produrre quelle violazioni dei valori di eguaglianza e di difesa dello stato di diritto che, ai sensi dell'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, si è da lungo tempo impegnata ad evitare.

**Federalismo e governança econômica no Brasil como referência para
reflexão no contexto do estado cooperativo**

Hugo César Araújo de Gusmão

Professor de Direito Constitucional do Departamento de Direito Público,

Universidade Estadual da Paraíba

SUMARIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO E A UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. 3. O MODELO FEDERAL DELINEADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 3.1. DA DENSIDADE NORMATIVA DO MODELO FEDERAL BRASILEIRO. 3.2. O DESENHO NORMATIVO DO MODELO FEDERAL BRASILEIRO: COMPETÊNCIAS E LIMITES. 4. FEDERALISMO E GOVERNANÇA ECONÔMICA NO MODELO BRASILEIRO. 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

1. INTRODUÇÃO

A forma federativa de Estado é um dos eixos centrais de um modelo político aberto, e, portanto, um dos elementos constituintes do DNA de uma Constituição normativa. Isto por que, junto aos direitos fundamentais, e ao princípio democrático, o modelo federal de Estado aponta no sentido de ampliação da emancipação humana ao aproximar, territorialmente, o poder político do cidadão comum.

Cabe salientar, no entanto, que, falar de federalismo exige ir além da abstração dos argumentos doutrinários. Enquanto forma de Estado que pretende gerir a coexistência de unidades políticas autônomas, o modelo federal impõe desafios econômicos de grande relevância. Estes desafios vão desde a relação entre a União e as unidades federadas, até a relação destas entre si.

Enquanto forma complexa de organização política, o federalismo necessita de um substrato econômico capaz de dar sustentação à teia normativa que compõe a relação político-administrativa entre as unidades federadas. Razão pela qual, o estudo dos desafios históricos e das falhas e vantagens do modelo vigente revela-se imprescindível.

Este contexto se vê acentuado hodiernamente, diante dos dilemas decorrentes da grave crise que se abateu sobre o mundo a partir de 2008. No caso europeu, onde vige, não livre de polêmica, um modelo federal bastante peculiar, a meio caminho entre a soberania das unidades políticas que compõem a União, e a prevalência normativa desta, a crise expôs as falhas de um compromisso político aquém do exigido para transitar para

fora de suas consequências nefastas. Ademais, acentuou o déficit democrático, na medida em que as medidas impopulares de combate aos problemas econômicos e fiscais, provinham, predominantemente, do cenário comunitário.

Neste sentido, contemplar experiências forâneas pode se revelar uma iniciativa esclarecedora para a compreensão do próprio modelo adotado. A análise dos problemas, limitações e desafios de outros modelos federais pode ajudar a lançar luz sobre as indiossincrasias e, se não a apontar um caminho a seguir, ao menos revelar o caminho a se evitar.

Para além de tudo isso, ademais, o modelo de integração europeu, representando um aprofundamento prático da ideia de Estado Cooperativo, pode se servir de experiências federativas nacionais diversas, enquanto estas, também podem reverter em proveitos próprio acertos derivados desta peculiar forma de integração. Neste sentido, vale a pena refletir sobre a experiência federal brasileira, tendo em vista o paradigma consolidado por Peter Häberle, que serve como norte explicativo no processo de interpenetração dos Estados.

Este artigo tem como objeto a relação entre o modelo federal historicamente adotado no Brasil e a pretensão de equilíbrio da governança econômica. Basicamente, o objetivo deste trabalho é expor e analisar o desenvolvimento histórico do Estado Federal no Brasil, os esforços no sentido de lhe conferir sustentação econômica, e os dilemas que se apresentam a partir da Constituição de 1988, como referência para reflexão da questão territorial no Estado Cooperativo.

Para alcançar este objetivo, partimos da seguinte pergunta problematizante: a noção de Estado Constitucional Cooperativo poderia lançar luz sobre o debate em torno da sustentação do modelo federal

brasileiro e ao mesmo tempo assimilá-lo como objeto de reflexão para o aperfeiçoamento de um maior aprofundamento das suas propostas? Para responder a esta pergunta, partiremos, nesse estudo, da seguinte hipótese de trabalho: o modelo de Estado Constitucional Cooperativo serve à reflexão em torno da sustentação econômica da experiência federal brasileira na medida em que sua proposta aglutinadora e ao mesmo tempo centrada no pluralismo e nos direitos fomenta a descentralização como experiência política emancipadora, por um lado, e casa com a noção de redução de desigualdades por meio da cooperação social, econômica e humanitária, numa proposta política culturalmente comum.

Para esta finalidade, dividir-se-á este trabalho em duas partes. Na primeira delas, introduzir-se-á e analisar-se-á a ideia de Estado Cooperativo, e sua relevância para proteção de direitos. Em seguida, será apresentado o perfil normativo do modelo federal adotado em 1988. Finalmente, realizar-se-á uma análise histórica panorâmica do desenvolvimento histórico desde modelo, com todos os desafios nele implicados e as respostas que, ao longo do tempo, foram dadas.

2. ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO E A UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.

O advento da globalização trouxe consigo mudanças que não afetaram somente o campo político-econômico. Sobretudo, ocasionou uma verdadeira ruptura das tradicionais premissas de organização dos Estados, na medida em que suscitou a ideia de cooperação estatal baseada na proteção da pessoa humana, pluralismo de ordenamentos jurídicos e uma

visão remodelada da soberania. Este processo de transformação do Estado culminou com a intensificação da integração entre as nações, mediante a formação de comunidades supraestatais como forma de facilitar a cooperação e a proteção dos direitos humanos que se tornou um dos imperativos da sociedade contemporânea.

Esta dinâmica mundial ganhou força no período pós-Segunda Guerra, principalmente com a assinatura da Carta das Nações Unidas em 1945, que marcou o início de uma nova era para os Estados. O preâmbulo da Carta nos revela que integração é a palavra-chave desse novo contexto mundial marcado pela reafirmação dos direitos fundamentais do homem e pela busca das condições necessárias à manutenção da justiça.

Os Estados deixavam de existir isoladamente para comungar em uma solidariedade global pautada na coexistência pacífica. Os tratados internacionais tornaram-se, então, mais frequentes e buscavam consolidar essa nova ordem ao passo que vinculavam os Estados a observar e garantir os direitos fundamentais, importando assim em uma universalização dos direitos humanos.

Vale ressaltar, que a estrutura do Estado Constitucional estava voltada para suas relações internas, sendo as relações internacionais direcionadas para o campo político econômico, o que não reclamava uma normatização tão expressiva neste sentido, fato que pode explicar, inclusive, o número bem inferior de tratados internacionais multilaterais entre o século XVIII e XIX.

Todavia, após o advento da Segunda Guerra Mundial, os Estados Nacionais em formação constitucional, passaram a intensificar as relações interestatais, por meio de blocos e comunidades transnacionais, no afã de fortalecer alianças econômicas, políticas e até culturais, em decorrência do

processo de globalização expressivo que o mundo passava a experimentar, no qual o intercâmbio de informações, bens e pessoas aumentou de forma tão vertiginosa que os Estados precisaram se adaptar a nova conjuntura político-econômica internacional.

Levando em conta os intensos processos da globalização, e sobretudo o processo de integração europeia, o constitucionalista alemão Peter Habërle desenvolve a teoria do Estado Constitucional Cooperativo, um modelo estatal que se caracteriza pela cooperação econômica, social e humanitária no âmbito internacional, o que conseqüentemente acarreta uma tendência ao enfraquecimento dos limites entre o interno e o externo, com a finalidade de dar prevalência ao direito comunitário, já que – segundo o seu entendimento - os Estados não existem mais isoladamente, mas tão somente enquanto integrantes de uma comunidade internacional.¹

Nesta seara surge um novo paradigma para o Direito Constitucional, vez que o Estado deixa de se preocupar exclusivamente com seu ordenamento e passa a vivenciar uma interpenetração estatal pautada na cooperação internacional.² Segundo a lição de Rafael Bustos Gisbert,³ o

¹ P. HÄBERLE. *El estado constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 145.

² “El Estado cooperativo vive de la cooperación con otros Estados, con la comunidad de naciones y con organizaciones internacionales. Conserva y salvaguarda a éstas a pesar de tener que conservar su propia identidad cara a todas las susodichas instituciones, adopta estructuras constitucionales derivadas de la comunidad internacional en sí sin que ello le suponga perder sus propios perfiles o sin dejar que se desdibujen, impulsa también a la vez la constitucionalización de toda la comunidad internacional sin tampoco sobrestimar sus propias posibilidades, toma parte junto con otros Estados en el llamado diálogo Norte-Sur, adopta responsabilidades sin refugiarse en cómodos subterfugios. Desarrolla sobre todo, ya desde el mero punto de vista de los propios textos constitucionales internos, procedimientos, competencias y estructuras, proponiéndose tareas que justifica mediante la cooperación con el exterior al abrirse a tales fuerzas de tal modo que el clásico esquema interior-exterior se deshace, al igual que acaba con las doctrinas de la presunta impermeabilidad normativa y termina poniendo en tela de juicio el presunto monopolio estatal de la exégesis respecto de las fuentes del Derecho. El Estado cooperativo es un tipo de Estado que trabaja en el desarrollo de un Estado internacional cooperativo hallándose en camino de lograr un tipo de Estado cooperativo común.” (P. HÄBERLE. *Pluralismo y Constitución*. Madrid: Tecnos, 2002, p. 262).

³ R.B. GISBERT. *La constitución Red: un estudio sobre supraestatalidad y constitución*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2005, p. 197.

Estado Constitucional Cooperativo está aberto a uma sociedade pluralista a nível nacional e supranacional, enfrentando essas realidades através da cooperação internacional. Ou seja, o Estado Constitucional Cooperativo é um modelo de Estado cuja identidade, inclusive a nível internacional, se forma dentro de uma complexa teia de relações inter e supranacionais, assim como na medida em que se torna plenamente consciente da colaboração internacional e por ela se responsabiliza fazendo valer o princípio da solidariedade, bandeira alçada nesta nova feição de Estado.

Assim, o Estado Constitucional Cooperativo substitui o conceito tradicional de Estado Constitucional Nacional, entendido como Estado Constitucional democrático internamente, mas não cooperante no plano internacional.⁴ O Estado Constitucional Cooperativo não deixa de ser um Estado Nacional, mas ele agrega a essa estrutura elementos de abertura, cooperação e integração que descaracterizam o Estado nacional como uma unidade fechada, centrada na soberania nacional.⁵

Os contornos do Estado Constitucional Cooperativo pressupõem consequentemente o enfraquecimento da soberania estatal, assim como uma prevalência do direito comunitário em relação ao direito interno, já

⁴ “En una época que permite hablar de la llegada de la hora ‘del Estado constitucional a nivel planetario’ (...), la Teoría General de la Constitución se encuentra, en la Europa actual, en un estado de auge único en su género. El lema de la ‘casa común europea’ exige mantener una situación puntera en lo tocante a la ciencia jurídica civilista. Una de las vías en este sentido la configura el ‘Derecho constitucional común europeo’, al crear las bases internas de dicha ‘casa común europea’ (para conservar la terminología) al pergeñar estructuras comunes (...), mientras que la reconstrucción de la Europa del Este exige una teoría general que sea simultáneamente europea ‘y’ nacional. La europeización de la Teoría General del Derecho y del Estado es programa y proyecto a la vez y se encuentra ya en fase inicial de desarrollo. (...) Reconocer que los Estados nacionales europeos se han constituido de forma ‘análoga’ y que tales analogías son precisamente lo que de común tienen, al igual que lo que presupone su existencia, permite a cada Estado seguir su propio camino y, simultáneamente, contemplarse a sí mismo inmerso en el contexto común europeo.” (P. HÁBERLE. “Derecho Constitucional Europeo”. In: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 79, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Enero – Marzo, 1993, p. 11, 13).”

⁵ M.A. MALISKA. “A cooperação internacional para os direitos humanos entre o direito constitucional e o direito internacional. desafios ao estado constitucional cooperativo”. In: *Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania* (IDCC). Londrina: IDCC, 2005, p.61.

que se passa a permitir a transmissão de poderes soberanos a organizações e instituições supranacionais ou internacionais, assumindo uma perspectiva transnacional.⁶ Não obstante, isso não significa que os Estados devem abdicar de sua identidade nacional e peculiaridades regionais em favor de uma ordem universal, mas sim buscar uma aproximação entre as culturas.

Cumprido destacar que o fato de os Estados Constitucionais estarem inseridos em um processo de cooperação, não apresenta um obstáculo para se expressarem juridicamente através de um sistema próprio, pois a natureza em comum dos Estados constitucionais proporciona o compartilhamento de uma série de valores, concepções e princípios — tais como os relativos à consagração dos direitos humanos e sua concreta garantia, o princípio democrático, o do Estado social de Direito — servindo, assim, de elemento cultural comum neste processo, o que favorece uma unidade na diversidade. A teoria do Estado Constitucional Cooperativo é, sobretudo, defensora da abertura constitucional em matéria de direitos humanos, especialmente quando as Constituições estão inseridas em um contexto cultural semelhante e favorável à proteção dos direitos fundamentais, garantindo assim a evolução textual da Constituição nessa matéria. Nas palavras do doutrinador alemão:

"En la 'Internacional del Estado constitucional' , en la 'familia' de los Estados constitucionales, el intérprete de los derechos fundamentales tiene que tomar en consideración siempre los textos universales y regionales sobre os derechos humanos. La apertura de los contenidos y las dimensiones de los derechos fundamentales 'hacia fuera' es consecuencia de la evolución hacia el Estado constitucional cooperativo. De este modo surge una 'comunidad de interpretación de los derechos fundamentales' . O bien: la sociedad abierta de los intérpretes de los derechos fundamentales se hace internacional, y se diferencia, inclusive de acuerdo com las convenciones regionales de

⁶ P. HÄBERLE. Op. cit., 2001, p. 87.

derechos humanos (como la CEDH y la CE) y la afinidad cultural, por ejemplo, en los espacios europeo, latinoamericano o africano".⁷

Embora a construção doutrinária de Häberle esteja inequivocamente enraizada na experiência jurídica europeia não se pode desprezar que a realidade constitucional latino-americana tende a muitos dos pressupostos essenciais para sua concretização. Nesse passo, a despeito de não haver um processo de integração na América Latina com a mesma complexidade daquele engendrado na União Europeia, não podemos negar que muitos dos Estados latino-americanos se enquadram, sem maiores dificuldades, no conceito de Estado cooperativo, garantindo vias de abertura à interação com a comunidade internacional nas suas Constituições, principalmente no que concerne a proteção dos direitos humanos.

Nesse cenário, o Direito Comparado consagra-se como um elemento de interpretação das normas nacionais, ampliando inclusive as fontes do Direito. Vale salientar que apesar de o conceito de fonte do direito nos remeter quase sempre à Constituição escrita, isto não põe em questão a abertura e pluralidade das fontes no modelo de Estado Constitucional Cooperativo, uma vez que as fontes do direito não constituem um *numerus clausus*, isto é, o rol elencado nas Constituições é meramente exemplificativo. Assim, principalmente quando se trata de direitos humanos, em virtude de seu caráter universal e conteúdo em constante expansão, é sempre possível que o Estado Constitucional Cooperativo assimile como fonte do direito normas de direitos humanos cunhadas no âmbito internacional a fim de aprimorar a proteção jurídica desses direitos no âmbito interno.

⁷ P. HÄBERLE. "Derecho Constitucional Común Europeo". In: *Revista de estudios Políticos* (nueva Época). N.º 79, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Enero – Marzo, 1993, P. 163-164.

O processo de abertura das fontes do direito revela-se necessário à própria evolução textual da Constituição, que renova-se adotando mecanismos mais sofisticados de proteção jurídica, afinados com as demandas do mundo globalizado. Dessa forma, tendo em vista as características do Estado Constitucional Cooperativo, as democracias pluralistas nos últimos anos vêm reformando suas Constituições para incluírem cláusulas de abertura ao ordenamento internacional. é um fenômeno recente que atende ao chamado da integração global e universalização dos direitos humanos. A Constituição brasileira nos traz exemplos claros dessa abertura. No parágrafo único do art. 4º, vamos encontrar abertura à integração econômica materializada no projeto do Mercosul, e no art. 5º e seus parágrafos, a abertura jurídica à influência de normas oriundas do Direito Internacional, tratados e órgãos supranacionais. Vejamos:

Art. 4º Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Art. 5º § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Art. 5º § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais Art. 5º § 4º O Brasil se submete à jurisdição de tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.

Detendo nossa análise especialmente sob o § 3º ao art. 5º, CF/88, cabe destacar que tal dispositivo surgiu em resposta à polêmica doutrinária e jurisprudencial concernente à hierarquia dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. A introdução deste novo dispositivo na Carta Magna brasileira significou um reconhecimento formal de uma

realidade que já existia antes de seu próprio advento, a natureza materialmente constitucional dos tratados e convenções de direitos humanos, contemplados no §2º do art. 5º. Discorrendo sobre o tema, Celso Lafer esclarece⁸ que o novo parágrafo 3º do art. 5º pode ser considerado como uma lei interpretativa destinada a encerrar as controvérsias jurisprudenciais e doutrinárias suscitadas pelo parágrafo 2º do art. 5º.

De acordo com a opinião doutrinária tradicional, uma lei interpretativa nada mais faz do que declarar o que pré-existe, ao clarificar a lei existente. Noutra vertente, há uma corrente doutrinária que ressalta que em sistemas regidos pelo princípio da supremacia formal e material da Constituição sobre todo o ordenamento, como ocorre no Brasil, o entendimento da constitucionalidade dos tratados sobre direitos humanos sem a adoção de qualquer controle poderia anular a possibilidade do controle da constitucionalidade desses diplomas normativos. Além disso, como a expressão direitos humanos é muito ampla, poderia haver uma abertura prejudicial do ordenamento interno a normas não tipicamente protetoras da pessoa humana, alheia ao controle da ordem constitucional interna.

A sempre possível ampliação inadequada dos sentidos possíveis da expressão “direitos humanos” poderia abrir uma via perigosa para uma produção normativa alheia ao controle de sua compatibilidade com a ordem constitucional interna. O risco de normatizações camufladas seria permanente. A equiparação entre o tratado e Constituição, portanto, esbarraria já na própria competência atribuída ao Supremo tribunal Federal para exercer o controle da regularidade formal e do conteúdo material desses diplomas internacionais em face da ordem constitucional nacional.

⁸ C. LAFER. *A internacionalização dos direitos humanos, constituição, racismo e relações internacionais*. São Paulo: Manole, 2005, p. 64.

Ressalta-se, porém, que na medida em que esse tipo de controle possa ser exercido, não se podem olvidar as possíveis repercussões de uma declaração de inconstitucionalidade no âmbito do Direito Internacional.⁹

Assim, diante dos imperativos que a nova ordem internacional impõe ao Estado e a conseqüente necessidade de resguardar a ordem interna, os Estados Constitucionais estão inseridos em uma profunda revisão de sua jurisprudência como forma de conciliar a cooperação com a manutenção da supremacia constitucional, até por que o Estado harbërliano não pressupõe a negação das particularidades de cada Estado, mas preza pela busca de características comuns por meio da cultura que possam fomentar o dialogo entre os diversos ordenamentos, e logicamente favorecer a cooperação.¹⁰

Para a resolução desse impasse a melhor solução seria um controle jurisdicional prévio que simultaneamente garantisse a proteção do núcleo constitucional, aquele que segundo Habërle identifica ideologicamente um Estado e que por outro lado permitisse a abertura à ordem internacional sem receios de que o ordenamento constitucional fosse posto em perigo pela recepção de normas oriundas de tratados internacionais. A falta desse tipo de controle não encerra a adequadamente a questão da abertura ao âmbito internacional, pois suscita a hesitação por parte das Cortes constitucionais no processo de assimilação da globalização. Assim resta

⁹ G. F. MENDES; I. M. COELHO; P. G. G. BRANCO. *Curso de direito constitucional*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 274.

¹⁰ “Constitución quiere decir orden jurídico fundamental del Estado y de la sociedad, es decir, incluye a la sociedad constituida, aunque ciertamente no en el sentido de nociones de identidad, es decir, no sólo es el Estado el constituido (la Constitución no es sólo Constitución ‘del Estado’). (...) De ninguna manera se hace referencia exclusiva al ‘esqueleto de las normas’, sino que hay que incluir a la cultura y al ambiente políticos, las opiniones y prácticas, que no son jurídicas en sentido estricto, en la ‘sociedad’ constitucional. (...) Frente a este trasfondo debe concebirse a la Constitución como un estadio cultural. Toda Constitución de un Estado constitucional vive en última instancia de la dimensión de lo cultural. (...) Al mismo tiempo la concepción culturalista (...) de las Constituciones gana en capacidad de convicción. La Constitución no es sólo un ordenamiento jurídico para los juristas, (...) sino que actúa esencialmente también como guía para los no juristas: para el ciudadano la Constitución no es sólo un texto jurídico (...), sino también expresión de un estadio de desarrollo cultural (...).” (HÄBERLE, P. Op. Cit., 2001, p. 3, 4, 5).

prejudicada a construção do Direito Constitucional Comum em virtude da adoção de teorias que preferem a supralegalidade das normas de tratados internacionais, em detrimento da evolução textual do bloco de constitucionalidade que sempre importará em acréscimo aos valores constitucionais, enriquecendo o direito interno ao adotar mecanismos refinados de proteção e garantia de direitos humanos.

No contexto do Estado Cooperativo, a questão territorial adquire uma relevância peculiar. Se tomarmos o caso europeu como parâmetro, poderemos perceber que os desafios se desdobram tanto internamente quanto externamente. Por um lado, a expansão da União mantém um delicado equilíbrio com a soberania dos Estados. Por outro, dentro dos próprios Estados-Membros, em certos casos, as unidades político-administrativas fazem acentuar a descentralização ao pleitear uma maior autonomia.

No que concerne especificamente ao quadro comunitário, a estruturação político-administrativa obedece a muitas das premissas do modelo federal, inclusive a ideia de solidariedade. No contexto da crise econômica, o desequilíbrio entre os Estados-Membros, diante da necessidade de coesão em torno de medidas geralmente comandadas não necessariamente por entidades cuja autoridade derive de uma legitimidade democrática plena, coloca sobre a mesa o problema da gerência econômica de um processo de integração, e sua sustentação.

Os imperativos econômicos, passam, portanto, a representar um desafio à ideia de Estado Cooperativo. No plano de um Estado Federal como o brasileiro, exatamente no âmbito dos imperativos econômicos situa-se o nó-górdio do modelo de descentralização político-administrativa, na medida em que se fazem presentes severas disparidades socio-

econômicas entre as várias regiões. Faz-se, portanto, necessário, observar experiências externas para refletir sobre o próprio modelo. Nesse caso, a realidade brasileira representa um desdobramento digno de análise.

3. O MODELO FEDERAL DELINEADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

3.1. DA DENSIDADE NORMATIVA DO MODELO FEDERAL BRASILEIRO.

A forma federativa de Estado goza da mais alta reputação normativa na Carta Política vigente. Figura, de cara, no seu Art. 1º, como princípio fundamental da República Federativa do Brasil.¹¹

Neste dispositivo, são lançados alguns dos aspectos essenciais desse modelo. O primeiro deles é o princípio de indissolubilidade. O Constituinte preferiu não silenciar sobre o tema da resiliência da unidade federativa, impedindo, assim, que qualquer polêmica separatista pudesse assomar no cenário político brasileiro. Mais que isso, a indissolubilidade da unidade federativa se vê reforçada quando, ao tratar das hipóteses de intervenção federal, no Art. 34, I, prescreve-se sua decretação a fim de manter a integridade nacional.¹²

Cabe destacar também que, no Art. 1º, caput, identifica a Constituição as várias unidades federativas. Sendo estas o Estado, o Município e o Distrito Federal. Este último ganha destaque especial por

¹¹ J.A. da SILVA. “O estado-membro na Constituição Federal”. *RDP*, 16,15.“

¹² A. de MORAES. *Direito constitucional*. 25ª Ed. São Paulo: Atlas S.A., 2010, p. 282.

funcionar com dupla competência legislativa, ou seja, atua com competências legislativas ora de Município, ora de Estado, nos termos do Art. 32, § 1º.¹³

Mais adiante, já no âmbito dos objetivos da República, prescreve-se uma diretriz com sérias consequências, conforme teremos oportunidade de verificar mais adiante. No Art. 3º, estipula-se como objetivo da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades sociais e regionais. Fica patente, dessa forma, que o Constituinte reconhece as disparidades e assimetrias historicamente consolidadas entre as várias regiões brasileiras. Curioso, no entanto, é a referência às desigualdades regionais, e não entre Estados.

Para além dessa configuração inicial, a densidade normativa do modelo federal brasileiro se reforça com sua inclusão no rol de temas caracterizados como intangíveis. No esforço de garantir aspectos libertários caros ao constitucionalismo normativo no rescaldo da transição para a democracia, o Constituinte de 1987/1988, dotou o mecanismo de reforma constitucional de uma cláusula de intangibilidade. Neste mecanismo, consagrado no Art. 60, da Carta Magna, figura o § 4º, no qual são indicados os feixes temáticos que qualificam certos dispositivos constitucionais, colocando-os fora de alcance de eventuais reformas tendentes a aboli-los. Entre eles figura a forma federativa de Estado.¹⁴

A própria natureza da previsão de existência de cláusulas de intangibilidade é de complexa delimitação, e ainda hoje vem sendo construída pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Dado que a Constituição de 1988 não é necessariamente a mesma dos nossos dias no

¹³ *Ibidem*, p. 282.

¹⁴ *Ibid.*, p. 309.

que tange ao alcance que lhe é conferido por meio da interpretação, o que pode ser considerado fora do alcance de eventuais emendas constitucionais, em muitas situações, só pode ser definido caso a caso. No entanto, pode-se deduzir que maiores limitações às competências estaduais para além das erigidas pelo texto originário, supressão do princípio de indissolubilidade, extinção de unidade federativa constitucionalmente prevista ou ampliação das hipóteses de intervenção federal, são hipóteses claramente fora do alcance de emendas supervenientes.

3.2. O DESENHO NORMATIVO DO MODELO FEDERAL BRASILEIRO: COMPETÊNCIAS E LIMITES.

Apesar de consagrar o princípio da competência residual, no Art. 25, § 1º, segundo o qual aquilo que não é listado como competência exclusiva da União, ou se proíbe aos Estados, a estes está franqueada, o modelo federal brasileiro é demasiado concentrado na figura político-administrativa daquela.¹⁵

Não é necessário ir além do caput do Art. 22, I, para se ter uma noção deste perfil concentrador, quando a Carta Magna prescreve: "Compete privativamente à União legislar sobre: direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho".

O federalismo brasileiro foi construído com peculiar concentração na figura política da União. Aos Estados a competência conferida não se

¹⁵ D.V.M. FARENA. "Federalismo e Direito Econômico". In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 28, N. 111, 1991, p. 21 - 40, p. 25.

compara com aquela das unidades federadas no modelo federal norte-americano, alemão ou mesmo do modelo autonômico espanhol.

Ainda assim, fica previsto no Art. 25, § 1º, o advento do poder constituinte derivado decorrente, ou seja a capacidade dos Estados de se organizarem por meio das Constituições que adotarem, e das leis que porventura desejem elaborar. No âmbito das competências legislativas, cabe salientar que a Constituição prescreve um rol de competências privativas da União, a possibilidade de delegação de competências da União em favor dos Estados, as comoetências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, a competência residual dos Estados, a competência exclusiva do Município, a competência suplementar deste, e aquela reservada ao Distrito Federal.¹⁶

Cabe salientar, que o federalismo brasileiro trouxe à baila, de modo peculiar, a figura política do Município, qualificando-o como ente federativo. Um pioneirismo bem salientado por Paulo Bonavides: "não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988".¹⁷

A Constituição de 1988 delimita a intervenção federal como a medida que, suspendendo a autonomia dos Estados, visa sanar situações de anormalidade no equilíbrio federativo. Encontra-se prevista no Art. 34, tanto podendo ser espontânea como provocada.¹⁸ No primeiro caso, acontece para defender a unidade nacional, a ordem pública e as finanças

¹⁶ *Ibidem*, p. 30.

¹⁷ P. Bonavides. *Curso de Direito Constitucional*. 6. Ed, São Paulo: Malheiros, 1996, p. 314.

¹⁸ A. de MORAES., op. cit., p. 328.

públicas. Na segunda situação, pode ocorrer por solicitação, para defesa dos Poderes Executivo ou Legislativo locais, ou por requisição, junto ao STF, a fim de garantir o cumprimento de ordem ou decisão judicial ou defesa dos princípios sensíveis: forma republicana, sistema representativo, regime democrático, direitos da pessoa humana, autonomia municipal, prestação de contas da administração pública direta e indireta, aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais na manutenção e desenvolvimento do ensino e serviços públicos de saúde.¹⁹

4. FEDERALISMO E GOVERNANÇA ECONÔMICA NO MODELO BRASILEIRO.

Não se pode negar que o federalismo brasileiro, historicamente, sofreu forte influência do modelo norte-americano. Apesar disso, no entanto, tinha peculiaridades bastante próprias que se distanciavam daquele sistema. Assim é que, em 1889, com a proclamação da República, as antigas Províncias, assim caracterizadas por força de Decreto de 1821, sem mais, transformam-se em Estados. Estas figuras políticas tinham uma natureza artificial, com profundo déficit de legitimidade.²⁰

A vertente que se adota, portanto, de imediato se distancia da experiência norte-americana. No modelo brasileiro, opera um federalismo

¹⁹ D.M.V. FARENA. Op. cit., 1991, p. 37.

²⁰ M. C. PIRES. “Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo”. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, N. 106, pp. 163-189, Jan. - Jun. 2013, p. 165.

por segregação²¹, em oposição ao federalismo por agregação. Isso porque, no caso brasileiro, a unidade nacional já era uma realidade.

Desde muito cedo, a União atuou como forte financiadora da experiência federativa, quando, através de investimentos públicos das estatais, verbas orçamentárias e megaprojetos nacionais, ajudava a consolidar a experiência federativa no país.

A Constituição de 1891 consagra, juntamente com a separação de poderes, presidencialismo e republicanismo, o modelo federativo como a forma de Estado adotada. De início, os Estados assumem um perfil caracterizado por forte autonomia político-administrativa, ao ponto de declararem-se soberanos e fazerem divergir suas constituições daquela da República.²²

Do ponto de vista do financiamento, o federalismo criado em 1891 era dualista puri. Havia arrecadação de impostos por parte da União e dos Estados, direta e exclusivamente, sem participação direta ou indireta em impostos de competências alheias. Estes últimos adotavam um sistema tributário próprio, e praticamente independente.

Uma orientação distinta começa a se consolidar a partir das reformas de 1926, a fim de fortalecer a União, com o intuito de garantir uma melhor distribuição de riquezas. Somente com a Constituição de 1934, surge um modelo de federalismo fiscal cooperativo.²³ A União centralizará poderes, reconhecendo também o Município como unidade federativa. Esta realidade será acentuada, e a autonomia estadual drasticamente reduzida

²¹ Parte da doutrina, no entanto, afirma que no caso brasileiro, não vige um ou outro modelo e sim um federalismo por conversão normativa.

²² E. J. de OLIVEIRA; J. L. BARBOSA; M. FRANÇA. “A reforma do Estado brasileiro e a descentralização: implicações do federalismo fiscal nos estados e municípios”. In: *Revista Educação e Política em debate*, v. 2, N. 2, pp. 405-416, Jul-Dez. 2013, p. 410.

²³ M.C. PIRES. Op. cit., 2013, p. 167.

com a Era Vargas, quando inclusive leva-se a cabo uma intervenção do Governo Central nos Estados.

Sem descuidar da centralização, porém restaurando muito das autonomias dos Estados, a Constituição de 1946 dotou os Municípios de autogoverno, e instaurou o modelo de federalismo cooperativo, no qual o produto da arrecadação de impostos federais era compartilhado por Estados e Municípios e os daqueles, por estes últimos²⁴

Esse aspecto marca a experiência brasileira a partir daí — com o hiato de 1967 a 1988, com hipertrofia do Executivo e atrofia das autonomias estaduais — como um federalismo de integração com marcada tendência centralizadora até os dias atuais, conforme indicamos anteriormente. Tal tendência histórica é tão característica que mesmo com a tentativa de repartição de competências tributárias com o novo modelo federativo de 1988, não foi possível afastar a tendência de concentração de poderes na União.

Conforme salientamos anteriormente, no Brasil, o pacto federativo está revestido de intangibilidade. Vige um modelo que dota as unidades federativas estaduais de autonomia política, administrativa e financeira. Cada ente federado, dessa forma, pode regulamentar suas despesas, instituir e arrecadar impostos, caracterizando uma mistura de meios próprios de autofinanciamento com meios derivados do poder central.²⁵

O Município enquanto ente federado, uma peculiaridade brasileira, não pode requerer receitas alheias, e sim com receita originária. Recebe, no

²⁴ E. J. de OLIVEIRA; J. L. BARBOSA; M. FRANÇA. Op. cit., 2013, p. 411.

²⁵ H. T. TORRES. “Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro”. In: *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 3, N. 5, pp. 25-54, Mar.-Ago.- 2014, 32.

entanto, repasses do Governo Federal e dos Estados, sendo-lhe vedado, no entanto, ficar dependente deles.

A descentralização é tratada no Brasil, em alguns momentos como um processo de reordenação e reconfiguração político-administrativa, e em outros como um mecanismo democrático de acoplamento da esfera pública governamental com diferentes núcleos do poder. Mais que isso, de certa forma, a descentralização opera como alternativa à crise econômica, enfrentamento do regime autoritário, oposição à concepção centralista da federação.²⁶

Em 1988, o modelo federativo adotado radicaliza em prol do Município e em detrimento do Estado-membro. Vigê a partir daí um condomínio de poderes: competências privativas, residuais e de interesse local, respectivamente da União, Estados e Municípios. Sem dúvida que o fortalecimento deste último, representa também um fortalecimento da cidadania, porém às custas da autonomia estadual.²⁷ A verdade é que, nem o que se convencionou chamar de autonomia nominal dos Municípios oculta a forte tendência centralizados na figura político-administrativa da União. A repercussão prática disto é que a União concentra a parte mais significativa dos recursos arrecadados, caracterizando um federalismo cooperativo com financiamento centrífugo, que opera em favor das entidades de maior capacidade financeira.

Para além disso, cabe salientar que, no modelo Brasileiro, as competências e obrigações, sobretudo aquelas atribuídas aos Estados, não vieram acompanhadas de transferências de recursos econômicos à altura.

²⁶ M.C. PIRES, Op. cit., p. 171.

²⁷ *Ibidem*, p. 175.

Ao reconcentrar receitas, a União, receando perder capital político, afasta a repartição tributária dos ideais democráticos.

Na Constituição de 1988, caracterizada como uma Constituição financeira cooperativa de equilíbrio, conforme se verificou, manifestou-se uma preocupação com a redução das desigualdades regionais. O lastro para esta redução de desigualdades fiscais e econômicas implicou, de modo paliativo, a destinação de recursos financeiros de regiões mais desenvolvidas para aquelas de economia mais deprimida, incentivos fiscais e parafiscais de natureza compensatória, e as transferências voluntárias para execução de políticas públicas.

Pode-se afirmar que, com o advento da Constituição de 1988, na corrente de uma nova descentralização, tentou-se criar um federalismo cooperativo equilibrado, com poder da União de estabelecer normas gerais de Direito Financeiro, e despesas com educação e saúde previstas constitucionalmente em favor dos entes federativos.²⁸

A despeito de tal configuração e de tais tentativas de redução de desigualdades, as medidas têm se mostrado insuficientes, gerando, em muitos casos, dependência das unidades federadas mais frágeis tanto em relação às mais ricas, como em relação ao Governo Federal. A guerra fiscal passa a ser, portanto, um resultado perverso desse contexto de desigualdades regionais.²⁹ O nó górdio do federalismo brasileiro, portanto, é esse. Trata-se de criar uma ordem econômica com justa repartição de riqueza, pois, na atualidade o cenário é de profundo desequilíbrio entre a geração de receitas e responsabilidades dos Estados e Municípios.

²⁸ E. J. de OLIVEIRA; J. L. BARBOSA; M. FRANÇA. Op. cit., 2013, p. 414.

²⁹ M.C. PIRES, Op. cit., 2013, p. 176.

Na tradição federalista brasileira, observa-se uma transição de um modelo centrífugo, com dispersão do poder para a periferia, para um modelo centrípeto, com centralização do poder na figura da União, porém com rateio da arrecadação federal. Ademais, pode-se apontar um federalismo cooperativo horizontal.

O objetivo de redução de desigualdades regionais tem se constituído num desafio político constante. A forma de financiamento de um modelo capaz de enfrentar esse objetivo, por outro lado, representa o Santo Graal do modelo federal brasileiro. Isso porque no afã de captar recursos, conforme já salientamos, configura-se uma autêntica guerra fiscal entre unidades federadas. Ao mesmo tempo, é necessário ir além das tradicionais formas de financiamento, tais como fundos de participação, que visam reduzir disparidades entre unidades da federação e a distribuição de royalties, relativos à rendas derivadas do petróleo e outros minérios.

Dentro do contexto aqui analisado, podemos salientar tanto alguns elementos que podem servir para aprofundar a experiência federal no Brasil, como também alguns desafios que pendem sobre o modelo adotado. Por um lado, cabe ampliar matérias de legislação concorrente e competências estaduais e municipais. No mesmo diapasão, cabe preservar a repartição de receita federal em prol de Estados e Municípios. Tudo isso, a fim de neutralizar as duas grandes nuvens negras que pendem sobre o horizonte político-administrativo brasileiro, sem que para isso se incorra no agigantamento do papel da União, a submissão consensual dos entes federativos a fim de aumentar a captação de recursos e o dirigismo da União e perda parcial de autonomia: a guerra fiscal, e a desatualização de

mecanismos de distribuição de fundos de participação de Estados e Municípios.³⁰

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O federalismo brasileiro revela-se um sistema demasiado complexo, tendo evoluído ao longo do Século XX sempre em tensão com a tendência centralizadora da União, oscilando, entre os períodos democráticos e autocráticos, do modelo cooperativo ou descentralizado, para o de um sistema concentrador de poderes. Para além destas tendências históricas, a conformação territorial brasileira expressa desigualdades regionais gritantes, com graves disparidades socio-econômicas.

A Constituição de 1988, que consagrou um sistema centrípeto e cooperativo de financiamento das unidades federativas, também situou a forma federativa de Estado como indissolúvel, dotando-a de rigidez intangível. Para além disso, o Constituinte também propugnou a redução das desigualdades regionais com um dos objetivos da República Federativa do Brasil.

Este equilíbrio é muito difícil, diante do modelo de financiamento adotado, e, a rigor nunca foi devidamente alcançado. Se por um lado, há forte concentração de poderes no âmbito da União, a assimetria no que concerne à arrecadação de recursos e desatualização da distribuição dos fundos de participação de estados e municípios faz com que a autonomia estadual e municipal sejam verdadeiras quimeras, empenhando-se estes na

³⁰ H. T. TORRES, Op. cit., 2014, p. 37.

guerra fiscal e na dependência financeira da União, colocando em risco o pacto federativo.

Por outro lado, se de pacto se fala aqui, e se, como conteúdo do pacto entendemos a obrigação de solidariedade entre as diversas unidades federadas, podemos ao mesmo tempo asseverar que o perfil cooperativo é pressuposto de qualquer projeto federal. Neste sentido, a ideia de Estado Constitucional Cooperativo, se bem pensada para conferir legitimidade ao processo de aglutinação supraestatal pode ser utilizada no debate aqui proposto sob duas perspectivas distintas, porém correlatas.

Por um lado, considerando que o projeto europeu, em referência ao qual se constrói não só a ideia de Estado Constitucional Cooperativo, como também a de Direito Constitucional Comum, não tratada neste trabalho, se constrói como um projeto político federal de delicada sustentação, a experiência de outros modelos federais, sobretudo quando estes lutam para suprimir desigualdades regionais, é de grande valia. Nos últimos anos, a Europa, mergulhada numa profunda crise econômica que atingiu desigualmente seus variados Estados-membros viu-se, sem mecanismos normativos plenos e aptos à finalidade, e sem legitimidade, diante da necessidade de avançar no sentido de uma resposta comum tanto para aplacar a crise como para reduzir as assimetrias entre suas unidades constituintes.

Diante de situações como essa, a experiência brasileira de luta secular contra desigualdades regionais, ao tempo em que se tenta sustentar um modelo federal, pode ser objeto de valiosa reflexão. Por outro lado, os princípios de pluralismo e cooperação econômica, social e humanitária, num contexto de proteção de direitos, num projeto político aberto ao mundo e ao mesmo tempo unificado e descentralizado para contemplar

uma coexistência pacífica entre identidades culturais locais, regionais e nacionais, elementos que em conjunto compõem a noção de Estado Constitucional Cooperativo, podem servir para aprofundar as reflexões dogmáticas sobre o modelo federal adotado no Brasil, e sobre os problemas seculares em torno dos quais nos debatemos enquanto comunidade política.

**La UE ante los nuevos desafíos:
¿hacia la desintegración del sueño europeo?**

Valentina Faggiani*

Profesora interina de Derecho Constitucional,

Universidad de Granada

SUMARIO: 1. EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN EL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UE. 2. EL DIVORCIO DEL REINO UNIDO DE LA UE: HISTORIA DE UN MATRIMONIO SIN AMOR. 3. LA RESPUESTA DE LA UE A LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS. 4. EL PARADIGMA DE LA COOPERACIÓN TRANSNACIONAL COMO REMEDIO A LA DESINTEGRACIÓN DE LA UE.

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Grupo de Investigación: Andalucía, la Unión Europea y el Estado Social (SEJ-106), del que la autora es miembro.

1. EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN EL PROCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UE.

El objetivo de este trabajo es elaborar una reflexión sobre el alcance de la denominada «crisis»¹ que está afectando a la UE como entidad llamada a la construcción del mercado interior y de un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras, que ha de asumir los rasgos de un gran Estado Federal, y todo ello con el objeto de averiguar si es posible formular algunas soluciones que den respuesta a la UE ante los nuevos desafíos que amenazan su supervivencia.

Con esta finalidad, se ha considerado oportuno abordar este tema a partir de las siguientes cuestiones: ¿Si la UE está en crisis, se trata de una única crisis o de varias crisis que se entrecruzan entre ellas? y, en esta segunda hipótesis, ¿Qué ámbitos ocupan? ¿Qué medidas se han adoptado para hacer frente a esta situación? y ¿Cuáles son las principales «mutaciones constitucionales»² que éstas han producido? Las respuestas a estas preguntas permitirán contestar a la última cuestión, es decir: ¿La situación de «emergencia» que están viviendo la UE y sus Estados miembros podría llegar a la destrucción del «sueño europeo»³?

¹ Sobre la «crisis» de la UE y su alcance, *vid.* J. E. FOSSUM y A. J. MENÉNDEZ (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, ARENA Report, n. 2, Centre for European Studies, University of Oslo, Oslo, 2014.

² A. J. MENÉNDEZ, «La mutación constitucional de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 32, n. 96, 2012, pp. 41-98.

³ S. AUER, «The end of the European Dream. What future for Europe's constrained democracy?», *Eurozine*, n. 3, 2013, pp. 1-15. Disponible *on line* en la siguiente dirección electrónica: www.eurozine.com. El autor, comparando la UE a *Gasby*, concluye que «*The bitter-sweet conclusion to Fitzgerald's American dream is Gatsby's tragic death. To imagine him happily reunited with Daisy is implausible. Romantic love seldom makes a marriage work. Similarly, utopian projects are bound to fail in politics. Both try in vain to escape the banality of everyday life. Like Gatsby, Europeans attempted to defy their own history. As Fitzgerald concluded, Gatsby believed in the green light, the orgastic future that year by year recedes before us. It eluded us then, but that's no matter – tomorrow we will run faster,*

Ante todo, cuando se habla de crisis de la moneda única no nos referimos solo a la crisis económica de los últimos años⁴. Estamos más bien ante una crisis más profunda, una «crisis compleja y multidimensional»⁵, que ha alterado las relaciones entre Estado y Mercado, perjudicando la estructura constitucional del Estado social y democrático de Derecho⁶ y mostrando todas sus debilidades estructurales.

La crisis de la deuda soberana, que constituye un desarrollo de la crisis financiera de 2008, ha supuesto la transformación de la «quiebra del mercado» a la «quiebra del Estado»⁷, poniendo a Europa ante la necesidad de «salvar al salvador»⁸, mediante la institución de una serie de medidas *ad*

stretch out our arms further... And one fine morning – So we beat on, boats against the current, borne back ceaselessly into the past» (p. 12).

⁴ A. J. MENÉNDEZ, «La mutación constitucional de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, cit., p. 44. Según el autor, «[...] lo que habitualmente denominamos la crisis europea es en realidad la agregación y superposición de cinco crisis (económica, financiera, fiscal, de gobierno macro-económico y política), que a su vez resultan de cinco debilidades estructurales de la Unión Europea: (1) carencia de un modelo económico capaz de sostener el Estado Social y Democrático de Derecho a medio y largo plazo; (2) pretensión de emancipar el sistema financiero de la economía en su conjunto (y, obviamente, en particular de las actividades no financieras), lo que desencadenó un proceso insostenible de *financiarización* de la economía; (3) progresiva pérdida de la base cognitiva y de instrumentos de coerción efectivos para asegurar la viabilidad fiscal del Estado; (4) pérdida o renuncia de las palancas fundamentales de gobierno macroeconómico o renuncia a utilizarlas; (5) creciente heterogeneidad de las Constituciones socio-económicas de los Estados miembros de la Unión Europea, que hace más frágil un proceso de integración basado esencialmente en la síntesis de las tradiciones constitucionales nacionales».

⁵ E. CHITI, A. J. MENÉNDEZ y P. G. TEIXEIRA, «El rescate europeo de la Unión Europea», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 29, 2012, pp. 54-71. Al respecto, *vid.* p. 54.

⁶ Sobre la crisis económica como crisis constitucional del Estado Social, se reenvía a: E. Álvarez Conde, «El derecho constitucional y la crisis», *Revista de Derecho Político*, n. 88, 2013, pp. 83-122; G. Amato, «Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2013, pp. 1-8; F. Balaguer Callejón, «Crisis económica y crisis constitucional en Europa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, 2013, pp. 91-107; M. Dawson y F. Witte, «Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis», *The Modern Law Review*, vol. 76, issue 5, 2013, pp. 817-844; A. J. Menéndez, *De la crisis económica a la crisis constitucional de la Unión Europea*, Eolas Ediciones, León, 2012.

⁷ G. NAPOLITANO, «Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali», *Giornale di diritto amministrativo*, n. 11, 2008, pp. 1083-1094; ID, «L'assistenza finanziaria europea e lo Stato "co-assicuratore"», *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10, 2010, pp. 1085-1097. Sobre el punto *vid.* en particular p. 1096.

⁸ G. NAPOLITANO, «La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact», *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2012, pp. 461-469. El autor, en relación con la gestión de la crisis de la deuda soberana afirma: «La crisi del debito sovrano costituisce uno sviluppo della crisi finanziaria scoppiata nel 2008 e segnala il concreto pericolo di un passaggio da un "fallimento del mercato" a un "fallimento dello Stato". Lo sbilanciamento dell'intervento pubblico sul versante finanziario, unitamente alla bassa crescita, infatti, ha finito per aumentare l'esposizione debitoria degli Stati. Ma è nell'area dell'euro che si è manifestata la crisi più grave di liquidità e di solvibilità delle finanze pubbliche. A un anno e mezzo dallo scoppio della crisi economica e finanziaria nel settore privato, dunque, l'Europa ha per prima dovuto affrontare il problema di "salvare il salvatore"».

hoc como el MEDE y el *Fiscal Compact*⁹. Tales instrumentos, con los que se ha realizado la reforma del «Eurosistema»¹⁰, han determinado un punto de inflexión hacia el comienzo de una nueva fase del proceso de integración europea.

Estos mecanismos de cooperación intergubernamental, formalmente más allá del marco institucional de la UE¹¹, han alterado el marco constitucional del Derecho supranacional¹², incidiendo profundamente en la estructura y el contenido sustantivo de la Constitución de la Unión y en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros. Esta «constitucionalización implícita»¹³ de la UE es evidente tanto en el MEDE como en el *Fiscal Compact*. El primero, asumiendo la función de un fondo común de sostenibilidad para los EEMM, ha conseguido convertir a la UE

L'ordinamento europeo, però, non contemplava nel suo arsenale alcuno strumento di intervento in caso di insostenibilità del debito pubblico di uno Stato membro. Di fronte allo scoppio dell'emergenza greca, pertanto, si sono dovute escogitare soluzioni istituzionali ad hoc, per impedire che un default sovrano producesse conseguenze negative a catena sull'euro e sulle finanze pubbliche degli altri paesi, compresi quelli 'virtuosi'» (pp. 461-462).

⁹ Entre las principales medidas de *governance* adoptadas en el seno de la UE, se encuentran: la Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro (2011/199/UE); el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), Bruselas, 2 de febrero de 2012; el *Fiscal Compact*, formalmente Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, Bruselas, 2 de marzo de 2012; el *six pack* o paquete legislativo de reforma de la gobernanza económica, compuesto por cinco reglamentos y una directiva (2011) y el *two pack* para el refuerzo de la supervisión presupuestaria, compuestos por dos reglamentos (2013); y por último el Pacto por el Euro Plus (2011) y el Código de Conducta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los cuales son instrumentos de *soft law*.

¹⁰ G. PITRUZZELLA, «Chi governa la finanza pubblica in Europa?», *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2012, pp. 9-49. Según el autor, «Anche a non pervenire a conclusioni così drastiche, resta dotata di una forte capacità esplicativa la configurazione dell'Eurosistema come "macchina giuridica", che presenta numerose peculiarità, ma di cui una costituisce una novità assoluta» (p. 18). Y al respecto, el autor reenvía a G. Guarino, *Eurosistema. Analisi e prospettivi*, Giuffrè, Milano, p. 55, según quien el Eurosistema «è la prima macchina che sia stata predisposta per conseguire un obiettivo di interesse comune, quale il benessere di una vastissima collettività, la quale non si avvale di uomini per le decisioni ultime, utilizza gli uomini solo per compiti attuativi ed esecutivi. Gli obiettivi sono stati fissati una volta per tutte».

¹¹ Art 136 TFUE.

¹² M. BENVENUTI, *Le misure anticrisi adottate dall'Unione europea: uno sguardo d'insieme (tra continuità delle scelte istituzionali, integrazione negativa e decostitucionalizzazione del diritto sovranazionale*, en F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLEN LÓPEZ, J. F. SÁNCHEZ BARRILAO (eds.), *The impact of the economic crisis on the EU institutions and Member States/El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados Miembros*, Thomson Reuter Aranzadi, Pamplona, 2015, pp. 61-127.

¹³ G. NAPOLITANO, «La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact», cit., p. 468.

de «una comunidad de solos beneficios a una comunidad (también) de riesgos»¹⁴; por otra parte, el *Fiscal Compact* cuando «sugiere» a los Estados miembros la recepción «preferiblemente a nivel constitucional» de la cláusula del «equilibrio presupuestario» (art. 3.2 *Fiscal Compact*), de hecho, «formaliza» el poder de la UE, un poder externo a los Estados Miembros, que acaba desarrollando una función constituyente en el ámbito estatal¹⁵.

En este sentido es muy sugerente el ejemplo que, a partir de la teoría de la bicicleta de F. BERGSTEN¹⁶, elaboró D. SMITH¹⁷, quien describe la evolución del proyecto de integración europea y su *status quo* con la imagen del «pelotón de ciclistas», cuyo objetivo es dar vida a una nueva unión, la tierra prometida, es decir el Estado Federal Europeo, fundado sobre intereses compartidos y caracterizado por una solidaridad cada vez más estrecha, donde los ciclistas (los EEMM) pueden ser libres, fuertes, seguros y felices. Sin embargo, en el medio del camino, de repente, el pelotón de ciclistas se encuentra sumergido en el barro, del que no sabe cómo salir (es decir la crisis de la deuda soberana) y que hace estallar todas sus contradicciones internas. Finalmente, para continuar su viaje, los ciclistas deciden montar en un autobús, que representaría «el paquete de medidas de *governance*» instituido por la UE para hacer frente a la crisis, aparentemente la única vía de salida, pero sin saber a dónde les llevará.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ F. BALAGUER CALLEJÓN, «Crisis económica y crisis constitucional en Europa», cit., pp. 99-100.

¹⁶ La teoría de la bicicleta ha sido elaborada por F. BERGSTEN que la aplicó al ámbito de la liberalización del comercio. Posteriormente esta teoría ha sido utilizada también por D. RODRIK, «Trade policy as riding bicycles», *Dani Rodrik's weblog*, 20.07.2007. Disponible *on line* en la siguiente dirección electrónica: http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/07/trade-policy-as.html.

¹⁷ D. SMITH, «When the peloton hit the mud Displacement struggles and the EU crisis», en J. E. FOSSUM y A. J. MENÉNDEZ, *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, cit., pp. 157-185. También, G. GUARINO, «Saggio di verità n. 3 sull'Europa e sull'euro: la Grecia», www.giuseppegarino.it/publicazioni/, pp. 1-24, describe la evolución de la UE como un viaje empezado en 1950 en el que el punto de inflexión ha sido representado por la introducción del Euro. Las normas impuestas por la Comisión a partir del 1º de enero de 1999 y todavía vigentes serían, en su opinión, la causa efectiva, única y excluyente de cualquier otra, del fenómeno depresivo que afecta a los países del euro.

Esta imagen muestra no solo la evolución del proceso de integración sino también la incertidumbre en que la UE se encuentra actualmente, la cual ha agudizado la fragmentación, las divergencias y las asimetrías entre los Estados Miembros, en particular entre los económicamente más débiles/deudores y los más virtuosos/acreedores, entre el «norte teutónico» y las «cigalas mediterráneas»¹⁸, que podría determinar un retorno a los nacionalismos, amenazando la paz y la estabilidad de la UE.

Las tensiones entre Grecia y Alemania son sintomáticas de este peligroso contexto. La gravedad de la situación de Grecia, que se ha convertido en el epicentro de la crisis, hizo temblar Bruselas cuando en junio de 2015 entró en *default*, por el incumplimiento del pago (que vencía el 30 de junio) al Fondo Monetario Internacional, y el gobierno A. Tsipras remitió al pueblo griego la decisión sobre las humillantes e injustas medidas de austeridad impuestas por la Troika (FMI, BCE y Comisión Europea) a un Estado que ya no sabía cómo levantarse y seguir para adelante.

Al Pueblo griego se le preguntó si estaba de acuerdo con dicho paquete, que incluía ulteriores recortes en pensiones y aumento de impuestos. Aunque éste no aceptó tales condiciones, haciendo así triunfar la dignidad nacional, A. Tsipras, ante la amenaza de una expulsión, aunque solo temporánea, de Grecia de la UE, no tuvo más remedio que aceptar el *Diktat* de Bruselas. No quepa la menor duda que la gestión de la última fase de la crisis griega ha contribuido a debilitar ulteriormente a la UE¹⁹. Las

¹⁸ Al respecto, se reenvía a M. D. POLI, «La “formica” teutonica e le “cicale” mediterranee: le contraddizioni della locomotiva tedesca», en F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLEN LÓPEZ, J.F. SÁNCHEZ BARRILAO (eds.), *The impact of the economic crisis on the EU institutions and Member States*, cit., pp. 225-255.

¹⁹ Sobre la crisis griega se reenvía a: C. ALCIDI y D. GROS, «The Greek elections and the third bailout programme: why it could work this time round», *CEPS Commentary*, 21.09.2015, pp. 1-3; E. BALIBAR, S. MEZZADRA, F. OTTO WOLF, «The Brussels diktat: and what followed», *www.opendemocracy.net*, 20.07.2015; M. BARSLUND y T. BARNEBECK ANDERSEN, «Greece’s poor growth prospects», *CEPS*

condiciones impuestas a Grecia, que constituye solo un anillo débil de la cadena europea al borde del colapso, han mostrado abiertamente la actitud hegemónica de Alemania.

No obstante, no hay, de momento, un peligro real de «*Grexit*», tanto Grecia como el eje franco-alemán son conscientes de la no oportunidad de una salida de este país de la UE por su importante posición geopolítica, siendo Grecia una línea de separación y factor de estabilidad entre este/oeste y norte/sur de Europa. En efecto, desde un punto de vista de estrategia militar, por su cercanía a Rusia y Turquía, Grecia constituye la puerta de entrada para Oriente Medio; y desde el punto de vista económico, su proximidad al estrecho del Bósforo y al Mar Negro la convierte en un puente para el comercio de materias primas. Si Grecia se saliera del euro, se acercaría sin duda a Rusia y China, creando un posible escenario que no gustaría para nada ni a la UE ni a Estados Unidos.

2. EL DIVORCIO DEL REINO UNIDO DE LA UE: HISTORIA DE UN MATRIMONIO SIN AMOR.

En este contexto de crisis se enmarca también el resultado negativo del referéndum del 23 de junio de 2016 sobre la permanencia del Reino Unido en la UE, el denominado Brexit, el cual está contribuyendo a alimentar este escenario de incertidumbre y fragmentación. De un rápido

Commentaries, 21.08.2015, pp. 1-3; B. CARAVITA, ««Parlamentizzare» la crisi greca»», *Federalismi.it*, 8.07.2015, pp. 1-5; F. CHATZISTAVROU y S. MICHALAKI, «Greece as an example of “post-politics” in the eurozone», *EPIN Commentary*, n. 28, 9.11.2015, pp. 1-5; D. GROS, «Why Greece declined a euro holiday», *CEPS Commentaries*, 6.08.2015, pp. 1-2; H. SMITH, «Greece’s economic crisis goes on, like an odyssey without end», *The Guardian*, 4.01.2016; E. VENIZELOS, «State Transformation and the European Integration Project. Lessons from the financial crisis and the Greek paradigm», *CEPS Special Report*, n. 130, 2016, pp. 1-45.

análisis de los resultados del referéndum, se observa que el 51,9% contra un 48,1% ha votado a favor de la salida de la UE, alcanzando dicha consulta la participación del 72,21% de los electores. Estos porcentajes excluyen, por lo tanto, la hipótesis de un referéndum bis. Solo Escocia, algunos distritos de Londres, Irlanda del Norte y Gibraltar se han pronunciado por la permanencia. También, la mayoría de la población joven (73%) ha votado a favor del proyecto europeo. En cambio, el euroscepticismo ha triunfado entre las personas con menor formación, las cuales han visto en el Brexit una forma de protesta contra las medidas de austeridad y la inmigración.

La mayoría de los ingleses ha optado, por lo tanto, por el divorcio de la UE, decretando el fin de un matrimonio de conveniencia, un «matrimonio sin amor», que desde el comienzo del proceso de integración europea ha sido caracterizado por fuertes tensiones. El Reino Unido entró en la Comunidad Económica Europea solo quince años después de la institución del mercado común, en 1973. Dicha adhesión fue vetada en dos ocasiones por C. de Gaulle, que veía a dicho Estado como un aliado hostil. El estatus especial y las concesiones que se le han facilitado, mediante una serie de *opt-out* con posibilidad de *opt-ing*²⁰, demuestran tanto la importancia estratégica y económica de este país en el seno de la UE como la reticencia y el miedo por su parte hacia la construcción de un Estado Federal propiamente europeo.

²⁰ El Reino Unido cuenta con un estatus especial en la UE, que le garantiza una serie de *opt-out* con derecho a *opt-ing* para no adoptar el euro y mantener como moneda la libra esterlina británica (Protocolo n. 15), no participar en el acervo de Schengen (Protocolo n. 19), ejercer los controles fronterizos de personas y, por consiguiente, no participar en el espacio Schengen por lo que respecta a las fronteras exteriores e interiores (Protocolo n. 20), decidir si participa o no en las medidas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia (Protocolo n. 21), dejar de aplicar a partir del 1º de diciembre de 2014 un importante número de actos y disposiciones de la Unión en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal adoptados antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y optar por seguir participando en 35 de ellos (artículo 10, apartados 4 y 5, del Protocolo n. 36). Y por último, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, la Carta) no ha ampliado la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) ni de ningún otro órgano jurisdiccional del Reino Unido para pronunciarse sobre la conformidad de las legislaciones y prácticas nacionales del Reino Unido con los derechos fundamentales que reafirma (Protocolo n. 30).

El acuerdo aprobado por el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 para otorgar más concesiones al Reino Unido en los ámbitos indicados en la carta de D. Cameron a D. Tusk (10 de noviembre de 2015), el cual hubiera entrado en vigor si los ingleses hubiesen apostado por la permanencia, constituye el último intento fracasado para convencer al Reino Unido a quedarse²¹. Este acuerdo, sin duda atractivo para este país, le atribuía un «nuevo» estatus especial dentro del club comunitario, reafirmando su menor nivel de integración.

En el ámbito económico no se establecían cambios sustantivos, pues el Reino Unido hubiera podido conservar la libra esterlina y no hubiera tenido la obligación de adherirse a la euro-zona ni de conformarse a las medidas de *governance*. En este ámbito, por lo tanto, no se preveían avances, pero tampoco retrocesos. En cambio, en lo que concierne a la integración política, la UE hubiera aceptado dar un paso atrás, estableciendo la no aplicación al Reino Unido de la cláusula «*ever closer Union*» en materia de soberanía²², en evidente contradicción con lo

²¹ El 10 de noviembre de 2015, D. Cameron envió al Presidente del Consejo Europeo, D. Tusk, una carta titulada «*A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union*», en la que formalizó sus preocupaciones sobre la pertenencia del Reino Unido a la UE. Al respecto, *vid.* C. CURTI GIALDINO, «La richiesta britannica di rinegoziare taluni impegni europei: prime considerazioni sulla lettera del premier Cameron al presidente del Consiglio europeo Tusk», *Federalismi.it*, n. 23, 2015, pp. 1-27. A continuación, el 2 de febrero de 2016, el presidente D. Tusk envió a los miembros del Consejo Europeo la propuesta de un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea (<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/02/02-letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/>), que fue aprobada posteriormente en el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 EUCO 1/16 CO EUR 1 CONCL 1. Sobre dicho acuerdo se reenvía al siguiente documento: Consejo Europeo, Un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea. Extracto de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016, DOUE, C 69 I/1, 23.2.2016. Sobre el Brexit, *vid.* C. CURTI GIALDINO, «To be or not to be together.... Il compromesso di Tusk per mantenere il Regno Unito nell'UE: una prospettiva ragionevole per l'integrazione europea?», *Federalismi.it*, n. 3, 2016, pp. 1-20. El Primer Ministro británico, en un tono un poco ambiguo afirmó con respecto al acuerdo: «No amo a Bruselas, amo a Reino Unido» «(p)ero abandonar la UE sería una amenaza a nuestra economía y a nuestra seguridad». «Mi recomendación es clara: creo que cada familia, hogar, negocio, comunidad y nación de nuestro Reino Unido serán más fuertes, más seguros y mejor si permanecerá en esta Unión Europea reformada». Al respecto, se reenvía a P. GUIMÓN, «Un Reino Unido dividido elegirá el 23 de junio su lugar en el mundo. El primer ministro confirma que la postura del Gobierno es permanecer en una Unión Europea reformada», *El País*, 21.02.2016.

²² A. MANGAS MARTÍN, «Europa al rescate de Reino Unido», *El País*, 22.02.2016.

dispuesto en el art. 1 TUE, al legitimar a este país a no participar en ámbitos decisivos para el proceso de construcción europea.

Discutibles eran también los límites a las prestaciones sociales y a la libre circulación, con el objeto de evitar los efectos negativos tanto para los Estados miembros de origen como para los de destino derivados de la mayor afluencia de trabajadores en Estados que como el Reino Unido prevén un nivel de remuneración más alto y, por lo tanto, pueden resultar más atractivos. A tal efecto, se disponía la coordinación de los sistemas de seguridad social en lo que respecta a la exportación de prestaciones por hijos a un Estado miembro distinto de aquel en el que reside el trabajador al nivel de vida del Estado miembro en el que reside el niño, mediante un sistema de indexación de las prestaciones²³.

Asimismo, a fin de tener en cuenta el factor de atracción derivado del régimen de prestaciones vinculadas al ejercicio de una actividad profesional en un Estado miembro, se preveía un «mecanismo de alerta», destinado a introducir el denominado «freno de emergencia» para limitar las prestaciones sociales de los migrantes procedentes de otros países de la UE durante los primeros cuatro años de residencia en el país²⁴. De tal forma, se pretendía reducir el «efecto llamada» de los denominados *tax credits*, es decir unas ayudas económicas a los salarios más bajos, frenando la presión migratoria.

El Acuerdo sobre el nuevo régimen jurídico del Reino Unido en una UE reformada fue el último intento de D. Cameron para seguir estando en

²³ Sobre esta cuestión se proponía una modificación del Reglamento n. 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, DOUE, L 200/1, 7.6.2004.

²⁴ Al respecto, se proponía la modificación del Reglamento (CE) n. 492/2011 de 5 de abril de 2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, DOUE, 27.5.2011, L 141/1.

la UE sin asumir los compromisos que esto conlleva²⁵. Este acuerdo, discutible en algunos de sus puntos fundamentales, demuestra de forma evidente, por un lado, que para la UE la permanencia del Reino Unido constituía el mayor de los desafíos; y por otro que si todos los Estados de la UE hubieran razonado como D. Cameron hubiese sido imposible avanzar en el proyecto de construcción europea. Pertener a la UE supone no solo beneficios sino también asumir compromisos, que en muchos casos comportan sacrificios y adecuarse a un marco común.

El Reino Unido ha apostado por su independencia y autonomía de la UE, aunque nadie es todavía consciente de las consecuencias que este nuevo contexto producirá y a dónde nos llevará. De momento, parece que el sueño de una UE cada vez más estrecha se ha desvanecido, dejando una sensación de desilusión. Estamos sin duda ante una situación difícil de gestionar, sobre todo porque es la primera vez que la UE se encuentra ante la retirada de un Estado miembro.

El derecho a abandonar la Unión está reconocido en el art. 50 TUE. Todo Estado miembro lo podrá ejercer, de conformidad con sus normas constitucionales (art. 50.1 TUE). La implementación de este proceso, que consta de varias fases, dependerá en gran medida de las dos partes negociadoras: el Reino Unido y la UE²⁶. Ante todo, Londres deberá notificar formalmente su intención de abandonar la Unión al Consejo Europeo. La notificación constituye el paso previo para activar las negociaciones necesarias con el objeto de celebrar un acuerdo entre las dos

²⁵ Como el Primer Ministro británico ha afirmado en el *Foreword by the Prime Minister*, recogido en HM GOVERNMENT, «The best of both worlds: the United Kingdom's special status in a reformed European Union», www.gov.uk/government, 22.2.2016, p. 5, «Our special status gives us the best of both worlds. We will be in the parts of Europe that work for us – influencing the decisions that affect us, in the driving seat of the world's biggest market and with the ability to take action to keep our people safe. But we will be out of the parts of Europe that do not work for us. So as well as being out of ever closer union, we will never join the euro and never be part of Eurozone bailouts or the passport-free no borders area».

²⁶ C. CURTI GIALDINO, «Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea», *Federalismi.it*, n. 13, 2016, pp. 1-30.

partes (art. 218.3 del TFUE) en el que se establecerá «la forma» de la retirada, «teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión». Dicho acuerdo, deberá ser aprobado por el Consejo, por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo (art. 50.2 TUE).

La negociación corresponderá a la Comisión Europea. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo (art. 50.3 TUE). Hasta la culminación de dicho proceso, el Reino Unido continuará siendo miembro de la UE, con todos los derechos y obligaciones que esto conlleva. Tras el acuerdo de «divorcio» se debería abrir un periodo de negociaciones para construir un nuevo marco de relaciones. Londres tendrá que negociar tanto con la UE como con los demás países con los que tenía acuerdos comerciales en virtud de su condición de Estado Miembro de la Unión.

Desde el punto de vista político-institucional, Cameron, tras reconocer que, a pesar del valor consultivo del referéndum²⁷, es necesario respetar la voluntad del pueblo británico, para acelerar el proceso de negociación, ha presentado la dimisión. Su sucesora será T. May, ya Ministra de Interior.

Por su parte, aunque las instituciones europeas perciban la salida del Reino Unido de la UE como un «momento dramático», del que pueden derivar consecuencias de momento imprevisibles²⁸, están conscientes de que el referéndum es «un proceso libre y democrático», en el que «los británicos han expresado su deseo de abandonar la Unión Europea. La UE

²⁷ *European Union Referendum Act 2015 (c. 36).*

²⁸ *Press statement by President Donald Tusk on the outcome of the referendum in the UK*, www.consilium.europa.eu, 24.06.2016.

se mostrará unida en su respuesta y permanecerá firme en la defensa de los valores fundamentales de Europa», que consisten en la promoción de la paz y del bienestar de sus pueblos, puesto que la Unión es el marco de un futuro político común, en virtud de una historia, geografía e intereses compartidos. El Gobierno del Reino Unido tendrá que dar curso a esta decisión del pueblo británico lo antes posible, por muy doloroso que sea el proceso, puesto que toda demora prolongaría innecesariamente la incertidumbre²⁹.

Es cierto que, ante esta nueva crisis, la UE necesita más que nunca mantener su cohesión interna, su unidad. Para eso, los EEMM tienen que colaborar y cooperar en aquellos ámbitos clave para seguir avanzando en el proceso de integración, sin sustraerse a los compromisos que conlleva la adhesión. La UE tiene que reaccionar al referéndum del pasado 23 de junio. Es ahora el momento de dar vida a una «integración cada vez más estrecha» y formular nuevas propuestas. De lo contrario, la Unión se arriesgaría a fracasar definitivamente.

3. LA RESPUESTA DE LA UE A LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS.

La crisis económica y política de los últimos años ha desarrollado una espiral cuyos efectos negativos se han extendido pronto a los otros dos pilares de la UE. Nuevos desafíos amenazan la estabilidad de la Unión y

²⁹ Comisión Europea, Press-release, «Declaración conjunta de Martin Schulz, presidente del Parlamento Europeo, Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, Mark Rutte, de la presidencia rotatoria del Consejo de la UE, y Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea», STATEMENT/16/2329, Bruselas, 24.6.2016.

del proyecto de construcción europea. De ahí, que impere un fuerte sentimiento de desconfianza e inseguridad, que acaba debilitando también el sistema europeo de protección de los derechos fundamentales. El «no» del TJUE a la adhesión de la UE al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante CEDH) en el Dictamen 2/2013³⁰ constituye una manifestación en este sentido. El tono, quizás excesivamente formalista del TJUE, cuando recuerda que en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE, es decir en aquellos ámbitos en los que la UE ha adoptado normas comunes, los Estados Miembros deben conformarse a los estándares de protección europeos y no a los previstos en las Constituciones de los Estados miembros ni en el CEDH, esconde, detrás de la necesidad de preservar el nivel de tutela previsto en la Carta, la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión³¹, no solo su temor hacia el control externo del TEDH, sino sobre todo la debilidad de «la Europa de los derechos» y la ausencia de un verdadero proyecto político común.

Debilidad que se ha reflejado también en la crisis de los refugiados y de la política exterior y de seguridad común, por las guerras que en los últimos años han interesado por un lado a Líbano, Siria e Iraq y por otro a Ucrania, cuyos peligrosos efectos están turbando profundamente la paz y la seguridad de la Comunidad internacional en su conjunto. Tales desafíos se entrecruzan entre ellos, creando una formula explosiva, una bomba, que podría comprometer definitivamente la UE. Este efecto contagio ha así producido una pluralidad de crisis, las cuales por su fuerte interdependencia están poniendo en peligro los valores fundamentales de la UE, es decir la libre circulación de las mercancías, de los capitales, de los servicios y de las personas en un espacio sin fronteras interiores.

³⁰ TJUE, Dictamen 2/2013, de 18 de diciembre de 2014.

³¹ *Ibidem*, apartado 189, y TJUE, sentencia de 26 de febrero de 2013, *Melloni*, C-399/11, apartado 60.

El espacio Schengen de libre circulación se ha visto amenazado ante la llegada masiva, según datos del ACNUR, de más de 1.500.000 de personas solo en 2015³². Esta tragedia humanitaria ha puesto de manifiesto las disfuncionalidades del «sistema de Dublín»³³ y su ineffectividad práctica. La mayoría de las personas que arriban a las costas Mediterráneas, en particular, de Grecia e Italia, proceden de países en guerra, como Siria, Afganistán, Iraq y Somalia. Una vez llegados a las costas europeas, muchos quieren atravesar los Balcanes para llegar a Europa occidental y septentrional. La hecatombe de refugiados de Lampedusa, en abril de 2015, en la que murieron más de 800 personas, abrió finalmente los ojos a la UE sobre la magnitud de este problema y la necesidad de adoptar una política común que consiga gestionar este desafío, trascendiendo los planteamientos soberanistas.

En dicho marco, el plan-cuotas³⁴ para la reubicación de 120.000 refugiados procedentes de Oriente Medio, aunque podía ser evaluado positivamente, como una medida europea tendente a la gestión común de la crisis de los refugiados, ha fracasado por la actitud poco colaborativa de algunos Estados, que fomentan el desarrollo de peligrosos movimientos populistas y xenófobos, evocando los «fantasmas de Westfalia». Al bloque de los Estados que se han demostrado enseguida favorables a acoger a los refugiados, movidos por un espíritu de solidaridad, se han contrapuesto algunos sobre todo de Europa del Este que, al contrario, se han hecho partidarios de cerrar las fronteras hasta erigir, como en el caso de Hungría,

³² Los datos de ACNUR sobre la crisis de los refugiados se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

³³ Actualmente, el sistema de Dublín III está integrado por el Reglamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, DOUE, L 180/31, 29.6.2013.

³⁴ S. CARRERA, «To adopt refugee quotas or not: Is that the question?», *CEPS Commentary*, 2.10.2015, pp. 1-3; S. CARRERA y E. GUILD, «Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU», *CEPS Policy Brief*, n. 332, October 2015, pp. 1-20.

un muro de 4 metros de alambre de espino a lo largo de 175 kilómetros de la frontera con Serbia, o de un pre-muro en Macedonia en el confín con Grecia, con el fin de bloquear la llamada ruta balcánica. Y también el Gobierno austriaco ha anunciado que instalará una valla en la frontera con Eslovenia, para limitar la entrada de los refugiados. La construcción de muros entre los Estados evoca imágenes peligrosas y son sintomáticas de un retroceso en el proyecto de construcción europea. Según D. Tusk, la UE tiene que reinstaurar los controles de fronteras exteriores porque sin eso *Schengen* no puede sobrevivir³⁵.

Tanto el TEDH (asunto *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*)³⁶ como el TJUE (asunto *N.S y otros*)³⁷ han constatado las debilidades de la política europea en materia de inmigración, asilo y visados por la existencia de diferencias todavía demasiado fuertes entre las legislaciones y los estándares de protección aplicados por los Estados miembros. En particular, la sentencia *N.S. y otros* del TJUE, en la que se reafirma el carácter fundamental de la protección de los derechos fundamentales en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE, ha mostrado todas las debilidades del sistema de Dublín y de la «Fortaleza Europa»³⁸. La existencia de una presunción no irrefutable de respeto de tales derechos por parte de los Estados miembros, según el TJUE, legitimaría al Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo a ejercer la «cláusula de soberanía», no trasladando al interesado, si éste constatará la existencia de deficiencias sistemáticas del procedimiento de asilo y de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en este Estado miembro, que constituyan motivos serios y

³⁵ L. ABELLÁN, «Europa levanta nuevas barreras en respuesta a la crisis migratoria, Los Veintiocho aceleraron la clausura de la cumbre UE-África sobre migraciones para centrarse en el asunto», *El País*, 12.11.2015.

³⁶ TEDH (Gran Sala), sentencia de 21 de enero de 2011, *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*, petición n. 30696/09.

³⁷ TJUE, sentencia de 21 de diciembre de 2011, *N. S. y otros*, C-411/10.

³⁸ A. GUAZZAROTTI, «Crisi dell'euro e crisi del processo di adesione dell'UE alla CEDU: due facce della stessa medaglia?», *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1., 2015, pp. 1-4 (*vid.* p. 3).

acreditados para creer que el solicitante en él correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes en el sentido del art. 4 de la Carta.

Al afirmar que la mera ratificación de convenios en materia de protección de los derechos fundamentales (en este supuesto la Convención de Ginebra³⁹ y el CEDH) no es suficiente, puesto que, en la práctica, un Estado miembro determinado puede enfrentarse a graves dificultades de funcionamiento⁴⁰, el TJUE no solo admite que no existe una protección equivalente en los distintos Estados miembros, sino que impone un replanteamiento de la confianza mutua, sobre la que se asienta el sistema europeo de protección de los derechos fundamentales.

Por otra parte, en dicho marco no podemos soslayar el reciente acuerdo-declaración UE-Turquía, adoptado por el Consejo Europeo, de 17 y 18 de marzo de 2016⁴¹, y en vigor desde el 20 de marzo, el cual se enmarca en el Plan de Acción conjunto entre la UE y Turquía, de 29 de noviembre de 2015⁴². Según dicho acuerdo, por una parte, Turquía, considerado como «tercer país seguro», se compromete a devolver todos los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo llegados a Grecia desde este país, cuyas solicitudes hayan sido declaradas inadmisibles; por otra la UE aportará fondos a Turquía (3.000 millones de euros inicialmente y otros 3.000 millones después), favorecerá las negociaciones para la adhesión de Turquía a la Unión, reactivándolas, y acelerará el trabajo en la hoja de ruta sobre la liberalización de visados con este país que culminará con la adopción de una propuesta legislativa de la Comisión para suprimir la

³⁹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.

⁴⁰ TJUE, *N. S. y otros*, cit., apartados 102 y 103.

⁴¹ Comunicado de prensa, Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo 2016, 144/16. Disponible *on line* en www.consilium.europa.eu.

⁴² European Commission, Press-release, *Fact Sheet*, EU-Turkey joint action plan, Brussels, 15.10.2015, MEMO/15/5860.

obligación de visado para los ciudadanos turcos⁴³. Se prevé – aunque es dudoso que se pueda cumplir – que las solicitudes de asilo serán examinadas de forma individualizada atendiendo a la normativa europea y al principio de no devolución (*non-refoulement*). También los sirios llegados a Grecia después del 20 de marzo serán devueltos a Turquía. Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, otro sirio será restablecido a la UE («*one for one*» *resettlement approach*). No se hace referencia a personas refugiadas de otras nacionalidades en el acuerdo.

Según la Comisión Europea, de tal forma, se pretende alcanzar los siguientes objetivos: desincentivar los flujos migratorios irregulares desde Turquía, desestabilizando la denominada ruta del Mar Egeo, acabar con los fructíferos negocios de las mafias y sentar un marco jurídico más seguro en dicho ámbito. A tales efectos, las personas que soliciten asilo en Grecia serán sometidas a un procedimiento acelerado que permite considerar inadmisibles una solicitud de asilo cuando se estima que un tercer país, siendo «primer país de asilo» o «tercer país seguro», como en el caso de Turquía, realizaría el examen u otorgaría una protección suficiente⁴⁴.

Al margen de su dudosa naturaleza jurídica, este acuerdo plantea muchos problemas desde el punto de vista de su conformidad a los estándares europeos e internacionales en materia de protección de los derechos humanos fundamentales, establecidos tanto en el CEDH como en la Carta, tal y como interpretados respectivamente por parte del TEDH y del TJUE. Lo dispuesto en dicho texto no parece acorde ni con los artículos 3 y 4 del CEDH que prohíben las devoluciones a países que sometan a las personas a tortura o tratos inhumanos o degradantes, así como a la

⁴³ Comisión Europea, Comunicado de prensa, Seis principios para seguir desarrollando la cooperación entre la UE y Turquía en la gestión de la crisis migratoria, Bruselas, 16.03.2016, IP/16/830.

⁴⁴ Artículos 35 y 38 de la Directiva 2013/32/UE de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, DOUE, L 180/60, 29.6.2013.

esclavitud y al trabajo forzado⁴⁵, ni con el art. 18 de la Carta que reconoce el derecho de asilo ni con el artículo 19 de la Carta que prohíbe las expulsiones colectivas (primer apartado) y reconoce el principio de *no refoulement* (segundo apartado). Según dicho principio, establecido inicialmente en la Convención de Ginebra (art. 33) y reafirmado posteriormente también por el TEDH, «nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes»⁴⁶.

Por otra parte, es muy dudoso considerar a Turquía como un país seguro y que Grecia será respetuosa con los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo en la tramitación del procedimiento⁴⁷, teniendo además en cuenta que su carácter acelerado difícilmente permitirá un examen individualizado de las peticiones, como sería oportuno. En cuanto a Turquía, por un lado, sigue manteniendo la limitación geográfica del periodo post segunda guerra mundial a la ratificación de la Convención de Ginebra de 1951, que otorga el estatus de refugiado solo a las personas procedentes de la UE⁴⁸. Esto implica que a las personas migradas procedentes de países como Siria, Irak y Afganistán no se les puede asegurar de forma plena el derecho de asilo, vulnerando de tal forma el principio de *no refoulement* (art. 33). Por otra parte, este país no ha

⁴⁵ C. GORTÁZAR ROTAECHE, «La crisis de los refugiados: la hora de Europa», *www.realinstitutoelcano.org*, ARI 5, 2016, pp. 1-7.

⁴⁶ TEDH, sentencia de 23 de febrero de 2012, *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, petición n. 27765/09, apartado 123. Según el TEDH, cuando exista un riesgo real de ser sometidos en el país receptor a tales tratos, los Estados tienen la obligación de no expulsar a esta persona.

⁴⁷ El mismo Consejo de Europa en un informe de abril de 2016 ha rechazado que Turquía actualmente se pueda considerar como un país seguro. Al respecto, *vid. Resolution 2109 (2016), The situation of refugees and migrants under the EU–Turkey Agreement of 18 March 2016, Parliamentary Assembly, Assembly debate on 20 April 2016 (15th Sitting), Doc. 14028, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Tineke Strik, text adopted by the Assembly on 20 April 2016 (15th Sitting)*.

⁴⁸ Turquía ha ratificado la Convención sobre el estatuto de los refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, pero no el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, que eliminaba dicha restricción geográfica y temporal.

ratificado el Protocolo n. 4 del CEDH, que prohíbe las expulsiones colectivas, con lo cual no puede garantizar que dichas personas puedan ejercer el derecho de asilo y el derecho a un recurso efectivo, el cual incluye el derecho a que cada situación se analice de forma individualizada⁴⁹.

En definitiva, el Acuerdo EU-Turquía no es más que la expresión de una política europea en materia de inmigración, asilo y visados, que ha demostrado ser insuficiente e incapaz de elaborar una respuesta común desde la solidaridad y el compromiso con los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo y contraria a los valores europeos fundamentales del respeto de la dignidad humana, libertad, igualdad, el Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos, con la inclusión de los derechos de las personas pertenecientes a minorías (art. 2 TUE), derechos que se arriesgan a ser vulnerados de forma reiterada y sistemática. Estamos así ante una crisis con efectos incontrolables y destinados a prolongarse en el tiempo. Sin una respuesta fuerte, la UE no conseguirá gestionar este desafío.

4. EL PARADIGMA DE LA COOPERACIÓN TRANSNACIONAL COMO REMEDIO A LA DESINTEGRACIÓN DE LA UE.

Tras esta sumaria pincelada sobre los principales desafíos que amenazan la UE, se nos plantean las siguientes cuestiones: ¿Europa está verdaderamente –come se pregunta G. AMATO– «perdida»⁵⁰ y destinada a

⁴⁹ TEDH, sentencia de 21 de octubre de 2014, *Sharifi y otros c. Italia y Grecia*, petición n. 16643/09, apartado 242.

⁵⁰ G. AMATO y E. GALLI DELLA LOGGIA, *Europa perduta?*, ebook, Il Mulino, Bologna, 2014.

la desintegración⁵¹ o existe todavía una solución para salir de esta situación de *impasse*?

Está claro que, si la UE desapareciera, los Estados, individualmente considerados, dentro de unos años, no tendrían voz en el contexto internacional, ni su economía ni su población tendrían fuerzas suficientes para imponerse. Solo Alemania podría resistirse en un primer momento para después, en un plazo de tiempo relativamente breve, también desaparecer de las potencias mundiales. Esto debería ser suficiente para convencer a los Estados miembros del hecho que estar en la UE «conviene» y que por eso se requiere más integración. No tenemos que ver a la UE como una «madrasta»⁵², la causa de todos los males de los europeos, más bien tenemos que pensar que la Unión Europea puede afrontar la globalización y volver a convertirse en protagonista en el escenario mundial, actuando como comunidad de Estados cooperantes.

¿Cómo se puede alcanzar una mayor integración? Ante todo, los Estados miembros deben tomar conciencia de que se necesita «más Europa», es decir una acción conjunta de todos los Estados miembros desde el Derecho Constitucional europeo, para que la Unión vuelva a descubrir su identidad, el patrimonio constitucional e histórico compartido, su *koiné*, en un espíritu de solidaridad y unidad, y supere el desorden

⁵¹ J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, ebook, Laterza, Roma, 2015; S. DULLIEN, «Why the Euro Crisis Threatens the European Single Market», *European Council on Foreign Relations, London*, 2012, pp. 1-5. Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://ecfr.eu/page/-/ECFR64_EU_CRISIS_MEMO_AW.pdf. El autor prevé los siguientes escenarios para la UE: «*there are three likely basic scenarios for how the euro crisis might develop: first, a full break-up of the eurozone; second, a scenario in which the current crisis is contained within the single currency's existing governance structures and with its existing instruments; and third, a scenario in which the eurozone solves the crisis by taking a great leap forward in terms of economic, fiscal and political integration*».

⁵² G. AMATO y E. GALLI DELLA LOGGIA, *Europa perduta?*, cit., p. 35.

constitucional en el que se encuentra. En palabras de U. BECK, o la UE ¡coopera o fracasa!⁵³

La supervivencia de la UE depende ante todo de la actitud de todos los Estados miembros, los cuales tienen que ser conscientes de la necesidad de dar el paso de la coordinación intergubernamental en determinados ámbitos a una mayor integración. Europa es como «un pato cojo»⁵⁴, que para salvarse requiere poner en marcha nuevas iniciativas europeas.

No se puede seguir actuando al estilo de A. MERKEL, que instrumentaliza la emergencia económica para imponer unilateralmente su política a los demás Estados de la UE; pero tampoco se puede prescindir de la UE, como pretende hacer el Reino Unido. Desde una perspectiva histórica, no se puede olvidar el papel de la UE y de sus políticas de integración en la promoción de la paz, la seguridad y el bienestar entre Estados que hasta hace poco se estaban haciendo la guerra entre ellos.

¿Cuáles son entonces las soluciones que se proponen para salvar a la UE? J. J. ZIELONKA, por ejemplo, propone, utilizando la sugestiva metáfora musical de la polifonía⁵⁵, el modelo de la integración flexible, es decir una integración «no guiada por los Estados» al fin de instituir un Super-Estado europeo, sino por una pluralidad de actores, las redes transnacionales, según criterios funcionales. Las redes que se desarrollarían de este modelo de integración medioeval no serían verdaderos y propios ordenamientos, sino organizaciones caracterizadas por una estructura policéntrica y no jerárquica/piramidal, como si fueran muchos anillos horizontales, dotados de la función de hacer frente a exigencias concretas y ejecutar tareas específicas. Esta teoría, provocativa y que tiene el mérito de proponer un

⁵³ U. BECK, *La crisi dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 113 y ss.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 63.

⁵⁵ J. ZIELONKA, *op. cit.*, capítulos IV y V.

modelo alternativo, parece, sin embargo, demasiado arriesgada y llevaría a un caos no gestionable precisamente porque las redes integrativas se desarrollarían sin un programa institucional general destinado a producir una arquitectura ordenada. En este modelo «La estructura de la *governance* europea» no tendría la forma de una pirámide con un centro, un punto de unidad que permitiera dar orden al sistema, sino más bien de una «caja», con numerosos puntos de intersección e interacción.

Por lo tanto, la solución más viable tanto para los Estados miembros como para la UE sigue residiendo en el paradigma de la cooperación transnacional; para eso, en primer lugar, hay que realizar una reforma estructural de la euro-zona que permita reducir las distancias entre los Estados fuertes y los Estados débiles, reactivando sus economías mediante mecanismos de solidaridad; y en segundo lugar hay que volver al Derecho Constitucional Europeo (o Derecho supranacional), preservando sus principios fundamentales y reforzando sus mecanismos de protección jurisdiccional, mediante el diálogo judicial europeo.

Los Estados no pueden sobrevivir solos en el contexto global en el que vivimos. La cada vez mayor interdependencia entre los Estados miembros requiere una cooperación eficaz para que la UE y sus Estados miembros puedan enfrentarse de forma rápida y efectiva a los principales desafíos que amenazan su supervivencia (economía, paz, seguridad, terrorismo, migraciones). Este esquema que ha funcionado a lo largo de las primeras fases del proyecto de integración europea, permitiendo extender la cooperación a cada vez más sectores (piénsese por ejemplo en la creación de la Unión económica e monetaria que ha llevado al primer experimento en la historia de «una moneda sin Estado» o en la progresiva extensión del primer pilar «comunitario» a las políticas en materia de inmigración y en la tercera fase del proceso de integración correspondiente al Tratado de

Lisboa al espacio de libertad, seguridad y justicia) podría volver a funcionar. Para alcanzar este objetivo se necesitaría ante todo volver a confiar en la UE, reduciendo las fracturas que se han generado entre sur y norte de Europa, lo cual, aunque en el escenario de incertidumbre en el que vivimos parece muy difícil conseguir, no es imposible.