

(Br)Exit and voice nella crisi esistenziale dell'Unione europea

Edoardo Nicola Fragale

Il saggio esamina i nessi di condizionamento tra Brexit e la crisi dell'eurozona, impiegando un approccio ispirato al paradigma dell'exit, voice e loyalty. Le asimmetrie istituzionali dell'eurozona – compendiabili nella contrapposizione tra il mercato unico, avente dimensione continentale, e circuiti della rappresentanza politica, rimasti confinati, anche all'indomani della creazione della moneta unica, entro ben precisi confini nazionali – avrebbero non solo innescato meccanismi di federalismo competitivo tra i diversi Stati, propiziando l'insorgenza di squilibri tra i livelli di competitività, ma anche cospirato verso la creazione di formidabili vincoli esterni nei confronti dei singoli Governi.

La crescita delle pulsioni verso l'exit, resa palpabile dalla crescita dei movimenti populistici, sarebbe, dunque, da ascrivere agli ostacoli progressivamente eretti all'incanalamento della voice all'interno dell'eurozona.

Contro l'exit militano non solo ragioni di loyalty verso la UE, ma anche fenomeni di depotenziamento della voice, indotti da exit individuali, dai flussi migratori all'interno della UE, che però hanno anche funzionato da detonatore dell'exit britannico, inspessendo la protesta avverso l'incapacità di modifica delle regole sulla libera circolazione dei cittadini della UE.

1. Premesse e programma di lavoro

Il percorso d'analisi che interessa qui intraprendere non attraverserà il groviglio di (pur interessanti) questioni giuridiche sottese al processo di fuoriuscita della Gran Bretagna dall'Unione, ma seguirà la disamina dei fattori di condizionamento esterni al Regno Unito.

In altri termini, Brexit verrà esaminata per quella che è, vale a dire quale decisione di "exit" rivelatrice della crisi dell'organizzazione in relazione alla quale l'opzione è stata esercitata¹.

(1) A.O. HIRSCHMAN, *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese dei partiti e dello Stato*, Milano, Bompiani, II ed., 2002, p. 13 ss.

Che il fenomeno Brexit si adatti ad essere esaminato secondo le categorie elaborate da HIRSCHMAN in relazione alle crisi delle organizzazioni complesse appare del resto dimostrato, sul piano teorico, dalla presenza di studi specificamente condotti secondo la metodologia dell'*exit*, della *voice* e della *loyalty* in relazione proprio alla formazione (ed anche alla destrutturazione) degli Stati e delle nazioni² e, sotto il profilo dell'osservazione pratica, dal contenuto della campagna referendaria condotta nel Regno Unito.

La tradizionale diffidenza serbata dalla Gran Bretagna verso il percorso di integrazione europea, già di volta in volta emersa in occasioni di precedenti stadi di evoluzione dell'Unione³, sembra, in effetti, spiegare solo in parte l'esito referendario, come è dimostrato dalla predominanza assunta, in seno al dibattito britannico, dalle vicende relative ai fenomeni immigratori.

Al di là dei toni, a volte esasperati, della propaganda politica, v'è da constatare che non di qualunque forma di migrazione si è discusso durante la campagna Brexit, bensì soprattutto di quella proveniente dagli Stati della UE.

In questo contesto, una considerazione crescente è stata riservata, anche nel dibattito pubblico, ai flussi migratori provenienti dai Paesi dell'eurozona più duramente colpiti dalla crisi economica, divenuti con l'incedere della crisi prevalenti rispetto ad altre direttrici interne alla UE. Emergono, dunque, precisi nessi di condizionamento che rendono non azzardato il tentativo di esaminare il fenomeno Brexit riguardandolo attraverso il prisma della crisi dell'eurozona, a sua volta spia evidente di una crisi istituzionale dell'Unione europea ben più profonda ed allarmante.

Stante la natura complessa dei fenomeni esaminati, si presenta più che mai di attualità nell'attuale congiuntura non solo il monito, forse estremo, di un giudice americano, secondo cui «*A lawyer who has not stu-*

(2) Emblematico il saggio di S. ROKKAN, *State formation, Nation-building, and Mass Politics in Europe*, Oxford University Press, 2002, nell'edizione italiana *Stato, Nazione e democrazia in Europa*, a cura di P. FLORA, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 301 ss.

(3) In relazione alla quale G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, 1998, *passim*.

*died economics ... is very apt to be a public enemy*⁴, ma anche il più mite suggerimento a privilegiare, nei discorsi attorno alle istituzioni pubbliche, un approccio basato sull'analisi (del diritto) "nel contesto", in guida da ricollegare il discorso giuridico alle altre dimensioni (economiche, politiche e sociali) dell'esistenza, in un confronto interdisciplinare indispensabile per rifuggire dall'aridità del ragionamento condotto secondo schemi giuridici formali⁵.

Come per Brexit, anche per la crisi dell'eurozona si tenterà di ricostruire un modello munito di sufficiente capacità esplicativa, ricorrendo al paradigma dell'*exit*, della *voice* e della *loyalty*.

Stante la centralità del paradigma, quale chiave di lettura dei fenomeni esaminati, si avverte l'esigenza, in via stipulativa, di precisare che per "*voice*" si intendono i canali di trasmissione delle informazioni necessarie per determinare trasformazioni o cambiamenti nel sistema, allo scopo di migliorarne la funzionalità, e per "*exit*" i fenomeni di rottura, di crollo o di trascendimento (dei confini) del sistema.

La scelta tra l'una e l'altra delle due opzioni verrà esaminata, in base non solo alla presenza di eventuali fattori di disturbo, ostativi al normale fluire della *voice*, ma anche in base alla diversa misura della lealtà verso l'organizzazione d'appartenenza.

Anticipando quanto appresso si dirà, la tesi che si intende sottoporre a verifica è che la crisi economica ha rivelato la presenza di un assetto istituzionale dell'eurozona asimmetrico, in cui risultano indeboliti i circuiti *nazionali* della rappresentanza democratica, entro cui sono normalmente risolti i conflitti redistributivi, senza che se ne siano ricreati di nuovi nella dimensione sovranazionale.

Il conculcamento dell'opzione di "*voice*" che ne è derivato avrebbe esacerbato la polarizzazione politica, alimentando pressoché ovunque in Europa l'opzione di "*exit*", concepita dalle masse più colpite dalla crisi come unico strumento per riacquistare una specifica capacità di influenza, andata persa nella dimensione sovranazionale.

(4) Frase attribuita a J. BRANDEIS (1916).

(5) Approccio indispensabile nella disamina dei problemi del costituzionalismo in generale e del costituzionalismo europeo in particolare, come insegna J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 40 ss.

L'incedere della crisi avrebbe, a sua volta, alimentato meccanismi di *exit* interni ai sottosistemi nazionali, innescando fenomeni migratori di trascendimento dei confini nazionali, i quali hanno funzionato, ad un tempo, da valvola di sfogo della *voice*, nell'interno dei Paesi in crisi, ma anche da detonatore di disfunzionalità presso altri confini interni dell'Unione, alimentando l'opzione di *exit* nei Paesi divenuti poli di attrazione dei flussi migratori intraeuropei.

Una ordinata esposizione impone, dunque, di partire proprio dalla crisi della *governance* economica dell'eurozona.

2. All'origine della crisi: le divergenze nelle politiche economiche e sociali

Nella ricostruzione emersa lungamente dal dibattito pubblico, la crisi europea dell'ultimo decennio è spiegata come perdita di fiducia nella stabilità finanziaria degli Stati membri con più alti livelli di debito pubblico e, dunque, come crisi *del debito pubblico*.

Pur non mancando analisi proclivi, specie nel caso italiano, ad imputare la crisi ad un problema di scarsa affidabilità delle finanze pubbliche⁶, in altri studi, oggi divenuti ampiamente condivisi in seno alla comunità scientifica, la crisi finanziaria è stata, invece, diversamente spiegata come crisi di fiducia nella sostenibilità *del debito privato estero*, scatenata dalla presenza di squilibri nella bilancia dei pagamenti tra i diversi Paesi dell'unione monetaria⁷.

Questa diversa ricostruzione degli eventi ha preso avvio dalla osservazione, di per sé evidentissima, che diversi Stati colpiti dalla crisi finanziaria presentassero, almeno all'inizio della crisi, bensì bassi livelli di *de-*

(6) Come esempio di studio sulle origini del contagio, prevalentemente incentrato su problematiche di sostenibilità di debito pubblico, v. per tutti M. MINK, J. HAAN, *Contagion during the Greek sovereign debt crisis*, in *Journal of International Money and Finance*, Vol. 34, 2013, pp. 102-113.

(7) Su queste posizioni, tra i tanti, J.E. STIGLITZ, *The euro and its threat to the future of Europe*, 2016, Penguin UK, *passim*; M. MATTHIJS, *Powerful rules governing the euro*, cit., pp. 375-391; D. GROS, *The Eurozone crisis and foreign debt*, in R. BALDWIN, F. GIAVAZZI (a cura di), *The Eurozone crisis. A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, A VoxEU.org eBook, 2015; P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 154 ss.; H.W. SINN, *Austerity, growth and inflation: Remarks on the Eurozone's unresolved competitiveness problem*, in *The World Economy*, 2014, 37 (1), p. 13 ss.; A. MORAVCSIK, *Europe after the crisis: how to sustain a common currency*, in *Foreign Aff.*, 2012, pp. 54-68.

ficit e di debito pubblico, ma elevatissimi *deficit* nella bilancia dei pagamenti, ascrivibili alla presenza di gravi squilibri commerciali rispetto agli altri *partner* dell'eurozona.

Per tutti questi Paesi, e perfino nella disastrosa Grecia, l'elevato indebitamento pubblico ha rappresentato non già la causa bensì l'effetto della crisi.

Le cause degli squilibri commerciali, pur avendo natura diversa, sono tuttavia tutte ricollegabili all'assenza di efficienti meccanismi di riequilibrio interni all'unione monetaria, in grado di prevenire o correggere gli andamenti divergenti del livello di competitività delle diverse economie. Una parte della dottrina economica segnala al riguardo il ruolo dirimente, nella eziogenesi della crisi, svolto dalle politiche di repressione salariale attuate dalla Germania⁸.

Come dimostrato da diversi studi economici, dal momento del suo ingresso nell'euro, la Germania ha ritrovato la via della crescita tramite un approfondimento, rispetto alla sua normale traiettoria storica, delle politiche di contenimento dei salari⁹, ciò che le avrebbe consentito di accrescere il livello di competitività del suo sistema economico e di conseguire, per tale via, un forte rilancio delle esportazioni, in primo luogo presso gli altri Paesi dell'unione monetaria.

Di fronte a questa svalutazione reale del tasso di cambio, gli altri Stati membri sono rimasti pressoché indifesi, siccome spogliati della possibilità di erigere barriere difensive a mezzo della svalutazione del cambio nominale o dell'innalzamento di dazi¹⁰.

Come è stato ben rilevato, «in un ambiente economico integrato il suc-

(8) Le note riforme Hartz, su cui F. SALVATORI, *La Riforma Hartz. Le politiche occupazionali in Germania*, in *Adapt, Workingpaper* n. 10 Ter, 2005.

(9) J. BIBOW, *The Euro Debt Crisis and Germany's Euro Trilemma*, in *International Review of Applied Economics*, 27 (3), 2012, pp. 360-385; v. in particolare le figure n. 9 e 11 del *paper*. Anche H. FLASSBECK, C. LAPAVITSAS, *The systemic crisis of the euro - True causes and effective therapies*, al sito https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_The_systemic_crisis_web.pdf; F.W. SCHARPF, *L'Europa. La democrazia sospesa. L'Unione monetaria, la crisi economica e la politica bloccata*, Goware, 2016, p. 29.

(10) Il riferimento è a Francia e Italia: v. A. BAGNAI, *L'Italia può farcela*, Milano, Il Saggiatore, 2014, p. 220; tra i giuristi M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. Soc.*, 4, 2011, p. 706.

cesso delle politiche dell'offerta che riducono il costo del lavoro e aumentano la profittabilità della produzione nazionale in un Paese, deve necessariamente avere sui suoi concorrenti lo stesso effetto delle strategie di "affama il vicino"¹¹.

Una sorta di c.d. gioco del "rubamazzo", dunque, nel quale la crescita di un Paese, all'interno di un regime di cambi fissi, viene costruita a discapito della crescita altrui, intercettando la domanda interna degli altri Stati membri¹².

Un processo specularmente opposto si è, invece, potuto registrare con riferimento a diversi Paesi PUGS, per i quali la caduta dei tassi di interesse, conseguente all'ingresso nella moneta unica, ha dato il via ad un aumento dei consumi, della crescita, dell'occupazione con un aumento dei salari reali, la perdita di competitività, la formazione di saldi commerciali negativi: il tutto traducendosi nella formazione di un elevato debito privato estero¹³.

In questi Stati il problema è derivato, dunque, non già da squilibri della finanza pubblica bensì da eccessi della finanza privata.

Di fronte a questo scenario, diversa è stata la narrazione della crisi europea proposta dalle *élite* dei Paesi creditori¹⁴: forti del ruolo guida svolto all'interno della componente intergovernativa dell'Unione, anziché individuare una via d'uscita nella cooperazione, i Paesi creditori hanno, infatti, per lo più preferito il *commodus discessus* della colpevolizzazione delle vittime¹⁵, infliggendo loro dosi crescenti di austerità fiscale¹⁶.

(11) F.W. SCHARPF, *L'Europa. La democrazia sospesa*, cit., p. 24.

(12) C. OFFE, *L'Europa in trappola. Riuscirà l'UE a superare la crisi?*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 66.

(13) F.W. SCHARPF, *L'Europa. La democrazia sospesa*, cit., p. 29. Il fenomeno è ben noto, però, da tempo, anche in seno alla BCE. V. CONSTANCIO, *The European Crisis and the role of the financial system*, 23 maggio 2013, in https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130523_1.en.html. A. BAGNAL, *Il tramonto dell'euro*, Imprimatur, 2012, p. 104 ss.

(14) M. MATTHIJS, *Powerful rules governing the euro: the perverse logic of German ideas*, *Journal of European Public Policy*, 2016, 23:3, pp. 375-391.

(15) J.E. STIGLITZ, *The euro and its threat to the future of Europe*, 2016, Allen Lane, pp. 20 e 309.

(16) Molto chiaro sul punto M. MATTHIJS, *Powerful rules governing the euro*, cit., pp. 375-391; anche A. MORAVCSIK, *Europe after the crisis: how to sustain a common currency*, cit.

Questo spiega perché il riequilibrio all'interno dell'eurozona sia stato per intero addossato sulle spalle degli Stati in crisi, che, già spogliati della possibilità di svalutare la moneta, sono stati costretti – secondo le modalità che appresso si vedranno – ad attuare draconiane riforme economiche, sociali ed amministrative, con l'unico vero obiettivo di comprimere i salari e deflazionare, per tale via, la propria economia, onde innalzare il livello di competitività del proprio sistema economico e riportare in tal modo in pareggio, o in attivo, la bilancia dei pagamenti, a partire dall'aggiustamento del saldo commerciale¹⁷.

Senonché, come dimostrato in modo emblematico dal caso della Grecia e, in tono minore, anche dall'Italia, tutto ciò si è sovente tradotto in sforzi simili alle famose fatiche di Sisifo, posto che si pretendeva dalle periferie di ritrovare i medesimi livelli di competitività dei Paesi dell'Europa *core*, in una situazione nella quale questi ultimi continuavano a praticare politiche di deflazione, accumulando avanzi crescenti delle partite correnti.

Deflazione e recessione sono così dilagate pressoché ovunque in Euro-

(17) Alcuni Autori imputano la crisi (almeno con riferimento al nostro Paese) ad una pluralità di fattori, tra i quali il ritardo col quale l'Italia avrebbe attuato un serio programma di riforme strutturali (per un quadro esaustivo e per tutti G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance europea*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 383 ss.). Altri attribuiscono un particolare rilievo al ritardo nell'attuazione delle riforme previdenziali, ciò che non avrebbe consentito di liberare risorse importanti da destinare agli investimenti pubblici. Con riferimento a questi rilievi, non si vuole negare (ed anzi si concorda in linea teorica sul fatto) che l'attuazione di rigorose e tempestive riforme strutturali avrebbe consentito all'Italia di difendersi meglio e più velocemente rispetto ai fattori di perturbamento esterno. Di certo maggiori investimenti pubblici, specie se attuati su scala europea e *al di fuori dei limiti del Patto di stabilità e di crescita*, avrebbero potuto esercitare una forte funzione anticiclica. Ciò che preme evidenziare in questo lavoro è che la necessità di recupero della competitività perduta, da assicurare mercé la necessaria implementazione di riforme strutturali, derivi a ben vedere in larga misura dalle dinamiche di federalismo competitivo innescate dall'avvento della moneta unica. Non può infatti negarsi che nell'arena competitiva europea il Paese che prima e meglio degli altri sia stato in grado di implementare le c.d. riforme strutturali, finalizzate ad abbattere i costi di produzione, divenga per ciò solo parametro di riferimento per tutti gli altri, in un gioco competitivo teoricamente senza fine, stante l'assenza di standard minimi di matrice sociale in grado di contenere la rincorsa verso la concorrenza al ribasso. Tuttavia seri dubbi possono essere sollevati sulla sostenibilità nel lungo periodo di un simile modello. Del resto proprio l'osservazione empirica, avendo rilevato la presenza del *dumping* salariale attuato dalla Germania nonché la particolare persistenza (anche temporale) della crisi, ha confermato la fondatezza delle ricostruzioni teoriche intese a predicare la presenza di un federalismo cannibale in grado di compromettere la sostenibilità dell'Unione monetaria (*amplius infra* p. 113 e ss.).

pa, imponendo in ogni dove misure drastiche di efficientamento dell'economia, di razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche e di revisione, in senso deteriore, dei sistemi di protezione sociale in funzione della riduzione della domanda interna e del rilancio delle esportazioni¹⁸.

Gli effetti dell'austerità deflattiva non hanno tardato a manifestarsi, sotto forma di incremento della disoccupazione, di crollo della domanda interna, di esplosione dei debiti pubblici, di peggioramento dei *deficit* dei Paesi in crisi e, in una seconda fase, di accumulo, da parte dell'Unione europea nel suo complesso, di fortissimi avanzi commerciali verso il resto del mondo, causa a loro volta di instabilità sistemica a livello globale¹⁹.

Se ne ravvisano le avvisaglie negli scontri, sempre più aperti, tra la nuova amministrazione americana e le *élite* tedesche, accusate di attuare deliberatamente politiche volte ad esacerbare gli squilibri commerciali globali.

Sarebbe, peraltro, errato imputare l'austerità deflattiva all'adozione di politiche congiunturali di questo o di quel Paese.

Si sottovaluterebbe, in questo modo, il ruolo svolto dall'ideologia ordoliberalista nelle vicende che hanno condotto alla creazione degli squilibri commerciali nella zona euro, mercé la compressione salariale e la conquista dei mercati interni degli altri Paesi membri.

Come noto, il liberalismo delle regole prendeva le mosse da una posizione di netta critica verso le dottrine economiche liberiste del *laissez-faire*, auspicando la costruzione di uno Stato forte, in grado di assicurare l'efficienza del mercato ed il rispetto del principio della concorrenza²⁰.

(18) Per una disamina di questi effetti sulle riforme del governo locale si veda E.N. FRAGALE, *Verso un'organizzazione amministrativa locale retta dal razionalismo economico*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017, p. 286.

(19) Si veda l'«*Alert Mechanism Report 2017*», p. 9, stilato dalla Commissione europea, che imputa i crescenti avanzi nella bilancia dei pagamenti europea alla debolezza della domanda interna continentale: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-alert-mechanism-report_en_0.pdf.

(20) V.J. VANBERG, *La scuola di Friburgo: Walter Eucken e l'ordoliberalismo*, in F. FORTE, F. FEL-

Secondo l'ordo-liberalismo, l'essenza dell'economia di mercato sarebbe da ravvisare nell'*ordinamento* della libera concorrenza più che nella concorrenza in sé²¹.

Lo stesso mercato costituirebbe un meccanismo complesso e sicuro, a condizione che se ne assicurì a dovere il funzionamento, eliminando i fattori di condizionamento esterno in grado di turbarne il corretto andamento: per la Scuola di Friburgo l'ordine di mercato, come ordine non discriminatorio e senza privilegi è, dunque, di per sé anche un ordine morale, da preservare nella sua purezza²².

Alla luce di questa breve digressione, si comprende molto bene perché il modello ordo-liberale ripugni gli interventi pubblici di sostegno della domanda aggregata: le teorie anticicliche *keynesiane* sono guardate negativamente, proprio perché accusate di interferire, vulnerandolo, sull'ordine etico del mercato²³.

Gli insegnamenti ordo-liberali sono stati sempre ben tenuti presenti nella impostazione della politica economica tedesca, tanto che – salva una breve parentesi tra il 1967 ed il 1970 durante la quale, deviando temporaneamente dalla cultura della stabilità, i *policy maker* adottarono misure di sostegno alla crescita economica di matrice keynesiana²⁴ – il modello economico germanico ha sempre diffidato dall'adozione di politiche anticicliche²⁵.

In quel modello economico, l'aumento dei salari è sempre stato conce-

CE, C. FORTE (a cura di), *L'economia sociale di mercato e i suoi nemici*, Rubbettino, 2013, p. 143.

(21) V.J. VANBERG, *La scuola di Friburgo, ibidem*.

(22) V.J. VANBERG, *La scuola di Friburgo*, p. 130.

(23) Appaiono a questo punto notevoli gli elementi di contatto tra la Scuola ordo-liberale tedesca ed il neo-liberalismo predicato, a partire dagli anni Quaranta, da von Hayek: del resto gli esponenti delle diverse scuole neo-liberali europee trovavano nelle riunioni della Mont Pelerin Society un luogo di periodico scambio e confronto di idee. Lo stesso von Hayek concluse la sua carriera presso l'Università di Friburgo: v. N. GOLDSCHMIDT, *La politica dell'ordine della concorrenza. I principi costitutivi. Un'introduzione*, in F. FORTE, F. FELICE (a cura di), *Il liberalismo delle regole*, Rubbettino, 2010, p. 83 ss.

(24) D. CASSEL, S. RAUHUT, *Economia sociale di mercato: una concezione di politica economica alla verifica*, in F. FORTE, F. FELICE, C. FORTE (a cura di), *L'economia sociale di mercato e i suoi nemici*, op. cit., pp. 379 ss.

(25) S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, Imprimatur, 2016, p. 246 ss.

pito come fattore *trainato* dalla crescita e mai come fattore *trainante*²⁶. Dunque, repressione salariale e stabilità delle finanze pubbliche sono iscritti nel codice genetico delle politiche germaniche, tanto che il ritorno all'ortodossia ordo-liberale ha consentito alla Germania di ritrovare nell'ultimo decennio la via della crescita, dopo essere stata per diversi anni il malato d'Europa.

Una crescita, tuttavia, che – per come si è visto – ha funzionato anche da tarlo nella competitività dei Paesi vicini, allargando, seppure lentamente, il fosso degli squilibri (commerciali) all'interno dell'eurozona e rendendo problematico, poi, il recupero di competitività da parte degli altri Paesi²⁷.

Al di là del grado di divisibilità di questi ultimi rilievi, di certo vi è che anche da parte degli studi meno severi nei riguardi delle politiche ordo-liberali tedesche non è comunque messa in dubbio la circostanza che la crisi finanziaria ed economica del continente abbia avuto origine da *shock* endogeni all'area della moneta unica, propiziati dal disallineamento progressivo delle politiche economiche e salariali perseguite nei diversi Stati membri, ciò che avrebbe approfondito il fosso nel livello di competitività dei differenti sistemi economici²⁸.

L'origine della crisi sarebbe, dunque, da ascrivere ad un difetto nella costruzione europea e, più esattamente, alla scelta di separare le politiche monetarie da quelle economiche e sociali, edificando le prime ad un livello sovranazionale e confinando le seconde ad una dimensione soltanto nazionale.

Un'asimmetria questa che l'esperienza ha rivelato essere del tutto insostenibile, in ragione delle dinamiche competitive innescate tra i diversi Stati membri e dei conseguenti forti disallineamenti nei loro livelli di competitività.

Si tratta di inconvenienti superabili, secondo un convincimento diffuso, solo andando oltre il mero coordinamento delle politiche economi-

(26) G. PASTRELLO, *La Germania il problema d'Europa*, Asterios, 2015, p. 11; S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, cit., p. 246 ss.

(27) G. PASTRELLO, *La Germania il problema d'Europa*, cit., p. 11 ss. In termini altrettanto espliciti S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, cit., p. 246 ss.

(28) P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 154 ss.

che e sociali nazionali, tramite la costituzione di un Governo munito di un vero bilancio redistributivo e fornito di una sicura base di legittimazione democratica, in grado di assicurare la necessaria omogeneità nelle politiche economiche ed uno sviluppo armonioso delle differenti aree territoriali²⁹.

3. Governance sovranazionale, circuiti della rappresentanza democratica e mercato unico

Dovrebbe a questo punto essere chiaro che il vero nodo istituzionale, causa dei disallineamenti nella bilancia dei pagamenti dei diversi Paesi, sia da individuare nella inidoneità della *governance* sovranazionale ad assicurare la necessaria omogeneità delle scelte di politica economica³⁰. L'individuazione di un indirizzo unitario delle politiche salariali, sociali ed economiche attuate all'interno dell'eurozona costituirebbe, dunque, l'unico vero rimedio per scongiurare il pericolo di nuove crisi, dal momento che modifiche incidenti sui costi di produzione all'interno di uno soltanto dei diversi Stati membri sono capaci di riverberare i propri effetti sul grado di competitività degli altri *partner*, condizionandone il grado di sviluppo.

Si comprende a questo punto perché il mercato unico europeo, non regolato da una efficace *governance* sovranazionale, abbia funzionato in questi anni da arena competitiva non solo nei riguardi dei singoli agenti economici, ma anche nei confronti degli ordinamenti nazionali, cospirando strutturalmente verso la creazione di meccanismi di federalismo competitivo.

Per cercare di esaminare con più profondità analitica tali aspetti, è forse opportuno a questo punto risalire a ritroso lungo il percorso di costruzione europea, cercando di ricostruire l'assetto istituzionale e gli equilibri delle origini.

Questo modo di procedere rivela una forte capacità esplicativa dal mo-

(29) P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, *ibidem*; S. CESARITTO, *Sei lezioni di economia*, cit., p. 246 ss.; J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Laterza, 2014, p. 113.

(30) Ne parlava del resto, in tempi non sospetti, A. PREDIERI, *Europoliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 406.

mento che consente, quasi in una sorta di analisi differenziale, di concentrare l'attenzione su quegli elementi di modifica degli assetti istituzionali che hanno condotto al perturbamento degli equilibri originari, propiziando l'insorgenza del punto di rottura.

Il punto di partenza dell'analisi muove dall'osservazione che la combinazione asimmetrica tra mercato concorrenziale *sovranaZIONALE* e politiche economiche e sociali *nazionali* sia, in realtà, consustanziale al Trattato di Roma e, dunque, alla stessa nascita della Comunità economica europea. Tuttavia, nel disegno originario del Trattato di Roma del 1957 quell'asimmetria veniva edificata in guise tali da non rendere conflittuale il rapporto tra mercato comune e circuiti della rappresentanza democratica nazionale.

Lo stesso ripiegamento della Comunità economica sulle tematiche del mercato comune assumeva un significato ben differente dalla mera posizione di indifferenza verso le problematiche sociali ed occupazionali interne alle singole democrazie rappresentative.

È bensì vero che diversi studi condotti negli anni Cinquanta, sulla cui base furono elaborati gli stessi Trattati³¹, facevano propria l'idea dell'efficienza allocativa del mercato quale *driver* della crescita delle aree territoriali più arretrate e, in ultima analisi, quale fattore di livellamento verso l'alto dei diversi livelli di produttività e di reddito.

Ma questo convincimento economico veniva più realisticamente (e meno ottimisticamente) bilanciato dal riconoscimento di un ruolo stabilizzatore agli aggiustamenti del tasso di cambio, considerato ancora a quel tempo come strumento indispensabile per assicurare una relativa autonomia alle politiche economiche e sociali nazionali, a partire da quelle relative alle tematiche occupazionali ed alla tenuta dei sistemi di protezione sociale, pur in presenza di livelli di produttività enormemente differenziati tra i diversi Paesi.

In altri termini, nella costituzione economica del Trattato di Roma del 1957³² il tasso di cambio costituiva lo strumento di riequilibrio per ec-

(31) Il rapporto Ohlin, ILR, 1956, vol. LXXIV, 2, p. 99 ss. S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale della costruzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 48 ss.

(32) Sul concetto di costituzione economica come l'insieme delle discipline di rango costituzionale (non solo formale) che abbracciano il diritto pubblico dell'economia inteso come modali-

cellenza all'interno del mercato comune, siccome considerato capace di assicurare la convivenza tra la competizione sul mercato, su cui si sarebbe ben presto manifestato il principio di primazia del diritto dell'Unione edificato dalla Corte di giustizia, e le specificità delle politiche economiche e sociali nazionali, ancora ben saldamente radicate dentro i circuiti democratici nazionali.

In un sistema di tal fatta, sovranità nazionale sulle politiche economiche, sociali ed occupazionali, da un lato, e competizione sovranazionale negli scambi commerciali, dall'altro, trovavano un equilibrio virtuoso, tale da non reclamare neppure interventi specifici della Comunità in ambito occupazionale, lavoristico o sociale, se non quelli, assolutamente circoscritti, richiesti dai fallimenti di mercato e sempre, comunque, in una prospettiva del livellamento, verso l'alto, del grado di protezione dei lavoratori³³.

È, dunque, rispondente al vero che nel disegno originario del Trattato di Roma la sovranità monetaria, necessaria a garantire l'equilibrio nella bilancia dei pagamenti, consentiva ai singoli Paesi di perseguire autonome politiche economiche e sociali, anche di piena occupazione, permettendo ai circuiti democratici nazionali di difendere le specificità dei rispettivi modelli di protezione sociale da eventuali manovre di aggressione commerciale o di *dumping*³⁴.

D'altra parte, quanto meno secondo gli auspici della dottrina più ottimistica, l'avvio del mercato unico avrebbe propiziato, con l'intensificazione dei traffici commerciali, anche una convergenza verso l'alto dei livelli di produttività e di reddito con una conseguente armonizzazione verso l'alto degli stessi sistemi di protezione sociale: un meccanismo

tà di governo dei processi economici e dunque l'intervento pubblico nell'economia D. SORACE, *Il governo dell'economia*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 783 ss. Per una sintesi delle differenti nozioni di costituzione economica, G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 2001, p. 1 ss.

(33) Interventi questi che, nell'assenza di una base normativa specificamente rivolta al lavoro ed alle politiche sociali, venivano realizzati facendo uso della medesima base giuridica mercantista, vale a dire invocando l'art. 100 del Trattato. S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato*, cit., p. 48 ss. Anche S. DEAKIN, G.S. MORRIS, *Labour law*, Butterworths, 2001, p. 109 ss.

(34) Il rapporto Ohlin, ILR, 1956, Vol. LXXIV, 2, p. 99 ss. S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato*, cit., pp. 48-76 ss.

questo definito di armonizzazione orizzontale, e per lo più spontaneo, delle legislazioni sociali³⁵.

Non è il caso qui di ripercorrere in dettaglio gli sviluppi successivi della comunità economica per dimostrare la progressiva sclerotizzazione dell'originario equilibrio del *liberalism embedded*.

È qui sufficiente rammentare come l'autonomia delle politiche economiche e sociali postulata dal Trattato di Roma sia rimasta inevitabilmente travolta dalla creazione dell'unione monetaria realizzata a Maastricht. Con l'eliminazione del tasso di cambio è, infatti, venuto meno anche quel fondamentale strumento di aggiustamento delle bilance dei pagamenti che aveva permesso, per il passato, ai singoli Paesi di difendere le specificità dei rispettivi modelli di crescita economica e sociale³⁶. È, dunque, a questo stadio dell'evoluzione della costruzione europea che sono stati edificati impliciti, ma vigorosi, vincoli nei confronti dei circuiti nazionali della rappresentanza democratica, generando quel *deficit* di "voice" ipotizzato nelle pagine introduttive di questo lavoro, come tema di indagine da sottoporre a necessaria verifica, quanto meno per i Paesi aderenti alla moneta unica.

È, dunque, opportuno concentrare l'attenzione proprio su questo snodo storico ed istituzionale.

Partendo dal contesto storico nel quale l'unione monetaria venne realizzata, è necessario rammentare che, alla caduta del muro di Berlino, la possibilità di una riunificazione della Germania si presentava come una prospettiva assai realistica, alimentando nei vicini il timore della ricostituzione di una soverchiante potenza tedesca: secondo i convincimenti delle *élite* europee dell'epoca, solo una Germania inserita in una cornice federale europea avrebbe potuto disinnescare le paure dei Paesi vicini sugli esiti della riunificazione³⁷.

In realtà, all'atto della firma del Trattato di Maastricht l'obiettivo dell'Unione politica venne ben presto accantonato, dopo gli iniziali slanci, venendo considerato come una sorta di traguardo finale di un processo che dove-

(35) S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato, ibidem*.

(36) V. *sub* nota 33.

(37) G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea, ibidem*.

va inevitabilmente passare attraverso due differenti tappe intermedie, costituite rispettivamente dal rafforzamento del mercato comune – oramai divenuto unico in ragione del riconoscimento delle quattro fondamentali libertà di circolazione (delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone) – e dalla creazione della moneta comune, da propiziare attraverso la determinazione di precisi criteri di convergenza economica e finanziaria. Mentre l'obiettivo dell'unione politica veniva rimandato ad un futuro indefinito, fu dato, invece, sin da subito avvio al progetto dell'unione monetaria, edificandolo attorno al duplice perno costituito, rispettivamente, dalla cultura della stabilità germanica, dalla quale vennero attinti i principi informatori della nuova costituzione economica europea, e dalla *governance* sovranazionale, chiamata al coordinamento delle politiche economiche nazionali³⁸.

Quanto al primo pilastro, non è dubbio che la costituzione economica venne costruita non già sul principio di solidarietà, bensì attorno al ben diverso principio di responsabilità, implicante in primo luogo l'obbligo di mantenimento da parte dei singoli Paesi membri di ordinate finanze pubbliche³⁹.

Da qui la comune affermazione per cui quella costruita a Maastricht costituisse una vera e propria comunità di stabilità, avvinta da deboli legami solidaristici.

Un primo indizio della presenza di una comunità di tal fatta si rinviene all'interno dell'art. 2 TUE, ove il principio di solidarietà vi si ritrova bensì contemplato, ma non nella parte relativa ai principi fondamentali, ciò riflettendo la ben nota tensione tra Stati contribuenti e Stati percettori ed il timore dei primi verso interventi solidaristici suscettivi di alimentare comportamenti opportunistici degli altri (c.d. *moral hazard*)⁴⁰. Un'idiosincrasia, quest'ultima, che trova una propria ragione giustificatrice nell'enorme divario, in termini di produttività e di reddito, tra le differenti aree territoriali dell'Unione.

(38) M. BRUNNERMEIER, H. JAMES, J.P. LANDAU, *La battaglia delle idee. Alle radici della crisi (e del futuro) dell'euro*, Università Bocconi Editore, 2017, p. 113.

(39) *Ivi*, p. 111 ss.

(40) A. VON BOGDANDY, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, ES, 2011, p. 134 ss.

Un secondo indizio si ritrova nello stesso principio della giustizia sociale riconosciuto nell'art. 3, terzo comma, terzo sottoparagrafo TUE, assai emblematicamente rappresentato a stregua di solidarietà tra gli Stati e non tra i cittadini, sì da soggiacere ai limiti prescritti dai Trattati sul divieto di aiuti o di finanziamenti agli Stati scolpito negli artt. 123 e 125 TUE⁴¹.

Al centro della comunità di stabilità campeggia chiaramente la c.d. clausola del *no bail out*, che impronta di sé anche le regole di governo delle finanze pubbliche nazionali, dal momento che la ferma ritrosia europea ad impiegare la leva della spesa pubblica come strumento di stimolo dell'economia, ribadita con l'introduzione del Patto di stabilità, costituisce espressione non solo della nota repulsione ordo-liberale verso le misure di intervento correttivo del mercato⁴², ma anche della sostanziale assenza di vincoli di solidarietà transnazionali.

Il quadro dei principi ordo-liberali della costituzione economica europea è coerentemente completato dall'autonomia della Banca Centrale Europea, non a caso edificata sul modello della *Deutsche Bundesbank*⁴³, della quale ha ereditato il duplice principio dell'indipendenza dai poteri politici e del perseguimento dell'obiettivo prioritario della stabilità dei prezzi⁴⁴.

Ciò che si evince da questo insieme di regole e di principi è che cia-

(41) *Ibidem*.

(42) Da ultimo, molto chiaramente, F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita dell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 24 ss.

(43) Del resto già negli studi preparatori degli anni Ottanta (in particolare J. DELORS, *Report on economic and monetary union in the European Community*, presentato il 17 aprile 1989, in http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary_delors.pdf) si individuavano come caratteristiche salienti della futura Banca Centrale Europea l'indipendenza dalla politica e l'obiettivo della stabilità dei prezzi, in coerenza con le richieste della Bundesbank, non a caso presente nel *Committee* con il suo Presidente Pohl. M. DUCKENFIELD, *Bundesbank-government relations in Germany in the 1990s: From GEMU to EMU West European Politics*, 22:3, pp. 87-108.

(44) Da sempre assicurata nell'ambito della legislazione ordinaria, l'indipendenza della Banca centrale tedesca dal Governo federale venne consacrata nella legge fondamentale, in occasione della legge di revisione del 21 dicembre 1992, con la quale si introdusse all'art. 88 LF la previsione per cui i compiti della Banca centrale potevano essere trasferiti alla Banca centrale europea, qualificata come Banca centrale "indipendente" ed "impegnata al fine prioritario della garanzia di stabilità dei prezzi". R. BIFULCO, *Bundesbank e Banche centrali dei Länder come modello del sistema europeo delle banche centrali*, in F. GABRIELE (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, Bari, Cacucci, 2005, p. 41 ss.

scun Paese è tenuto a fare da sé, senza poter contare sugli interventi di salvataggio della Comunità e delle sue istituzioni.

L'avvio del processo di integrazione secondo sviluppi differenti dal federalismo solidaristico, ben evidenziato dalla clausola di *no bail out*⁴⁵, appare del resto coerente rispetto alla scelta di rinviare nel tempo la realizzazione dell'unione politica, affidando il "governo" dell'unione ad una *governance* sovranazionale, preordinata al mero coordinamento di politiche economiche elaborate nell'ambito dei differenti circuiti nazionali della rappresentanza democratica.

L'inesistenza di una unione solidaristica consente a questo punto di leggere nella giusta prospettiva anche le (pur apprezzabili) innovazioni nel tempo introdotte su differenti versanti della costruzione europea (c.d. integrazione positiva).

Se è ben vero, infatti, che a partire dall'Atto unico europeo sono andate estendendosi le specifiche competenze della UE in materia di politiche sociali⁴⁶ e che lo stesso ripiegamento della UE sul mercato unico è

(45) G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo, Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 116 ss.

(46) A partire da quelle relative alle condizioni di lavoro ed alle politiche occupazionali. Questo spiega perché l'Atto unico europeo del 1986 abbandonò del tutto l'idea, oramai non più proponibile, dell'armonizzazione orizzontale verso l'alto dei sistemi nazionali di protezione sociale, per abbracciare la prospettiva – assai differente – di un'armonizzazione verticale, inizialmente limitata al solo campo dell'ambiente di lavoro, con l'obiettivo di individuare un livello di prescrizioni minime, tali da consentire ad un nucleo duro di garanzie minime dei lavoratori di resistere alle pressioni competitive derivanti dal mercato (art. 118 A). Per la prima volta si riconosceva, altresì, un ruolo anche al dialogo tra le parti sociali, nella prospettiva della instaurazione di relazioni convenzionali (art. 118 B), non solo interne al procedimento normativo ordinario della Comunità, nelle materie di competenza di questa, ma anche in una prospettiva differente intesa alla valorizzazione dell'autonomia delle parti sociali, come fonte di regolazione utilmente spendibile anche in materie differenti da quelle intestate alla competenza della Comunità (M. GRANDI, *Le parti sociali e l'autonomia collettiva di fronte all'Unione economica e monetaria*, in *Lavoro e Diritto*, 1993, p. 463 ss.; sul tema anche F. GUARRIELLO, *L'Europa sociale dopo Maastricht*, in *Lavoro e Diritto*, 1992, pp. 223 ss.; *Id.*, *Ordinamento comunitario e autonomia collettiva. Il dialogo sociale*, Milano, Franco Angeli, 1992; A. LO FARO, *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria*, Giuffrè, 1999, p. 181 ss.) Si tratta di scelte confermate, e via via consolidate, anche nei successivi Trattati. L'Accordo sulla Politica Sociale allegato al Trattato di Maastricht, trasfuso nel testo del Trattato di Roma per effetto del Trattato di Amsterdam (art. 118), provide ad ampliare le competenze normative dell'Unione sulla fissazione di condizioni minime anche alla determinazione delle condizioni di lavoro, da intendersi come disciplina del trattamento normativo dei lavoratori (oggi art. 153 TFUE). Il Trattato di Lisbona non portò ad alcuna ulteriore estensione delle competenze dell'Unione, ma incluse comunque le politiche sociali nel novero delle competenze concorrenti tra Unione e Stati membri, sia pure entro i limiti fissa-

stato nel tempo riequilibrato sia a mezzo dell'allargamento dei valori e degli obiettivi di fondo perseguiti dall'Unione⁴⁷, sia riconoscendo alla Carta di Nizza dei diritti fondamentali il medesimo valore giuridico dei Trattati (art. 6 TUE)⁴⁸, rimane non di meno ferma l'osservazione per cui, in assenza di una reale solidarietà sovranazionale, non può esservi spazio per un vero bilancio redistributivo dell'Unione, in grado di far fronte alle necessità di politiche sociali comuni, in funzione del superamento dei divari di reddito tra i differenti Stati o dell'attenuazione delle sperequazioni ampliate dall'incedere asimmetrico della crisi⁴⁹.

In altri termini, ad onta del progressivo ampliamento (allo stato comun-

ti dai Trattati (art. 4.2., lett. *b*) TFUE) (M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2016, p. 18 ss.). In realtà, nelle politiche sociali l'Unione può limitarsi ad assumere iniziative limitate al mero coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri (art. 5, par. 3, TFUE). La preferenza accordata al metodo del coordinamento, rispetto a quello classico della regolamentazione *hard*, non costituisce una novità introdotta dal Trattato di Lisbona, ma rappresenta a ben vedere una scelta di continuità rispetto alle innovazioni introdotte col Trattato di Nizza (si vedano gli artt. 13 e 137 TCE introdotti dal Trattato di Nizza; sulla questione v. A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dopo la politica i diritti: l'Europa sociale nel Trattato di Lisbona*, in *WP CSDLE Massimo D'Antona*, 82/2010, p. 15 ss.) che già aveva generalizzato il metodo di regolazione tramite *soft law* (il c.d. Metodo Aperto di Coordinamento, fondato sulla definizione di obiettivi e di indicatori nonché sul monitoraggio: la c.d. Strategia di Lisbona). Ora, al di là del problema teorico, pure importante, se questa scelta costituisca o meno indice sintomatico di una dequalificazione del metodo classico dell'armonizzazione forte, di certo vi è che nel tempo si è assistito ad un inaridimento, spontaneo, del metodo dell'armonizzazione a mezzo di direttive, tanto che l'attività della Commissione, e delle stesse parti sociali, risulta da diversi anni oramai ampiamente esaurita, quanto meno nella materia relativa alla determinazione delle condizioni di lavoro.

(47) P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in http://www.giurcost.org/studi/CostanzoBelem.htm#_ftn1.

(48) Se all'indomani del Trattato di Maastricht l'obiettivo della realizzazione di una crescita non inflazionistica (art. G, che modifica l'art. 2 del Trattato di Roma), da attuare tramite finanze pubbliche e condizioni monetarie sane (art. 3A) conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, costituiva ancora un *præius* rispetto all'obiettivo del conseguimento di alti livelli di occupazione, questa gerarchia è stata – anche simbolicamente – scalfita, anche se forse non del tutto superata (v. C. PINELLI, *Il preambolo, i valori e gli obiettivi, Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino 2008, p. 67 ss.), dal Trattato di Lisbona. Oggi emerge molto più chiaramente il fine sociale cui l'economia di mercato deve in ogni caso tendere, tramite la sua funzionalizzazione al perseguimento dell'obiettivo della piena occupazione ed al progresso sociale (art. 2 TUE) (A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dopo la politica i diritti: l'Europa sociale nel Trattato di Lisbona*, cit., p. 15 ss.; G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo. Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., p. 116 ss.).

(49) A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e la sua forza disgregatrice*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016, p. 167 ss.

que insufficiente) dei titoli formali di competenza (concorrente) dell'Unione, vi è che le politiche occupazionali e sociali rimangono di fatto intestate in capo ai singoli Stati membri, qui venendo progressivamente circondate da condizionamenti finanziari via via crescenti, eretti allo scopo precipuo di prevenire forme di *moral hazard* da parte dei singoli Stati.

In realtà, sul condizionamento esterno delle politiche nazionali ha inciso, in misura significativa, anche la radicale inadeguatezza della *governance* sovranazionale nella gestione dell'eurozona, dal momento che la divaricazione nei livelli di competitività delle differenti economie ha costituito, almeno in parte, l'esito dell'inesco di vere e proprie forme di federalismo competitivo e cannibale tra i differenti Paesi⁵⁰.

Come peraltro ampiamente previsto dagli studiosi più attenti, le politiche economiche e sociali, proprio perché confinate *entro una cornice nazionale*, sono rimaste esposte alla pressione competitiva via via crescente esercitata dalla supremazia del mercato continentale ed all'effetto demolitorio derivante dall'integrazione c.d. negativa.

A questo fenomeno, qui sommariamente descritto, di compressione dei sistemi di protezione sociale nazionali, a partire dalle discipline di protezione dei lavoratori, ha contribuito anche la giurisprudenza della stessa Corte di giustizia.

Seppure nata dal rifiuto della strada federalistica⁵¹, seguendo la ben differente prospettiva funzionalistica della collaborazione tecnocratica ed economica⁵², la Comunità economica riuscì in tempi relativamente brevi ad emanciparsi dall'ordinamento internazionale, nel cui alveo era stata inizialmente costituita, evolvendo, a mezzo della c.d. integrazione attra-

(50) F.W. SCHARPF, *L'Europa. La democrazia sospesa*, cit., p. 24.

(51) Quella propugnata da Spinelli, assistita da una forte carica idealistica. Proprio questa carica idealistica ha contribuito a generare un ampio consenso alla causa dell'unità europea, ma ha anche incoraggiato una visione utopica che impedisce (*nda* forse anche nell'attuale congiuntura) una valutazione realistica dei problemi dell'unificazione, così G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, cit., p. 21 ss.

(52) Ispirata alle teorie funzionalistiche o neo-funzionalistiche di D. MITRANY, *Le basi pratiche della pace. Per una organizzazione internazionale su linee funzionali*, Cambridge University Press, 1945 e di E.B. HAAS, *The uniting of Europe: political, social and economic forces 1950-1957*, Stanford University Press, 1958.

verso il diritto⁵³, verso qualcosa di assai simile ad un ordinamento costituzionale statale funzionante⁵⁴.

Già alla fine degli anni Ottanta, la Comunità si presentava, infatti, come un ordinamento assai diverso da quello, di matrice internazionalistica, delle origini⁵⁵.

Tuttavia, proprio nel momento in cui l'ordinamento comunitario evolveva secondo le traiettorie poc'anzi descritte, prendeva corpo un coevo fenomeno di erosione dei diritti sociali consacrati negli ordinamenti nazionali⁵⁶. Processo, questo, propiziato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, sempre più incline ad assoggettare le legislazioni nazionali di protezione del lavoro ad uno scrutinio di compatibilità col principio comunitario di concorrenza⁵⁷.

Ed è proprio in questa fase che ha cominciato a delinearsi l'asimmetria tra la c.d. integrazione negativa, guidata da un organo depoliticizzato qual era la Corte di giustizia, e l'integrazione positiva, rimessa invece alle sedi e alle difficoltà proprie dei processi di matrice squisitamente politica⁵⁸.

(53) M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE, J.H.H. WEILER, *Integration through law. Europe and the American Federal Experience*, W. de Gruyter, 1985-1988.

(54) Il processo di costituzionalizzazione prenderebbe avvio, secondo la dottrina più accreditata, nel corso degli anni Sessanta, mercé l'elaborazione ad opera della Corte di giustizia dei principi di supremazia del diritto comunitario e dell'efficacia diretta delle sue fonti, della dottrina dei poteri impliciti e nell'assoggettamento degli atti della Comunità ad uno scrutinio di legittimità volto a verificare il rispetto dei diritti fondamentali, dalla evoluzione del sistema dei ricorsi per violazione del diritto comunitario, per effetto del quale giudici nazionali e Corte di Giustizia, sollecitata ad intervenire tramite la proposizione di questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto dell'Unione, divengono parte di un sistema unitario di controllo giurisdizionale: così J.H.H. WEILER, *La costituzione dell'Europa*, pp. 61 ss.; anche E. STEIN, *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, in *The American Journal of International Law*, 1981, 47, p. 1.

(55) F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2005, p. 82 ss.

(56) S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato*, cit., p. 129. Per gli sviluppi della giurisprudenza più recente S. GIUBBONI, *Libertà di impresa e diritto del lavoro nell'Unione europea*, in *costituzionalismo.it*, 2016, p. 3, *passim*; *Id.*, *Libertà di circolazione dei lavoratori*, URGE WP 1/2009.

(57) M. PALLINI, *Concorrenza e regole sociali. Un ruolo compositivo per il MAC*, in E. ALES, M. BARBERA, F. GUARRIELLO (a cura di), *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 289-319. Ma non meno rilevante fu la stessa opera della Commissione europea, sempre più impegnata nell'opera di apertura alla concorrenza dei diversi mercati, su cui C.J. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford, 2012, p. 130 ss.

(58) Per la distinzione F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa. Legittimità democratica delle politiche*

Un'asimmetria emersa in tutta la sua prepotenza dopo il Trattato di Maastricht.

Era, dunque, inevitabile che, in siffatto quadro istituzionale, la giustizia sociale emergesse quale *posterius* rispetto al razionalismo economico imposto dal principio della concorrenza, presentandosi come obiettivo interamente condizionato dalle dinamiche competitive imposte dal mercato sovranazionale, emerso nel tempo quale vero fattore di disciplinamento delle politiche sociali nazionali.

4. Il principio democratico e l'antisovrano: la marcia storica verso il modello neo-liberale

La creazione di vincoli esterni al circuito della rappresentanza democratica, conseguente alla creazione dell'unione monetaria e del mercato unico, costituisce a ben vedere soltanto l'approdo più recente, anche se più avanzato, di una tendenza storica e politica più risalente nel tempo, mossa ideologicamente dalla necessità di ricercare supposti antidoti alle degenerazioni della politica.

Un processo questo che ha investito pressoché tutte le democrazie occidentali, a partire dagli anni Settanta, segnando anche il passaggio dall'attuazione di politiche di matrice keynesiana verso l'applicazione di politiche economiche di matrice neo-liberale.

L'Europa devastata dal secondo conflitto mondiale fu un enorme laboratorio del keynesismo.

Le ragioni sono ben note.

L'imperativo categorico delle *élite* dell'epoca era di non lasciare maturare nell'Europa occidentale le condizioni nelle quali le polarizzazioni estremistiche degli anni Trenta erano riuscite a radicarsi e a prendere vigore⁵⁹.

Nel clima generale dell'immediato dopoguerra si avvertiva in modo assai lucido la necessità di impedire per l'avvenire il ripetersi degli errori

dell'Unione europea, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 74 ss.

(59) N. WAPSHOTT, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna*, trad. it. di G. CARLOTTI, Feltrinelli, 2015, p. 202.

commessi negli anni Trenta, quando miopi politiche di austerità⁶⁰, adottate peraltro in un decennio di grave destabilizzazione delle economie capitalistiche occidentali, avevano condotto diversi Paesi europei verso livelli di disoccupazione tali da mettere a repentaglio la sopravvivenza degli ordinamenti democratici⁶¹.

Nella Repubblica di Weimar degli anni Trenta furono, infatti, non solo le difficoltà economiche derivanti dalle restituzioni imposte dal Trattato di Versailles, bensì il pervicace inseguimento del risanamento finanziario a propiziare la polarizzazione politica e, con essa, l'avvento al potere del nazionalsocialismo⁶².

D'altra parte, non solo nei nascenti regimi dittatoriali degli anni Trenta⁶³, ma anche in quelli di più lunga tradizione democratica, fu l'avvio dell'economia di guerra, tramite l'accelerazione della spesa per armamenti, ad assicurare in un breve lasso di tempo il raggiungimento della condizione di pieno impiego⁶⁴ e, per tale via, il risultato della (provvisoria) pacificazione sociale⁶⁵.

Sulla scorta di questi preziosi insegnamenti, nel momento in cui le democrazie europee venivano ripristinate, era chiara – in primo luogo in seno all'*élite* americana – la necessità di impedire che le economie ca-

(60) *Ivi*, p. 170.

(61) Non è un caso che l'avvio del *New Deal* venne espressamente giustificato dal Presidente americano con la necessità di riportare al lavoro i disoccupati, allo scopo di salvare l'America dall'estremismo che stava allora dilagando in Germania ed in Italia; N. WAPSHOTT, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna*, cit., p. 170.

(62) Altro discorso è constatare che le politiche di austerità furono scientemente perseguite dal cancelliere Brüning nell'ambito di una precisa strategia politica, finalizzata a creare una crescente miseria di massa ed una situazione di polarizzazione politica nella speranza di indurre le Potenze vincitrici a cancellare il piano di riparazione. Molto chiaro sul punto H.A. WINKLER, *La Repubblica di Weimar*, Donzelli Editore, 1998, p. 544.

(63) Quando assunse il potere nel gennaio del 1933, nel giro di un solo anno, Hitler riuscì a trascinare la Germania fuori dal pantano dell'alta disoccupazione nel quale si trovava dalla fine del primo conflitto mondiale tramite una energica politica di spesa pubblica; N. WAPSHOTT, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna*, cit., p. 170.

(64) J.K. GALBRAITH, *Storia dell'economia*, BUR, IV ed., 2016, p. 275 ss.

(65) J.M. KEYNES, *Will rearmament cure unemployment?*, trasmissione BBC, citata da N. WAPSHOTT, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna*, cit., p. 170.

pitalistiche, per loro struttura instabili⁶⁶, potessero condurre verso condizioni di disequilibrio tali da mettere a repentaglio la democrazia⁶⁷.

Questo spiega perché nel momento in cui la minaccia comunista diveniva particolarmente grave, prese corpo il Piano Marshall per consolidare le nascenti, ed ancora assai deboli, democrazie europee, coniugando capitalismo e democrazia, sulla scorta della terza via tra liberismo e marxismo individuata da Keynes.

Nella prospettiva keynesiana, l'economia di mercato non consentirebbe, di per sé, di assicurare stabilmente condizioni di pieno impiego, in ragione dell'endemica instabilità del sistema capitalistico, sì da reclamare l'intervento di politiche pubbliche necessarie per stabilizzarla.

In presenza di alta disoccupazione, il settore pubblico ben potrebbe e, anzi, dovrebbe svolgere un ruolo pro-attivo per assicurare la spinta della domanda aggregata necessaria per realizzare il raggiungimento della condizione di piena occupazione e proteggere, in questo modo, l'ordinamento democratico dai rischi di derive autoritarie⁶⁸.

I principali postulati del keynesismo non furono completamente ignoti ai nostri Padri costituenti, se è vero che gli stessi poterono avvalersi dei lavori di un'apposita commissione di esperti composta da economisti keynesiani e che il nome di Keynes compare ripetutamente nei verbali dei lavori parlamentari⁶⁹.

Di certo, al di là del dibattito in ordine alla possibilità di qualificare come keynesiana la nostra Costituzione, risolutamente negata da alcuni ed al-

(66) H.P. MINSKY, *Keynes e l'instabilità del capitalismo*, Boringhieri, 1981.

(67) Del resto, anche la stessa Comunità europea trova la propria giustificazione più alta nella necessità di assicurare, con la ricostruzione economica e la ricerca della prosperità dei popoli europei, la pace. Sulla stretta simbiosi tra prosperità e pace v. J.H.H. WEILER, *La costituzione dell'Europa*, Il Mulino, 2003, p. 485 ss.

(68) Sulle modalità attraverso le quali per molto tempo capitalismo e democrazia hanno convissuto in occidente v. W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013.

(69) Uno dei componenti della commissione era FEDERICO CAFFÈ, v. in proposito M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. Soc.*, 2011, 4, p. 673. Come correttamente rammenta l'A., appare difficile affermare che i membri dell'Assemblea ignorassero del tutto il più grande economista dell'epoca, considerato peraltro che il suo nome ricorre spesso nei verbali dell'Assemblea.

trettanto risolutamente affermata da altri⁷⁰, non pare revocabile in dubbio la presenza sia di previsioni di chiara impronta keynesiana sia di disposizioni connotate da rilevanti obiettivi di giustizia sociale.

Di certo, quale che sia la posizione sul carattere keynesiano della nostra Carta fondamentale, vi è che – affidando allo Stato il compito di regolare il conflitto in chiave redistributiva, sia in funzione della realizzazione della condizione di piena occupazione (artt. 1 e 4 Cost.)⁷¹, sia tramite la realizzazione degli altri diritti sociali indispensabili per l'eliminazione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona (art. 3, comma 2 Cost.)⁷² – la nostra Costituzione non si è limitata a prevedere generiche dichiarazioni programmatiche, ma al contrario ha provveduto ad individuare un connotato essenziale del nostro ordinamento *democratico*, erigendo un antidoto formidabile contro l'insorgere di pericoli di derive autoritarie e ponendo nel contempo le premesse per il contenimento del potere economico⁷³.

Dietro il carattere solidaristico del nostro ordinamento si ritrova, in definitiva, la consapevolezza che la polarizzazione politica, preludio verso il totalitarismo, possa, e debba, essere scongiurata anche tramite l'impiego delle fondamentali leve di matrice (macro)economica, in funzione del perseguimento della condizione di piena occupazione e della realizzazione di obiettivi di redistribuzione, funzionali alla realizzazione della giustizia sociale.

È un fatto storico che nel trentennio immediatamente successivo al se-

(70) Sottolinea il carattere non univoco, ed anzi antikeinesiano, di talune disposizioni A. PREDIERI, *Europoliarchie democratiche e mercati monetari*, cit., p. 218 ss. Molto più netto nel predicare il carattere keynesiano della Costituzione A. BALDASSARRE, *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Laterza, 1999, p. 54.

(71) Così F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita dell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 101 ss. *Contra* A. PREDIERI, *Europoliarchie democratiche e mercati monetari*, cit., p. 218 ss.

(72) Il contrasto alla disoccupazione, in funzione di tutela della dignità della persona, costituisce dunque obiettivo primario cui dovrebbero mirare *ancora oggi* i pubblici poteri; così 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*, 2015, p. 95 ss.

(73) Sul punto molto chiaro M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1, 1996, p. 160, secondo cui con l'avvento della Costituzione repubblicana il potere economico diviene oggetto delle regole e dei limiti del governo dello Stato sociale.

condo conflitto mondiale il capitalismo venne pacificato in chiave democratica⁷⁴ proprio grazie all'attuazione di politiche di redistribuzione⁷⁵. Dopo il trentennio d'oro, seguente alla ricostruzione del dopoguerra, il paradigma keynesiano venne, tuttavia, messo in forte discussione⁷⁶. Più esattamente, la validità della teoria keynesiana cominciò ad essere revocata in dubbio con lo *shock* petrolifero del 1973-74 per effetto del quale venne a determinarsi una severa crisi dell'economia mondiale, accompagnata da un forte aumento del tasso d'inflazione (c.d. stagflazione).

In un periodo caratterizzato da una maggiore sensibilità sociale verso il problema dell'inflazione, l'interventismo della mano pubblica e delle autorità monetarie cominciò ad essere riguardato come vero responsabile del processo inflazionistico.

In altri termini, cominciò ad affacciarsi l'idea che la spesa pubblica finalizzata a sostenere la domanda fosse in realtà incapace di aumentare il livello dell'occupazione, producendo solo, o anche, inflazione⁷⁷.

Di certo accadde che a partire dagli anni Settanta crebbe l'importanza attribuita alle politiche "dal lato dell'offerta", finalizzate ad aumentare il potenziale naturale di crescita dell'economia, mediante riforme dirette a migliorare l'efficienza dell'apparato produttivo, anche tramite l'efficientamento e la razionalizzazione degli apparati pubblici.

In realtà, l'avversione verso l'attuazione delle politiche keynesiane e,

(74) N. WAPSHOTT, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna*, cit., p. 170.

(75) A questo bisogno non sono sfuggite neppure le democrazie orientate ideologicamente in senso liberista: l'evidenza empirica ha, in effetti, dimostrato come in questi Paesi sia stata proprio la spesa militare ad essere impiegata ciclicamente come surrettizio strumento di redistribuzione, in funzione del perseguimento di politiche di piena occupazione, senza necessità di sconfessare, almeno non così apertamente, l'ideologia dominante di riferimento. Tra i fattori di stabilizzazione dell'economia nei primi decenni del dopoguerra parte della dottrina fa comprendere anche le dimensioni dell'amministrazione pubblica, determinate dalle continue e massicce spese per finalità militari. L'esempio è particolarmente vero se riferito alla potenza americana: H.P. MINSKY, *Keynes e l'instabilità del capitalismo*, Torino, Boringhieri, 1981, p. 170.

(76) N. WAPSHOTT, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna*, cit., p. 170.

(77) Una corrente minoritaria continuò, tuttavia, a ritenere non del tutto superato l'insegnamento keynesiano, evidenziandone i limiti nei problemi di asimmetria politica, cioè nella difficoltà della politica di tenere sotto controllo, per ragioni di consenso elettorale, la spesa pubblica nei momenti in cui ciò sarebbe necessario, cioè nelle fasi di espansione del ciclo economico; J.K. GALBRAITH, *Storia dell'economia*, cit., p. 295 ss.

più in generale, verso le politiche di intervento del Governo nell'economia assunse ben presto forti connotazioni ideologiche, specie nell'ambito delle dottrine neo-liberali e monetaristiche.

Il pensiero neo-liberale andò affermandosi, seppure come corrente minoritaria, già nel corso degli anni Quaranta del secolo passato, emergendo come movimento ideologico contrario alla pianificazione economica di matrice socialista, ritenuta incompatibile con la conservazione delle libertà individuali⁷⁸.

A ben vedere, le critiche mosse dal neo-liberalismo verso la pianificazione socialista celavano dietro di sé una più generalizzata avversione nei confronti dell'intervento pubblico nell'economia, se è vero che nel novero delle contrastate forme di pianificazione venivano ricondotte anche le più comuni forme di assistenza, come l'assicurazione contro la disoccupazione, la vecchiaia e gli infortuni piuttosto che i sistemi di tutela della salute.

Secondo i pensatori neo-liberali, le spinte verso l'espansione fagocitante dell'attività del Governo sarebbero da ascrivere alle degenerazioni della democrazia rappresentativa.

Più esattamente la deriva populistica sarebbe da imputare alla necessità della politica di conquistare e conservare il consenso sociale, ciò che la indurrebbe ad usare le istituzioni democratiche in funzione dell'ampliamento incontrollato delle dimensioni dello Stato sociale, mettendo in questo modo a repentaglio le libertà individuali, conculcate dalla dittatura della maggioranza⁷⁹.

Sul piano dell'osservazione empirica, il successo delle teorie in esame si manifestò a cavallo di un ben preciso periodo storico, nel quale, in quasi tutte le democrazie rappresentative occidentali, andò generandosi una sorta di piano inclinato verso l'aumento progressivo della spesa pubblica e dell'inflazione⁸⁰.

(78) La pietra miliare del pensiero liberale è certamente segnata dalla pubblicazione nel 1944 di *The road to Serfdom* di F.A. VON HAYEK: *La via della schiavitù*, trad. it. di D. ANTISERI e R. DE MUCCI, Rusconi, 1995.

(79) F.A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e dell'economia politica*, Milano, Il Saggiatore, 1994, p. 384.

(80) Sul successo del monetarismo come antidoto verso l'inflazione degli anni Settanta v. J.K.

Questo spiega perché l'idea di frapporre forti vincoli verso l'attività del Governo, a partire dalle determinazioni relative alla politica monetaria, cominciò a riscuotere, ovunque, largo successo.

In realtà, secondo l'ideologia neo-liberale siffatti vincoli sarebbero dovuti derivare dal governo della legge, inteso non già in senso riduttivo come sinonimo di legalità formale o di costituzionalità⁸¹, bensì come osservanza di alcuni principi metagiuridici, radicati nella tradizione morale della comunità⁸².

Senonché, a partire dagli anni Settanta, e nel volgere di un breve arco di tempo, il neo-liberalismo cessò di porsi soltanto come mera dottrina di filosofia economica per divenire, a tutti gli effetti, programma di Governo.

Dapprima in Gran Bretagna e negli USA e poi un po' ovunque in Europa cominciò ad affermarsi, seppure non sempre in forma esplicita, l'obiettivo di togliere ai politici le cornucopie «il cui possesso fa loro credere che possano e debbano eliminare tutte le fonti di scontento»⁸³.

Queste pratiche di patologica acquisizione del consenso sociale furono bollate come la vera causa della perdita di efficienza del sistema economico e, per tale via, della perdita di slancio della crescita economica, soffocata dalla presenza ingombrante dell'apparato pubblico.

Diversamente dalle speculazioni teoriche, nelle quali la presenza di vincoli verso l'attività di Governo nelle politiche di spesa pubblica veniva legata ad elementi spirituali, saldamente legati alla tradizione morale della comunità, nei regimi democratici occidentali più affascinati dalle teorie liberali i vincoli esterni cominciarono ad essere edificati nel mondo del diritto.

L'obiettivo della liberazione dell'individuo dall'oppressione del Governo, allo scopo di impedire le degenerazioni della “*democrazia totalitaria*”, venne così perseguito dai sostenitori del paradigma liberale inci-

GALBRAITH, *Storia dell'economia*, cit., p. 302 ss.; N. WAPSHOTT, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna*, cit., p. 170.

(81) F.A. VON HAYEK, *La società libera*, cit., p. 272.

(82) *Ibidem*.

(83) F.A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà*, cit., p. 384.

dendo sulle concrete declinazioni del principio democratico, leva questa attraverso la quale lo Stato pluriclasse era storicamente approdato alla concreta realizzazione dello Stato sociale.

Che tra democrazia rappresentativa e livelli della spesa pubblica sussista un preciso legame è del resto dimostrato dalle primigenie forme di protezione sociale risalenti alla fine dell'Ottocento: quelle prime forme di interventismo statale poterono, infatti, prendere piede proprio grazie alla progressiva estensione del diritto di elettorato attivo ed alla conseguente affermazione dello Stato liberale democratico⁸⁴.

Ben diversa si presentava la situazione nel vecchio Stato monoclasse ottocentesco, ove al contrario il potere risultava consegnato nelle mani di una classe dirigente borghese, molto attenta alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, essendo costituita esclusivamente da *tax payers* destinati ad avvertire in prima persona le conseguenze negative dell'aumento della spesa pubblica e della tassazione necessaria per farvi fronte⁸⁵.

Questo confronto tra differenti epoche storiche evidenzia molto bene un dato di fondo: che quanto più l'esercizio del potere viene posto al riparo dal processo elettorale e dal circuito della rappresentanza democratica tanto più la politica risulta deprivata della possibilità di appagare i bisogni emergenti (non importa qui ed ora determinare quanto legittimamente) nella società, tramite l'impiego degli strumenti di redistribuzione. Nell'Ottocento i vincoli esterni verso l'attività del Governo vennero ben saldamente eretti imponendo precise limitazioni al diritto di elettorato attivo, sulla scorta di precisi criteri di censo e di genere.

Divenute nel tempo improponibili queste soluzioni, nel secolo successivo la via del liberalismo venne battuta seguendo itinerari differenti, intesi a porre al riparo dalle c.d. degenerazioni del processo elettorale l'esercizio di importanti poteri.

Quanto meno in Italia, costituiscono tappe di questo lungo percorso, volto

(84) F.A. VON HAYEK, *La società libera*, cit., p. 168.

(85) G. DI GASPARE, *Miti e paradossi della riforma amministrativa: tra asimmetria informativa e indirizzo politico amministrativo, verso un modello neocavuriano di amministrazione pubblica?*, in *Dir. pubbl.*, pp. 653-679; S. CASSESE, G. MELIS, *Lo sviluppo dell'amministrazione Italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 333. Sul rapporto tra misura e qualità della imposizione fiscale e storia della rappresentanza politica molto chiaro G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, specie p. 48 ss.

alla creazione di vincoli esterni verso il Governo, la nascita di autorità indipendenti per la gestione della politica monetaria (in Italia il c.d. divorzio tra il Ministero del tesoro e la Banca d'Italia del 1981)⁸⁶, la separazione tra politica ed amministrazione (d.lgs. n. 29/1993) e l'innescio di meccanismi di competizione a livello sovranazionale, in concomitanza col processo di globalizzazione degli scambi commerciali⁸⁷, secondo una dinamica prepotentemente accelerata dalla perdita delle leve della politica monetaria⁸⁸ per effetto della istituzione del mercato unico e della moneta comune, secondo la tabella di marcia disegnata dal Trattato di Maastricht (il c.d. obiettivo '92⁸⁹). Quanto rammentato per l'Italia potrebbe essere ripetuto, a grandi linee, anche per le altre democrazie occidentali.

Il principio di distinzione tra politica ed amministrazione intendeva porsi come nuovo baluardo del principio di imparzialità, allo scopo di sottrarre la minuta attività amministrativa alle influenze clientelari della politica⁹⁰. La medesima logica presiedeva del resto al riconoscimento della indipendenza della Banca d'Italia.

Si intendeva costringere il Governo a trovare sul libero mercato dei capitali (e non più da una Banca centrale accomodante) le fonti di finanziamento della spesa pubblica⁹¹.

Anche in questo caso, come nell'altro, l'obiettivo era di porre un vincolo esterno alla politica, al fine di costringerla a comprimere il livello della spesa pubblica nella misura sufficiente a tranquillizzare i possessori dei titoli di Stato in merito alla restituzione del capitale.

(86) In ossequio alle nuove dottrine monetaristiche propugnate sin dagli anni Settanta da M. Friedman: v. J.K. GALBRAITH, *Storia dell'economia*, cit., p. 302 ss.

(87) I cui effetti sul piano della erosione della sovranità sono ben descritti da M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1, 1996, p. 168 ss.

(88) Come previsto lucidamente da M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., p. 166.

(89) J. DELORS, *Un anno cardine. Discorso del Presidente Jacques Delors dinanzi al Parlamento europeo*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 59, No. 2, 1992, pp. 245-255.

(90) Sul principio di distinzione per tutti, seppure da prospettive completamente opposte, G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, Giuffrè, 2003; B. PONTI, *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 2012.

(91) N. ACOCELLA, *Fondamenti di politica economica*, Bari, Cacucci, 2006, IV ed., cap. 5, p. 6.

Politiche di indisciplina fiscale – si pensava – sarebbero state punite dal mercato finanziario con l'aumento incontrollabile dei tassi di interesse⁹². In realtà vi era anche di più.

Poiché anche la gestione della politica monetaria è in grado di produrre effetti di redistribuzione assai significativi tra diverse categorie di attori sociali (debitori e creditori, titolari di rendite e disoccupati) – a seconda che intenda privilegiare la lotta contro l'inflazione o quella contro la disoccupazione – era opportuno, allo scopo di inibire politiche inflazionistiche⁹³ protese soltanto alla lotta contro la disoccupazione, che anche questa leva venisse totalmente sottratta alla politica e, dunque, al circuito democratico, per essere affidata esclusivamente in capo a soggetti indipendenti dal Governo⁹⁴. Da qui la creazione di vincoli nei riguardi dei titolari della sovranità talmente forti da indurre taluni ad ampliare finanche il rapporto di fiducia tra gli organi espressione dell'indirizzo politico, oramai ricostruito in una dimensione trilaterale tra Governo, Parlamento e mercati⁹⁵.

Ulteriori vincoli nei confronti del circuito della rappresentanza democratica sono derivati, infine, dalla costruzione dell'unione economica e monetaria⁹⁶.

Non è un caso che proprio la capacità della unione di assicurare la credibilità della regolazione economica, in ragione della sua *distanza dal circuito democratico rappresentativo*, sia stata sovente considerata come vero valore aggiunto di quella istituzione⁹⁷.

(92) *Ibidem*.

(93) Sulla finalità antinflazionistica della indipendenza della Banca centrale dalla politica M. DUCKENFIELD, *Bundesbank-government relations in Germany in the 1990s: From GEMU to EMU*, in *West European Politics*, 3, 1999, pp. 87-108.

(94) Sul punto molto chiaramente J.E. STIGLITZ, *The euro and its threat to the future of Europe*, Penguin UK, 2016, pp. 20 e 309.

(95) A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: il Governo deve avere la fiducia dei mercati (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *federalismi.it*, 23, 2011; W. STREECK, *Tempo guadagnato*, cit., p. 101 ss.

(96) Sull'adesione al Trattato di Maastricht come fattore di disciplinamento interno v. A. PREDIERI, *Europoliarchie democratiche e mercati monetari*, cit., p. 409.

(97) G. MAJONE, *Temporal consistency and policy credibility: why democracies need non-majoritarian institutions*, European University Institute, Working paper RSC, 96/57. Anche A. PREDIERI, *Europoliarchie democratiche e mercati monetari*, cit., p. 410.

Non pare dubbio, al riguardo, che la crisi economica abbia disvelato la reale natura del mercato unico quale fattore di disciplinamento delle politiche perseguite dagli Stati membri e di propulsione dei processi di riforma attuati a livello nazionale, oramai (unidirezionalmente) finalizzati⁹⁸ a comprimere il livello di protezione dei lavoratori⁹⁹ o a limitare il perimetro di azione degli apparati pubblici, in funzione della incentivazione della competitività degli agenti economici.

Il risultato è stato l'avvio di una lotta dei singoli Paesi per rendere la propria posizione più attraente verso l'attività di impresa¹⁰⁰, sfociata, nei casi meno commendevoli, in lotta per deflazionare l'economia interna in funzione dell'acquisizione di vantaggi competitivi da spendere nell'area della moneta unica, secondo i moduli propri del federalismo competitivo (e cannibale).

Una direzione di marcia, questa, divenuta obbligata nell'ultimo lustro, una volta emersi con clamore i differenziali di competitività apertisi tra gli Stati membri lungo tutto il primo decennio di vita della moneta unica.

Dove, infatti, non attuate spontaneamente, quale moto di volontaria adesione alla lotta competitiva nell'arena europea, le riforme strutturali, intese a destrutturare i mercati del lavoro ed i sistemi di protezione sociale, sono state imposte o con gli strumenti dei *Memorandum of Understanding*¹⁰¹, sottoposti a precise condizionalità, o a mezzo delle c.d. *soft laws*, sempre assai attente a suggerire la deregolazione dei mercati del lavoro, la flessibilizzazione dei sistemi di contrattazione collettiva e la razionalizzazione degli apparati pubblici¹⁰².

(98) Sull'appiattimento delle riforme e, più in generale, delle politiche economiche in Europa al tempo della crisi, A.J. MENÉNDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, Vol. 14, No. 5, 2013, p. 453 ss.

(99) S. GIUBBONI, *Libertà di impresa e diritto del lavoro nell'Unione europea*, cit., *passim*.

(100) W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e Mercato*, 1, 2000, p. 3 ss.

(101) Sui tagli salariali imposti dai *Memorandum of Understanding* molto chiari i dati riportati da G. RICCI, *La retribuzione in tempi di crisi: diritto sociale fondamentale o variabile dipendente*, in B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 199 ss.

(102) Sulle politiche occupazionali e sulla idoneità del Metodo Aperto di Coordinamento a porsi come strumento di promozione delle politiche di destrutturazione e liberalizzazione dei mer-

Le implicazioni sul principio democratico di questo stato di cose sono a questo punto ben evidenti.

La perdita di peso delle schede elettorali a livello nazionale, già in parte prodotta dall'incedere della globalizzazione¹⁰³, non solo non ha trovato alcuna seria compensazione al livello sovra-nazionale, tramite un arricchimento dei compiti della confederazione alle funzioni del benessere dei cittadini, ma è stata finanche accelerata dall'avvento del mercato e della moneta unica, man mano che la giustizia del mercato, ed il razionalismo economico da questa imposto in capo ai singoli Paesi sovrani, hanno preso il sopravvento sulla giustizia sociale, fin lì assicurata dai sistemi di *welfare* nazionali edificati a partire dal dopoguerra.

In altri termini, non solo la strategia d'attacco di matrice federalistica, mirata a costituire un vero e proprio Governo democratico, munito di un adeguato bilancio redistributivo, non ha saputo finora trovare una effettiva realizzazione, ma neppure la strategia meramente difensiva, imperniata sulla edificazione di una governance sovranazionale in grado di sovrintendere al funzionamento del mercato unico, ha saputo rispondere alle effettive aspettative di benessere dei cittadini della UE¹⁰⁴, frustrate dalla presenza di vincoli crescenti al circuito della rappresentanza democratica nazionale, entro cui è rimasto confinato il conflitto redistributivo. Provando ad applicare, sulla scorta delle considerazioni prima svolte attorno alla crisi economica ed istituzionale dell'eurozona, il paradigma proposto da HIRSCHMANN, può senz'altro affermarsi che il processo di inaridimento della "voice", conseguente alla progressiva imposizione di vincoli esterni al circuito della rappresentanza democratica (entro cui sono risolti i conflitti redistributivi), ha propiziato un fenomeno di crescente polarizzazione politica all'interno dei differenti Paesi membri dell'eurozona, spostando consistenti porzioni dell'elettorato verso posizioni più estreme.

cati del lavoro v. M. PALLINI, *Concorrenza e regole sociali: un ruolo composito per il MAC*, cit., p. 307 ss.

(103) J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, Feltrinelli, 1999, p. 106 ss.

(104) Per una compiuta descrizione di questa duplice strategia per una perorazione della opzione federalistica J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, cit., p. 113 ss.

Ed in effetti, non è difficile scorgere dietro l'inusitata crescita dei movimenti c.d. populisti il tentativo delle classi sociali più colpite dalla crisi di recuperare quella capacità di influenza sulla determinazione delle politiche economiche e sociali, andata via via persa nella dimensione sovranazionale.

La crisi economica ha, dunque, rivelato la presenza di un assetto istituzionale dell'Unione europea asimmetrico, in cui risultano indeboliti i circuiti *nazionali* della rappresentanza democratica, entro cui sono normalmente risolti i conflitti redistributivi, senza che se ne siano ricreati di nuovi nella dimensione sovra-nazionale.

In questo contesto, occorre dar conto anche degli exit individuali, cioè dei movimenti migratori innescati dalla crisi economica che hanno funzionato da valvola di sfogo della "voice" e, per questa via, anche da contrappeso alla polarizzazione politica dentro gli Stati membri più colpiti dalla crisi economica¹⁰⁵.

I dati statistici confermano questa lettura, rivelando che a partire dallo scoppio della crisi la direttrice migratoria Sud-Nord ha largamente sopravanzato quella, fino ad allora prevalente, imperniata sull'asse Est-Ovest, nel tempo divenuta declinante, specie se raffrontata all'altra¹⁰⁶. Se, dentro i confini dell'eurozona, i processi migratori descritti hanno agito da fattore di riequilibrio interno, altrove hanno, invece, contribuito ad esacerbare processi esattamente contrari, alimentando una differente "voice", volta a sollecitare la revisione delle regole sulla libera circolazione dei lavoratori all'interno della UE, non adeguatamente incanalata né dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tradizionalmente assestata su posizioni integrazioniste, né a livello politico-giuridico, stante l'indisponibilità delle regole sulla circolazione in considerazione della loro funzionalità rispetto al mercato unico.

Proprio questa esigenza, non sufficientemente canalizzata dalla voice, ha dunque determinato, secondo una condivisibile lettura, la decisione di exit, non adeguatamente bilanciata da un sufficiente livello di loyal-

(105) Sul punto A.O. HIRSCHMAN, *Lealtà, defezione e protesta*, cit., p. 132 ss.

(106) Si veda in proposito il *Migration Statistics Quarterly Report*, in <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/previousReleases>, fig. n. 3, p. 8.

ty verso il progetto di integrazione europea, oramai anzi visto negativamente in ragione della cattiva prova offerta dall'unione monetaria¹⁰⁷.

5. Governo ombra e realtà distopica della Confederazione Hayekiana

L'individuazione di un modello munito di sufficiente capacità esplicativa in riferimento al fenomeno Brexit non esaurisce, tuttavia, l'oggetto della ricerca, rimanendo da esaminare i comportamenti assunti dagli altri Stati membri, oltre che dalla stessa Unione, allo scopo di fronteggiare le asimmetrie istituzionali e costituzionali emerse negli anni della crisi. È interessante notare come, a fronte di conseguenze disfunzionali ben maggiori, i membri dell'eurozona abbiano finora retto molto bene alle ondate populistiche, in parte perché avvinti da più profondi nessi di *loyalty* nei riguardi di una istituzione nella quale molto hanno investito, specie in termini politici¹⁰⁸, ed in parte per via del timore delle conseguenze finanziarie ed economiche derivanti dall'esercizio effettivo dell'opzione di *exit*.

Non è dubbio che la condotta dei Paesi lealisti si sia finora rivelata preziosa, se non fondamentale, per la sopravvivenza dell'organizzazione, in quanto capace di fornire ai *policy maker* il tempo necessario per porre rimedio ai difetti più evidenti della costruzione europea¹⁰⁹.

Sennonché, ogni tentativo di superamento della crisi sembra allo stato ostacolata dalla presenza di una costellazione di interessi nazionali tra loro conflittuali, la stessa del resto che ha reso storicamente irta di difficoltà la c.d. integrazione positiva, a partire da quella relativa alla c.d. dimensione sociale europea¹¹⁰.

In effetti, ogni proposta di elaborazione di strumenti di riequilibrio in-

(107) Sul punto P. SROVNALIKOVA, J. RAZINSKAITE, *The Eurozone crisis and the effect of Brexit*, in *Vadyba Journal of Management*, 1, 2017, p. 98 ss.; per una lettura giornalistica, orientata nel medesimo senso, J. WARNER, *The euro has destroyed the EU and led directly to Brexit*, in *The Telegraph*, 23 agosto 2016.

(108) Sul punto J.E. STIGLITZ, *The euro and its threat to the future of Europe*, cit.; in generale, sull'autoinganno del lealista che ha molto investito sull'organizzazione v. A.O. HIRSCHMAN, *Lealtà, defezione, protesta*, cit., p. 79 ss.

(109) A.O. HIRSCHMAN, *Lealtà, defezione, protesta*, cit., p. 79 ss.

(110) F.W. SCHARPE, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, cit., p. 81 ss.

terni all'eurozona si è inevitabilmente infranta contro il principio di responsabilità della comunità di stabilità o, se si vuole, della solidarietà condizionata, tesa ad impedire fenomeni di *moral hazard* da parte degli Stati debitori a carico della finanza pubblica dei Paesi c.d. creditori, sì da indirizzare la gran parte delle riforme unionali sul binario pro-ciclico del progressivo irrigidimento delle regole sul controllo delle finanze pubbliche nazionali¹¹¹.

Il percorso si è nitidamente manifestato a partire dall'aggiornamento, in chiave chiaramente restrittiva, del Patto di stabilità e di crescita, avvenuto con il c.d. Six Pack del 2011, seguito a breve distanza dal c.d. *Two Pack*, relativo alla valutazione dei documenti programmatici di bilancio nazionali.

Nella nuova versione del Patto, sono stati eliminati gli elementi di flessibilità introdotti nel 2005, ribaltandone la logica: la crisi non giustifica più l'allontanamento dalla direzione di risanamento, ma al contrario impone finanze sane per consentire di ritrovare la strada della crescita¹¹².

In funzione di un maggior coordinamento delle politiche economiche si è inteso assicurare alle istituzioni un controllo *ex ante*, secondo la procedura del “*Semestre europeo*”, seguita dal “*Semestre nazionale*”, nel quale gli Stati membri tengono conto delle raccomandazioni formulate dalle istituzioni europee al momento di elaborare i bilanci nazionali per l'esercizio successivo.

In realtà, il *Two Pack* del 2013 è intervenuto anche nel “*Semestre nazionale*”, prevedendo un esame preventivo della Commissione europea sui progetti di bilancio nazionali, con possibilità della stessa di chiedere una loro revisione.

In sintesi, la riforma del 2011 ha rafforzato i presupposti per l'attivazione della procedura per disavanzo eccessivo, ha ridotto i tempi di svolgimento della stessa ed ha rafforzato le sanzioni, rese semi-automatiche, attraverso l'introduzione della votazione “a maggioranza rovesciata”: le

(111) Sulla definizione di *moral hazard* come condotta di chi agisce con minori cautele, sicuro di risultare manlevato dalle conseguenze negative derivanti delle proprie imprudenti azioni G. DI GASPARÈ, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, Cedam, 2011, p. 197.

(112) R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2016, p. 669.

sanzioni sono stabilite dalla Commissione ed il Consiglio può soltanto bloccarle votando a maggioranza qualificata¹¹³.

Un ulteriore inasprimento del controllo sulle politiche economiche è stato successivamente realizzato tramite il c.d. *Fiscal Compact*, sottoscritto il 2 marzo 2012.

Il Trattato non ha superato, ma irrigidito le regole già contenute nel *Six Pack*, per quanto riguarda gli obiettivi di contenimento del *deficit* e di riduzione progressiva del debito pubblico¹¹⁴, obbligando tra l'altro gli Stati membri ad introdurre l'obiettivo del pareggio di bilancio, anche con disposizioni munite di rilevanza costituzionale.

La mancata osservanza dei limiti finanziari giustifica l'attivazione automatica di un meccanismo di correzione che include l'obbligo della parte interessata di adottare le misure necessarie per correggere le deviazioni.

In particolare, lo Stato soggetto ad una procedura per eccessivo disavanzo deve predisporre e attuare un programma di partenariato che individui le riforme strutturali da attuare per una correzione effettiva e duratura del disavanzo eccessivo.

Appare chiaro che dietro l'irrigidimento dei parametri finanziari si cela la necessità di approfondire le garanzie di solidità delle finanze nazionali, assicurando, in via preventiva, la garanzia del *no bail out*, al costo di approfondire la crisi dei Paesi più fragili, mercé l'imposizione di politiche pro-cicliche.

Calate nel contesto della crisi europea, le modifiche alle regole sul controllo delle finanze pubbliche nazionali hanno, infatti, comportato questo risultato: che i Paesi con un andamento della crescita economica più lenta – e cioè proprio quelli indeboliti dalla competizione nel mercato unico – sono anche quelli costretti a realizzare i maggiori sforzi di risanamento finanziario.

Il rallentamento dell'economia è, infatti, destinato a riflettersi, rendendole

(113) F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2, 2013, p. 337.

(114) Sul punto M. MINENNA, *La moneta incompiuta. Il futuro dell'euro e le soluzioni per l'eurozona*, Ediesse, 2016, p. 363 ss., secondo cui il *Fiscal Compact* serve a porre un vincolo più autorevole rispetto al Patto di stabilità e crescita, stabilendo che le deviazioni temporanee dall'obiettivo di medio termine non possano in ogni caso risultare compatibili con *deficit* strutturali eccessivi, sopra lo 0,5% del Pil. (o sopra l'1% per i Paesi con indebitamento inferiore al 60%).

meno rosee nel lungo periodo, sulle stesse prospettive di sostenibilità del debito pubblico, ciò che incide sulla misura dello sforzo di risanamento finanziario imposto al Paese dalle regole comunitarie¹¹⁵.

Si è in tal modo approfondito e non lenito il carattere tendenzialmente pro-ciclico dei Trattati, la cui filosofia di fondo pare cospirare strutturalmente verso la riduzione della spesa pubblica e la liberalizzazione strisciante delle economie dei singoli Paesi membri, in una spirale senza limite, nella quale il Paese più in difficoltà, siccome uscito sconfitto dalla competizione nell'area dell'euro, viene costretto, per effetto dei vincoli di bilancio, a realizzare riforme strutturali di liberalizzazione dei mercati, onde rilanciare la crescita economica, e a tagliare nel contempo la spesa pubblica, per continuare a rispettare i parametri di risanamento finanziario, intanto divenuti più stringenti per effetto del rallentamento della crescita economica¹¹⁶.

Si può, dunque, ben dire che il primo tipo di risposta – confezionato non a caso proprio nell'ambito della componente intergovernativa dell'Unione guidata dalla Germania¹¹⁷ (emersa nella crisi come vero motore propulsivo dell'Unione e dell'eurozona)¹¹⁸ – supponesse una narrazione della crisi (quella della crisi da debito pubblico) del tutto inadeguata.

Non sorprende, pertanto, che gli eventi successivi abbiano messo a nudo tutti i limiti degli interventi di stabilizzazione dell'eurozona ancorati sul mero irrigidimento delle regole di controllo delle finanze pubbliche¹¹⁹.

(115) M. MINENNA, *La moneta incompiuta*, cit., p. 363 ss.

(116) Sul carattere antikeynesiano dei parametri finanziari europei condivisibilmente A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e l'illusione europea della forza ammodernata*, in *AIC*, 3, 2016; *Id.*, *La legge dei numeri e la sua forza disgregatrice*, cit., p. 167 ss.

(117) M. MATTHIJS, *Powerful rules governing the euro: the perverse logic of German ideas*, in *Journal of European Public Policy*, 2016, 23:3, pp. 375-391.

(118) Sulla costituzionalizzazione del versante intergovernativo v. S. FABBRINI, *La crisi dell'euro e le sue conseguenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2016, p. 651 ss.; sullo slittamento degli equilibri a favore del Consiglio europeo e del Consiglio Ecofin (e dell'eurogruppo) v. S. FABBRINI, *Which European Union? Europe after the euro crisis*, Cambridge University Press, 2015, p. 49 ss. e C. PINELLI, *Il doppio cappello dei governi tra Stati e Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2016, p. 639.

(119) A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e la sua forza disgregatrice*, cit., p. 167 ss.; S. FABBRINI, *La crisi dell'euro e le sue conseguenze*, cit., p. 167 ss.

Una seconda linea di intervento si è fatta, tuttavia, progressivamente strada in seno alle strategie europee di fuoriuscita dalla crisi.

Si tratta dell'istituzione di meccanismi di salvataggio o di intervento emergenziale.

Sarebbe, tuttavia, assai affrettato individuare nei diversi Fondi di salvataggio o di garanzia eretti nello spazio giuridico europeo un sintomo della tendenza verso l'affermazione di un principio di solidarietà sovranazionale e di concomitante superamento dei cordoni sanitari eretti tra le finanze pubbliche degli Stati membri dagli artt. 123-125 ss. del TFUE. Una disamina più approfondita degli strumenti all'esame rivela semmai esattamente il contrario.

Così è a dirsi a proposito del Fondo salva-Stati (il c.d. MES, ovvero il Meccanismo europeo di stabilità), istituito sulla scorta di un apposito accordo internazionale, in funzione del finanziamento delle operazioni di salvataggio degli Stati.

Ogni intervento finanziario, lungi dall'essere realizzato a fondo perduto, appare piuttosto sorretto dal principio di stretta condizionalità, essendo subordinato alla firma di appositi *Memorandum of Understanding*, con cui si richiede al Paese assistito di impegnarsi a realizzare le riforme strutturali necessarie a rendere maggiormente competitiva la propria economia e a ridurre, nel contempo, l'intervento pubblico nell'economia, tramite draconiani tagli alla spesa pubblica¹²⁰.

Un aiuto senza condizionalità da rispettare neppure sarebbe ammissibile, dal momento che solo la previsione, e la successiva attuazione, di una serie di misure di aggiustamento macroeconomico può realmente offrire garanzie effettive di recupero del finanziamento concesso, così da consentire il rispetto del divieto di drenaggio di risorse fiscali sancito dalla clausola del *no bail out* contenuta agli artt. 123-125 del TFUE. È, dunque, recisamente da scartare l'idea che simili accordi possano costituire un'originale rappresentazione del principio di solidarietà¹²¹.

Non diversamente è a dirsi con riferimento alla costituzione dell'Unione bancaria.

(120) F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, cit., p. 49 ss.

(121) Condivisibile sul punto F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, cit., p. 49 ss.

L'obiettivo preso di mira dalle istituzioni comunitarie era di assicurare una cesura netta tra la tenuta delle banche ed i debiti pubblici statali, onde impedire che eventuali problemi di solvibilità dello Stato potessero mettere a rischio la tenuta del sistema bancario nazionale¹²².

A ben vedere, anche per l'unione bancaria, come per i meccanismi di salvataggio, la solidarietà sovranazionale appare più declamata che concretamente praticata, dal momento che il garante ultimo sia degli interventi di salvataggio che dei depositi bancari continua a rimanere il singolo Stato membro: le dimensioni del bilancio dell'Unione appaiono, infatti, ancora una volta troppo limitate per coprire le garanzie richieste dall'unione bancaria¹²³.

Ad ostacolare l'individuazione di efficaci soluzioni alla crisi sono, ancora una volta, i Paesi creditori, mossi dal pervicace convincimento di dover pagare il conto economico di crisi finanziarie a loro giudizio generate da altri¹²⁴.

Del resto anche gli altri tentativi di introdurre strumenti di riequilibrio o di redistribuzione a livello europeo – alcuni dei quali, come il sussidio di disoccupazione europeo, neppure giudicati incompatibili con la clausola del *no bail out*¹²⁵ – si sono reiteratamente infranti contro i medesimi scogli, trovando nel tempo la ferma opposizione degli Stati che ne avrebbero dovuto sopportare i maggiori oneri economici (o i maggiori rischi).

Ostilità questa che cela, a ben vedere, una più profonda avversione verso la trasformazione dell'Unione europea da comunità di stabilità in una unione fondata su forme di autentica solidarietà¹²⁶.

(122) A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e la sua forza disgregatrice*, cit., p. 167; M. SARCINELLI, *L'Unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona*, in *Moneta e Credito*, n. 261, 2013, pp. 7-43.

(123) A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e l'illusione europea della forza ammodernata*, 2016, 3; Sul punto M. SARCINELLI, *L'Unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona*, cit.

(124) V. CASTRONOVO, *La sindrome tedesca. Europa 1989-2014*, Laterza, 2014, p. 102 ss.

(125) Sul tema v. A. BRANDOLINI, F. CARTA, F. D'AMURI, *A feasible unemployment-based shock absorber for the euro area*, http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2014-0254/QEF_254.pdf?language_id=1.

(126) A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e la sua forza disgregatrice*, cit., p. 167 ss.

Più esattamente il timore è che un'unione di tal fatta ridondi in unione tra Paesi *permanentemente* finanziatori e Paesi *permanentemente* percettori: non a caso, proprio l'unificazione italiana viene sovente additata dagli studiosi tedeschi come esempio di unificazione politica assolutamente da scongiurare¹²⁷.

In realtà, la creazione di reali meccanismi di solidarietà sovranazionale non pare neppure realisticamente pensabile senza una formale revisione dei Trattati e, in alcuni casi, senza una profonda riscrittura delle leggi fondamentali dei Paesi membri, nell'ambito di un nuovo progetto costituente europeo.

Questo spiega perché la risoluzione della crisi sia stata di volta in volta affidata alla creazione di continui cordoni sanitari volti ad impedire che i diversi focolai accesi in giro per l'Europa potessero, in qualche modo, scaricarsi sulla finanza pubblica tedesca (e dei Paesi creditori in genere), in coerenza con l'insegnamento della Corte di Karlsruhe (Lissabon-Urteil)¹²⁸, a stregua della quale gli accordi europei rimangono, comunque, assoggettati al controllo della Corte medesima, onde verificare la loro compatibilità col rispetto del principio democratico e dei diritti fondamentali economici dei cittadini tedeschi, a partire da quello relativo alla tutela del risparmio¹²⁹.

L'idea che assiste queste conclusioni è che l'Unione sarebbe soltanto «una associazione a lungo termine di Stati nazionali sovrani (*Verbund*) distinta dalle unioni di Stati (*Verband*), che non comporta la sottoposizione degli Stati a poteri esterni».

Si tratta di una prospettiva che vede nel Trattato di Lisbona la frontiera estrema che l'Unione europea non può valicare, senza compromettere l'identità costituzionale, sulla quale si assesta, per l'appunto, l'Identitätskontrolle esercitato dalla Corte di Karlsruhe¹³⁰.

(127) W. STRECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., pp. 165-169.

(128) Sent. 2 BvE 2/2008 del 30 giugno 2009; vedila in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Traduzione_sentenza.pdf.

(129) G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, Cedam, 2011, p. 391.

(130) M. CLAES, J.H. REESTMAN, *The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of*

Una frontiera che, giusta la clausola di eternità prevista dall'art. 79.3 GG, impedisce l'allocazione della *Kompetenz-Kompetenz* in capo ad un organismo sovranazionale, a meno che non intervenga una libera autodecisione democratica, introduttiva di un nuovo ordinamento giuridico¹³¹.

I controlimiti alla capacità espansiva delle competenze dell'Unione saldamente eretti dalla giurisprudenza della Corte federale tedesca sono, dunque, tali da precludere anche l'ampliamento del bilancio europeo nella misura richiesta per l'attuazione delle necessarie politiche (sociali ed economiche) di riequilibrio all'interno dell'eurozona, a partire da quelle relative all'edificazione dell'auspicato pilastro sociale europeo.

Questi contro-limiti all'espansione delle competenze dell'Unione sono stati, peraltro, anche di recente ribaditi nella pronuncia sulla legittimità del programma OMT, intrapreso dalla BCE per sedare la febbre da spread¹³²: la Corte costituzionale federale tedesca ha bensì concluso per la legittimità di questo intervento, ma solo in ragione della sua riconducibilità al novero delle misure di politica monetaria, ponendo comunque un problema di condizionalità da rispettare affinché il carattere monetario dell'intervento della BCE non ridondi in una violazione dei controlimiti costituzionali interni¹³³.

Per quanto criticabili, là dove sembrano individuare limiti invalicabili al processo di integrazione europea, i principi espressi dalla Corte di

European Integration at the Occasion of the Gauweiler Case, in *German Law Journal*, Vol. 16, No. 4, p. 917 ss.; S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 1003; D. GROS, <http://it.euronews.com/2017/02/23/daniel-gros-improbabile-che-un-paese-esca-dall-euro-l-economia-sta-migliorando>, 23 febbraio 2017.

(131) Come rammenta C. CARUSO, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2015. Sul punto molto esplicita la sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, secondo Senato, del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona secondo cui «solo i popoli degli Stati membri possono disporre del proprio potere costituente e della sovranità dello Stato. Senza una volontà esplicitamente dichiarata dei popoli, gli organi eletti non sono autorizzati a creare, nei rispettivi spazi delle Costituzioni nazionali, un nuovo soggetto di legittimazione, né a delegittimare quelli esistenti».

(132) 45 BVerfG 2 BvR 2728/13 del 21 giugno 2016.

(133) A. DE PETRIS, *Un compromesso responsabile: la risposta del Tribunale Costituzionale Federale tedesco alla sentenza della Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale di Karlsruhe*, in *federalismi.it*, 2016.

Karlsruhe, e qui sommariamente riportati, non possono che essere condivisi¹³⁴.

Come è stato ben affermato, solo un riformismo coraggioso, che riesca dove è fallito il progetto di Costituzione europea, può consentire di approdare, *secondo metodi democratici*, verso la costruzione degli strumenti redistributivi necessari per la sopravvivenza dell'Unione europea, intesa come comunità politica astretta da vincoli di solidarietà sovranazionali¹³⁵.

In assenza di che – si può aggiungere – non possono che rimanere ben saldamente in piedi tutte le limitazioni previste dal Trattato di Lisbona, assai chiare nel delineare i confini di azione dell'Unione come organizzazione preordinata alla tutela del corretto funzionamento del mercato comune.

Si conferma, per questa, via la presenza di una costellazione di interessi a tal punto conflittuali da rendere difficoltosa l'edificazione di seri meccanismi di riequilibrio, utili per disinnescare il federalismo competitivo in atto e da sanare, per questa via, gli squilibri emersi all'interno dell'eurozona.

È, dunque, vero che l'Unione s'è avviata ad assumere le sembianze di una confederazione minima o neo-liberale, funzionante su basi liberiste, unica forma possibile in una federazione di Stati fortemente eterogenei, come von Hayek aveva previsto già alla fine degli anni Trenta del secolo scorso¹³⁶.

Mentre, infatti, la creazione di un mercato unico ha di fatto compresso i poteri dei singoli Stati nella individuazione delle politiche economiche e sociali (il c.d. effetto demolitorio generato dall'integrazione negativa)¹³⁷, la costellazione conflittuale degli interessi ha finora impe-

(134) Di critiche esagerate parla condivisibilmente E. DENNINGER, *L'identità costituzionale tedesca e l'Unione europea: riflessioni a partire dalla pronuncia sulle OMT*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2016, p. 261.

(135) C. CARUSO, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, cit., 2015.

(136) F. VON HAYEK, *Le condizioni economiche del federalismo tra Stati*, cit., p. 59 ss.

(137) F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa. Legittimità democratica delle politiche dell'Unione Europea*, cit., p. 74 ss.

dito di ricreare analoghi poteri ad un livello confederale, sì da risulturne indebolita la voce all'interno dei diversi Paesi membri, specie di quelli maggiormente colpiti dalla crisi.

Se, dunque, l'integrazione positiva, da edificare nel segno della solidarietà transnazionale, ha segnato il passo, in ragione delle difficoltà economiche, politiche e costituzionali prima segnalate, si sono rivelati assai deboli anche gli istituti forgiati per frenare le pulsioni competitive all'interno dell'unione monetaria: è chiaro il riferimento al meccanismo di vigilanza degli squilibri macroeconomici istituito nel 2011 nell'ambito del *Six Pack* ed affidato alle valutazioni tecniche compiute della Commissione europea.

In realtà, il sistema di vigilanza si è finora rivelato ben poco adatto ad impedire l'aggravamento degli squilibri all'interno dell'eurozona, come gli studi più recenti del FMI dimostrano¹³⁸, pur contemplando un rilevante rafforzamento del ruolo della Commissione europea, chiamata sempre più ad assolvere a funzioni di pastoralato nei confronti dei singoli Stati membri¹³⁹, se non forse di vero e proprio governo politico¹⁴⁰. Appare, infatti, indubbiamente politica l'agenda perseguita dalla Commissione, ove si consideri che l'obiettivo preso di mira – reso palese dalle concessioni di margini di flessibilità di bilancio a fronte di riforme strutturali – appare quello di realizzare su scala europea un'ampia flessibilità dei diversi fattori di produzione, a partire dal lavoro¹⁴¹, condizione questa ritenuta all'evidenza indispensabile per assorbire, in una confederazione che ancora non prevede un serio bilancio redistributivo, gli inevitabili *shock* asimmetrici propri di un'area monetaria non ottimale¹⁴².

(138) Solo che venga esaminato l'andamento del *Real Effective Exchange Rate* (REER), tavola 2, p. 48 dell'*Imf policy paper 2017 external sector report*, in confronto con l'analogo paper dell'anno 2016, p. 35.

(139) L. DE LUCIA, 'Pastoralato' e 'disciplinamento' nella governance economica europea. *Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2015, p. 867 ss.

(140) J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Laterza, 2014, p. 113; C. CARUSO, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, cit.

(141) M. PALLINI, *Concorrenza e regole sociali: un ruolo composito per il MAC*, cit., p. 307 ss.

(142) F.W. SCHARPF, *L'Europa. La democrazia sospesa*, cit., p. 20 ss.

Sennonché, appare chiaro che il tentativo di ricondurre all'area del sapere tecnico, e perciò all'apparenza anche neutrale, funzioni munite di un ineliminabile contenuto politico costituisce soluzione che di certo non risolve, ma semmai acuisce quel *deficit di voce* emerso con prepotenza in tempi di crisi come il vero limite dell'attuale assetto istituzionale europeo.

A ben vedere, tutto ciò riflette la difficoltà di assicurare una efficace chiusura politica dei sistemi sovranazionali, in guisa cioè da assicurare la democraticità delle istituzioni e l'attuazione di politiche di redistribuzione¹⁴³, insufficienti essendo meccanismi di democrazia deliberativa, utilmente impiegabili solo in presenza di organizzazioni pubbliche minimali, che non perseguono funzioni di benessere dei cittadini¹⁴⁴.

(143) Su queste difficoltà P. FLORA, Introduzione e interpretazione a S. ROKKAN, *Stato, nazione e democrazia in Europa*, cit., p. 124.

(144) Come vorrebbe invece S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, cit., p. 1003.