

30 DICEMBRE 2016

Crisi economica, decisioni finanziarie ed
istituzioni democratiche nazionali.
Considerazioni di sintesi

di Francesco Bilancia

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi “G. d’Annunzio” Chieti – Pescara



Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali. Considerazioni di sintesi *

di Francesco Bilancia

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi “G. d’Annunzio” Chieti – Pescara

Sommario: **1.** Una premessa di sintesi: la denunciata *decostruzione* costituzionale quale esito della recente storia istituzionale statale dell’*Eurocrisi*. **2.** Gli elementi comuni nelle esperienze costituzionali nazionali di fronte alla crisi finanziaria in Europa. **3.** Segue: il comune accentramento del sistema rappresentativo nell’istituzione Governo. **4.** Segue: l’affievolimento della sovranità statale e dell’autonomia del potere legislativo. **5.** Forme dei mutamenti ed effetti sul sistema delle fonti. Il ruolo delle Corti costituzionali. **6.** Alcune considerazioni conclusive.

1. Una premessa di sintesi: la denunciata decostruzione costituzionale quale esito della recente storia istituzionale statale dell’*Eurocrisi*

Sono molto grato della opportunità di prendere parte alle riflessioni scaturite dai risultati di ricerche così complesse ed approfondite, foriere di una serie di interessantissimi stimoli e spunti di analisi così diversi tra loro. Abbozzare una riflessione di sintesi a fronte di contributi così vari e tanto rilevanti è, d’altro canto, non semplice, ragione per cui ritengo di dovermi limitare ad alcune considerazioni di fondo ed alla prospettazione di spunti di ulteriore analisi e riflessione.

I contributi di questa sezione sono raccolti sotto il titolo “*Crisi economiche e impatto sulle istituzioni nazionali*”, e sviluppano analisi dedicate ai diversi paesi dell’Area Euro - analisi, devo dire, molto dettagliate ed approfondite - dalle quali emerge, salvo il caso della Germania, un orientamento problematico abbastanza

* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento tenuto al convegno di studi dal titolo: “*Crisi economica, istituzioni democratiche e decisioni di bilancio*”, svoltosi a Pisa il 3-4 dicembre 2015. Il convegno ha rappresentato uno dei momenti conclusivi dell’unità locale pisana (coordinata dal Prof. Rolando Tarchi) della ricerca PRIN 2010-2011 “*Istituzioni democratiche e amministrazioni d’Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica*” (responsabile scientifico la Prof.ssa Alessandra Pioggia – Università di Perugia).

Tale attività è poi proseguita nell’ambito del progetto di ricerca di ateneo (PRA 2016) finanziato dall’Università di Pisa, su “*Stato di crisi, poteri di governo, decisioni di bilancio e tutela dei diritti sociali negli stati UE*”, coordinato dal Prof. Roberto Romboli.

Lo scritto, prima di essere inviato alla Rivista è stato sottoposto a referaggio da parte dei responsabili scientifici nazionale e locale e da revisori esterni selezionati dal responsabile dell’unità.

omogeneo. Vorrei anzitutto provare a elencare alcuni elementi comuni di queste analisi, per poi formulare delle osservazioni di sintesi che costituiranno un primo abbozzo di conclusione. Nel quadro tematico complessivo delle ricerche qui presentate le osservazioni che formulerò sono forse ovvie, ragione per cui l'utilità di esporle potrà rinvenirsi, forse, almeno nella pretesa intenzione di averle ricondotte ad un proprio ordine intrinseco.

La riflessione muove, ovviamente, dalla attenzione posta sulle profonde trasformazioni istituzionali generate dalla recente crisi finanziaria. In tutti i contributi, con diverso peso e diversa prospettiva, l'analisi si è dislocata su un doppio livello: con l'attenzione rivolta, da un lato, ai rivolgimenti occorsi nell'ambito dei sistemi politici, dei regimi politici nazionali, i quali tutti hanno subito una profonda onda d'urto soprattutto sul piano della legittimazione popolare, con conseguenti profonde trasformazioni di sistema, generatrici di veri e propri rivolgimenti politici interni. Dall'altro lato gli studi presentano significative similitudini tematiche anche dal punto di vista delle trasformazioni dei sistemi istituzionali statali, con puntuali riferimenti ai processi politici, in primo luogo, ma anche agli elementi formali di importanti riforme istituzionali e, molto spesso, costituzionali.

Quello che mi è parso cogliere più o meno in tutte le relazioni è una denuncia, anche se non nominalmente individuata come tale (salvo nel caso della Grecia), di una sorta di *Verfassungswandlung*¹, cioè di una modifica materiale dei testi costituzionali, che vengono a trovarsi essenzialmente svuotati di significato. Il caso della Grecia è un caso a parte, ma andrebbe secondo me, assunto - per l'analisi della storia costituzionale recente - come paradigma, perché ha in qualche modo subito l'onda d'urto più accentuata, e quindi tutto quanto viene descritto negli altri sistemi ha, nel caso greco, il precipitato più evidente. Per questo credo sia utile segnalare il valore dei fenomeni indagati messo in evidenza nel sottotitolo del contributo di Afroditi Ioanna Marketou. L'autrice, in riferimento alla recente esperienza greca, ha impostato parte della sua riflessione inquadrandola tematicamente come "*Domestic constitutional Story of the Euro Crisis*", paradigma analitico che potrebbe essere assunto come traccia tematica dell'intera Sezione del volume. Anche perché è proprio di questo ciò di cui, sostanzialmente, hanno scritto quasi tutti gli autori, guardando ciascuno alla propria specifica esperienza nazionale. In questo contesto problematico ciò che colpisce è l'utilizzo di una seconda espressione, fin dal sottotitolo del contributo, laddove viene fatto riferimento ad un fenomeno di vera e propria "*constitutional deconstruction*". In questo rievocando, almeno dal punto di vista storico sostanziale, il paradigma della *Verfassungswandlung* già indicato come uno tra i baricentri delle analisi raccolte in questa sezione del volume.

¹ Non posso che rinviare ancora una volta alla nota riflessione di HSÜ DAU-LIN, *Die Verfassungswandlung*, Berlin und Leipzig, 1932. Per una ricognizione della letteratura sul tema, se si vuole, F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000, pp. 109 ss.

A voler scendere in maggiori dettagli, ciò che viene specificamente denunciato è una forte perdita di effettività degli strumenti giuridici attraverso i quali vive e funziona il sistema democratico instaurato dalle Costituzioni nazionali. Non tanto la *democrazia* in sé, i suoi valori, il riferimento ad essa quale parametro di orientamento dei principi costituzionali nazionali, quanto gli strumenti legali attraverso cui la democrazia si esprime, vive e si sostanzia in procedure di governo. Sono i suoi corollari giuridici ad essere stati sostanzialmente depotenziati nelle esperienze nazionali analizzate in questi studi. Fenomeno questo che, oltre la congiuntura ed i tempi della crisi finanziaria, diventa molto serio e grave, laddove si risolve in un esito permanente delle trasformazioni istituzionali in atto. In ciò il caso greco presenta una deriva più forte, nel rendere radicalmente stabili processi che, di norma, richiamano alla mente le sorti di un sistema costituzionale dopo una sconfitta bellica. Soprattutto guardando agli istituti di funzionamento della democrazia e della rappresentanza politica nonché alla resa, in termini di effettività, delle disposizioni costituzionali in materia di diritti sociali essenziali, l'impressione forte è quella della vera e propria sovrapposizione di un nuovo ordinamento a quello precedentemente vigente. Un sistema giuridico, cioè, che colonizza quello statale originario, ormai caduto in *anomia*. Un'anomia determinata, in questo caso, non dagli esiti di una guerra ma da un gravissimo *crack* finanziario.

Si tratta di un'analisi finalizzata alla giustificazione dell'accaduto che non ha un intento legittimante. È la constatazione di una situazione di fatto che prescinde da intenti valutativi, salvo che per la pretesa di utilizzare una terminologia appropriata ed adeguatamente descrittiva della sostanza dei fenomeni. La dipendenza finanziaria da risorse provenienti dall'esterno di un Paese, per la propria stessa sopravvivenza, svuota certamente le istituzioni politiche di questo Paese da ogni legittimazione politica, depotenziando nei fatti il regime politico nazionale e, questo appare quindi ovvio, anche gli istituti della democrazia. Negli altri Paesi oggetto di analisi in questa occasione non si è giunti ad una situazione così grave in termini di perdita di effettività delle istituzioni della rappresentanza politica, però certamente si assiste anche in essi ad una vera e propria *de-formalizzazione* degli strumenti giuridici di governo, compreso il sistema delle fonti del diritto. Questa presa d'atto concorre a sostenere la correttezza delle analisi condotte, anche in relazione al costante riferimento al sistema delle fonti dell'Unione Europea ed all'interferenza di quel sistema sugli ordinamenti statali. Ed in effetti la denunciata *de-formalizzazione* del sistema degli atti normativi ha, tra gli altri, l'effetto di determinare la caduta del concetto stesso di sistema, aggirando le rigidità procedurali e le resistenze formali che sono a fondamento delle relazioni interordinamentali che governano i rapporti tra le fonti del diritto statale e le fonti del diritto dell'UE.

2. Gli elementi comuni nelle esperienze costituzionali nazionali di fronte alla crisi finanziaria

L'attenta lettura dei saggi dedicati alle diverse esperienze statali consente, pertanto, di cogliere alcuni elementi di sintesi in quanto sostanzialmente condivisi da quasi tutti gli ordinamenti ed i sistemi politici nazionali presi in esame.

Un primo *focus* è stato, ad esempio, individuato più o meno da tutti gli autori nella circostanza per cui all'esito della crisi la più gran parte degli ordinamenti presi in esame ha condiviso l'esperienza di vere e proprie riforme costituzionali, spesso molto simili tra loro. Si tratta, per intenderci subito, delle disposizioni sui bilanci pubblici indotte dall'entrata in vigore del c.d. *Fiscal compact* a partire dall'introduzione, a livello statale, della *balanced budget rule*². Si tratta con tutta evidenza di modifiche testuali della Costituzione ma, come già accennato, ad interessare sono soprattutto le modifiche materiali sottese alle riforme, o procedenti in parallelo. Le descrizioni delle prassi intercorse negli ultimi anni condotte dai diversi saggi, infatti, pongono frequentemente in risalto l'emersione di quelle che appaiono come vere e proprie fonti-fatto, sotto forma di atti innominati o, più spesso, di atti adottati in rottura dei limiti rappresentati dal rispetto delle procedure formali e delle forme legali di modifica ed integrazione degli ordinamenti costituzionali nazionali.

Le analisi degli studiosi, cioè, descrivono *ex post* lo stato attuale del sistema normativo nazionale di riferimento, ricostruendo situazioni che non sempre consentono di inquadrare effettivamente il dato reale nelle forme legali del sistema normativo sottostante. In diverse occasioni, così, gli studi qui raccolti segnalano importanti modifiche ordinamentali intervenute in via di fatto, sotto la pressione materiale degli eventi. Sul sistema delle fonti questo è sostanzialmente auto evidente, ed ha allo stesso tempo conseguenze molto importanti. Questo è, ad esempio, molto ben ricostruito con riferimento all'Italia nel contributo di Fabio Pacini. Ma oltre la più esplicita disarticolazione del sistema delle fonti del diritto, questo genere di torsioni materiali si rende visibile anche riguardo al ruolo dei Parlamenti nazionali e, conseguentemente, alla resa del sistema democratico. Quando, ancora, si discute di diritti sociali, della loro tenuta e del ruolo delle giurisdizioni nella difesa della relativa garanzia, a fronte della struttura normativa dei testi costituzionali statali – almeno nei sistemi europei continentali - in realtà si sta discutendo, più o meno inconsapevolmente, del venir meno dell'idea stessa di Costituzione (statale) come “legge superiore”.

Una denuncia ricorrente a fronte degli sviluppi più recenti della crisi economico-finanziaria e dei riflessi della crisi dell'Euro sui sistemi costituzionali nazionali insiste, ad esempio, sulla sostanziale perdita di

² Ne ho ampiamente riferito nel mio F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, 1/2014, al quale rinvio per non ripetermi.

effettività delle Costituzioni nazionali, soprattutto in riferimento ad alcuni elementi di fondo del costituzionalismo europeo del secondo Novecento in esse positivizzati.

Come accennato in apertura, peraltro, la storia costituzionale recente degli Stati europei qui presi in esame procede anche con alcune rilevanti differenze a seconda degli ordinamenti presi in considerazione, soprattutto in riferimento alla Germania. Questo dato emerge molto bene già dal contributo di Emanuele Talarico. Anche solo per il sostegno dato dal *BundesVerfassungsGericht* alla identità costituzionale tedesca. Si tratta in sostanza dell'unica, tra le Corti costituzionali europee, a sostenere con forza la posizione di uno spazio per un sindacato su tutti gli atti di recepimento degli strumenti di integrazione che implicino, o in quanto possano implicare, fenomeni di aggravamento/accentuazione del processo di integrazione³. In difesa della democraticità del sistema costituzionale interno, sindacandone i contenuti sotto il profilo della concreta compatibilità con il ruolo costituzionale della rappresentanza politica, vale a dire del *Bundestag*. Tutta la più recente giurisprudenza costituzionale tedesca sulla crisi finanziaria e le riforme del sistema istituzionale europeo, richiamata negli scritti qui raccolti, sembra infatti ispirata da una posizione che si consolida come arroccamento intorno ad un principio in difesa del ruolo della rappresentanza politica statale: ogni passo verso una più accentuata integrazione tra gli ordinamenti, ogni più piccola rinuncia di sovranità a favore delle istituzioni europee comuni deve essere il frutto di atti normativi che siano formalmente ed espressamente sottoposti all'approvazione del *Bundestag*. In ciò identificandosi uno dei profili più rilevanti di quella che viene ricomposta come *identità* costituzionale tedesca⁴. Pertanto guardando all'Unione europea come sistema integrato di ordinamenti statali ed europeo e comparando tra loro le istituzioni di tutti gli Stati membri appare evidente la forte asimmetria che caratterizza la posizione dei singoli sistemi se visti dal punto di vista del ruolo della giustizia costituzionale nazionale al cospetto del processo di integrazione. Aiutata, certo, dalla situazione processuale che offre l'occasione, seppur eventuale, di un sindacato preventivo sugli atti di recepimento ed attuazione dei trattati, la posizione assunta negli ultimi anni dalla Corte tedesca la staglia come unica tra i giudici di costituzionalità, lungo la direttrice costante intorno a tale posizione difensiva. Rivelando, al di là degli stimoli processuali, una ferma forza politica, idonea e sufficiente ad imporre – in apparente isolamento superiore – al resto dell'Europa questa lettura dei rapporti interordinamentali.

³ Per una recente, interessante, analisi comparata sul ruolo delle Corti costituzionali nel controllo preventivo dei Trattati dell'UE rinvio ai saggi raccolti nel volume di N. ZANON (a cura di), *Il controllo preventivo dei Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2015, con utili riferimenti anche al ruolo del *Conseil constitutionnel*.

⁴ Ancora di recente, P.M. HUBER, *The Rescue of the Euro and its Constitutionality*, in W.G. RINGE - P.M. HUBER (a cura di), *Legal Challenges in the Global Financial Crisis. Bail-outs, the Euro and Regulation*, Oxford and Portland, 2015, pp. 9 ss.

3. Segue: il comune accentramento del sistema rappresentativo nell'istituzione Governo

Una seconda invariante nella comparazione tra i sistemi nazionali presi in esame è rappresentata dalla espansione del ruolo del Governo ai danni del Parlamento e delle istituzioni di garanzia. Ciò avviene in primo luogo ad opera di un uso abnorme dei provvedimenti legislativi governativi di urgenza, riscontrabile in quasi tutti gli ordinamenti qui messi a confronto. Ma una seconda, forse ancora più significativa, linea dominante di questa crescente tendenza al rafforzamento del potere esecutivo, di questa espansione del ruolo del Governo, è riscontrabile nella sempre più diffusa capacità di tale istituzione di assumere la competenza ad interferire, producendosi in forzature di diverso tipo e natura, nel procedimento legislativo ordinario, nel procedimento legislativo parlamentare. Tra le esperienze nazionali descritte in alcuni dei contributi, ad esempio, sono state richiamate e descritte numerose ipotesi in cui ai Parlamenti nazionali è stato di fatto impedito di procedere ad emendare progetti di legge presentati dal Governo, quasi a configurare un vero e proprio divieto di emendabilità del testo proveniente dall'esterno dell'istituzione parlamentare.

Si tratta di quelle non infrequenti ipotesi nelle quali, a fronte di un'emergenza economico-finanziaria vera o presunta, allo Stato membro e, per il tramite dell'organo esecutivo nazionale, al Parlamento perviene un complesso di riforme elaborato in sede europea, composto da norme delle quali si sostenga che, vuoi per ragioni di tempo, vuoi per le scelte di contenuto debbano essere tradotte in disposizioni legislative, come si suol dire, "senza discuterle" nel merito. Si tratta spesso di scelte definite in base ad accordi politici stipulati nelle sedi istituzionali e finanziarie europee dal Governo, ma che per i contenuti e l'impatto sui sistemi giuridici nazionali devono poi necessariamente essere tradotte in disposizioni legislative approvate dal Parlamento. Vincoli formali e procedurali previsti nella Costituzione, pertanto, impongono sul piano del diritto statale il diretto coinvolgimento del Parlamento; laddove l'origine ed i contenuti degli impegni assunti, da un punto di vista più strettamente politico, espongono il Governo e la sua credibilità internazionale, sancendone, quindi, addirittura la non disponibilità da parte delle istituzioni rappresentative nazionali. Per tacere della pressione materiale dei mercati e della speculazione finanziaria internazionali in caso di mancato perseguimento degli obiettivi così definiti. In riferimento a tale questione nei contributi qui raccolti si parla, alternativamente, di *executive dominance*, o di *unilateral power*, o ancora di *prerogatives* degli esecutivi nazionali.

Allargando lo spettro dei riferimenti alle anomalie congiunturali nella struttura e nel funzionamento dei sistemi di governo nazionali e nei processi di esautorazione della rappresentanza politico-parlamentare, potrebbe essere di particolare interesse un approfondimento di analisi in riferimento al sempre più accentuato ruolo dei ministri c.d. *tecnici*. Anche a fronte di governi fisiologicamente *politici*, composti secondo la ordinaria dinamica dei sistemi parlamentari, addirittura ad alto tasso di politicità quanto a

scelte di indirizzo, sempre più di frequente assistiamo infatti alla nomina di ministri dell'economia estranei al sistema politico, e caratterizzati da un profilo curricolare, appunto, "tecnico", per la loro provenienza dal mondo universitario e della ricerca, dell'alta finanza, delle istituzioni finanziarie internazionali, ecc. Quasi a costituire, in qualche modo, un "corpo estraneo" nella compagine ministeriale. A voler guardare alla sostanza del fenomeno, non sembra esagerato qualificare il profilo del ministro dell'economia *tecnico* come *custode* di un'ortodossia, assurda a vero e proprio valore super-costituzionale: un'ortodossia economica che farebbe da fondamento delle scelte, in ciò ritenute essenziali, ai fini della garanzia di sopravvivenza della stabilità monetaria. Intendo dire non più custode della stabilità finanziaria dei bilanci pubblici statali, ma della stessa stabilità monetaria, valore comune trascendente gli interessi statali. Un ruolo di tecnico e di garante, quindi, che fa del ministro dell'economia quasi un antagonista della maggioranza parlamentare, e ad un tempo l'essenza simbolica del paradigma del c.d. *vincolo esterno* sulle scelte politiche discrezionali in teoria riservate ai sistemi rappresentativi nazionali. Di questo nuovo paradigma esiste, infine, una recente declinazione ulteriore, qui ad esempio diffusamente analizzata nei contributi di Amanuel Sikera e Vanessa Manzetti. Mi riferisco, ovviamente, agli organismi indipendenti di bilancio, nelle diverse forme e ruolo ad essi assegnati nei diversi sistemi giuridici nazionali. Si tratta, con tutta evidenza, di istituzioni che condividono la stessa matrice categorica concettuale appena richiamata, pur tra i molti distinguo che una più approfondita riflessione di quella affidata a queste poche pagine consentirebbe di formulare.

4. Segue: l'affievolimento della sovranità statale e dell'autonomia del potere legislativo

Un terzo importante elemento comune alle analisi qui presentate viene, appunto, definito in alcuni dei contributi come *loss of national sovereignty and of legislative autonomy*, con evidente riferimento all'affievolirsi dell'*autorità* degli Stati e della libertà di scelta dei fini politici da parte dei Parlamenti nazionali. Apparve ragione di scandalo la pretesa da parte della Commissione UE di avviare una procedura d'infrazione e, quindi, rimettere alla Corte di Giustizia il sindacato su procedimenti legislativi statali in corso, sostenendo che il Parlamento nazionale non potesse neanche mettere all'ordine del giorno e discutere progetti di legge in contrasto con la procedura e gli obblighi di preventiva notifica alle Istituzioni europee in materia di aiuti di stato⁵. Al cospetto di tali prese di posizione di rilevanza, come dire?, meramente procedurale ci si trova ormai di fronte a fenomeni che rappresentano veri e propri salti qualitativi in direzione di una fortissima riduzione della autonomia legislativa – un tempo si sarebbe detto "libertà politica", o discrezionalità politica delle istituzioni politico-rappresentative – degli Stati.

⁵ Il caso più risalente, se non sbaglio, è quello poi deciso su ricorso pregiudiziale di un giudice italiano dalla Corte di giustizia con la sentenza del 26 settembre 2000 in causa C-443/98, Unilever Italia spa c. Central Food spa.

In riferimento all'Italia è sintomatica di questa deriva – torno per un momento sul ruolo del governo – l'espansione del potere dell'esecutivo di comporre gli assetti ordinamentali nazionali conformi agli obiettivi imposti dalle istituzioni finanziarie dell'UE attraverso l'utilizzo di decreti-legge. Nelle recenti più virulente fasi di risanamento finanziario, attuate mediante radicali manovre di aggiustamento fiscale, il decreto-legge è diventato infatti lo strumento privilegiato per l'attuazione del diritto europeo dell'emergenza finanziaria⁶. Contenuti di politica economico-finanziaria negoziati dal Governo in seno alle istituzioni collegiali dell'UE e, quindi, direttamente recepite in sede nazionale mediante decreti-legge vengono, pertanto, imposti al Parlamento senza lasciare alle istituzioni rappresentative alcun margine di decisione nel merito delle scelte compiute. Sul piano dei riflessi costituzionali interni trovo, poi, estremamente interessante considerare che questa dipendenza delle scelte di politica economica statale dagli obiettivi macroeconomici definiti in sede di Commissione europea e di Consiglio Ecofin, di norma alla caccia del perseguimento di cifre di saldo finanziario, finiscono con il rappresentare la sostanza, seguendo la disciplina costituzionale del decreto-legge, degli stessi requisiti di necessità ed urgenza. Rinvenendosi, questi ultimi, nella circostanza di fatto di dover assicurare, attraverso quei provvedimenti, gli equilibri ed i saldi finanziari decisi nelle sedi istituzionali UE, o da esse imposti al Governo. Quasi a voler ipotizzare che la sostanza dell'eventuale sindacato sui presupposti di necessità ed urgenza in relazione ai contenuti di questi decreti-legge *omnibus* di manovra finanziaria e risanamento stia nella verificabilità della loro potenziale idoneità – se non proprio capacità in concreto – di perseguire effettivamente gli obiettivi macroeconomici imposti o prefissati.

Su questo filone di indagine penso sia utile richiamare alcuni dei profili delle analisi qui condotte da Francesca Andreoni e Sabrina Bigazzi circa la dipendenza della manovra di bilancio dalle decisioni delle istituzioni europee ed il ruolo del Ministero dell'Economia e Finanza (MEF) nei rapporti con l'Unione Europea. In entrambi i contributi emerge con chiarezza la centralità della posizione del Governo (o di alcuni tra gli organi del Governo) quale interlocutore privilegiato nella definizione dei contenuti delle scelte di politica economico-finanziaria, ma anche i profili di criticità circa l'effettività dell'azione del Governo nelle sedi istituzionali europee.

Alla luce di tutte queste osservazioni non appare, in effetti, azzardata in estrema sintesi la presa d'atto del consolidamento di una sorta di “codificazione” normativa, se non addirittura *costituzionalizzazione*, di scelte di politica economica già appannaggio della discrezionalità politica delle istituzioni rappresentative

⁶ Con riferimento al caso italiano sia consentito rinviare a F. BILANCIA, *Il decreto-legge come strumento di attuazione dell'indirizzo politico dell'Unione europea nell'emergenza finanziaria*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, pp. 291 ss., nonché in R. CALVANO (a cura di), *“Legislazione governativa d'urgenza” e crisi*, Napoli, 2015, pp. 219 ss.

nazionali. Senza voler qui entrare nel merito delle critiche, da più parti avanzate, nei confronti della scelta di aver voluto assumere quale contenuto del sistema costituzionale delle fonti del diritto, una tra le tante dottrine economiche. Esito prodotto della sempre maggiore pervasività delle scelte politico-istituzionali definite dagli assetti normativi dell'Unione Europea in campo economico-finanziario. In questa prospettiva basti il rinvio alla catena normativa che prende le mosse dalla originaria disciplina della procedura sui disavanzi pubblici eccessivi di cui al Trattato di Maastricht fino all'implementazione del c.d. *Fiscal compact*. Non è infatti difficile rinvenire proprio in tali atti il precipitato dei contenuti delle nuove disposizioni costituzionali statali.

Spostando, quindi, l'attenzione sul piano dell'analisi degli sviluppi delle politiche materiali in ambito economico-finanziario, l'esito della riflessione conduce alla constatazione di una significativa perdita di controllo, da parte delle istituzioni statali, della fondamentale funzione di redistribuzione della ricchezza, seppur facendo salvi i vincoli finanziari e di bilancio. Dal punto di vista interno, in riferimento alla elaborazione delle scelte di politica pubblica, e delle politiche sociali, emerge subito quale primo elemento di sintesi il venir meno della capacità dello Stato di gestire la residua capacità di manovra lasciata disponibile dal rispetto dei vincoli di saldo finanziario, di governare quindi gli esiti redistributivi in funzione del principio di eguaglianza. Ciò che si realizza in concreto nella elaborazione delle politiche economiche e sociali sembra, in effetti, procedere in senso inverso. Basti il riferimento ai contenuti dei c.d. Piani Nazionali di Riforma (PNR), raccomandazioni ed altri atti elaborati in sede UE nel quadro dei programmi di stabilità finanziaria, relativi agli sviluppi di dettaglio di tutte le future politiche pubbliche statali⁷. Un quadro generale di prescrizioni ad ampio spettro, tanto sul piano dei livelli normativi di intervento, quanto su quello dei concreti contenuti delle misure da adottare. Che spaziano, quindi, dai programmi di *austerity* e di *fiscal adjustment* veri e propri, alle riforme costituzionali e delle Pubbliche amministrazioni e degli enti di autonomia, ai tagli al *welfare* (sanità e previdenza innanzi tutto), alla riforma del mercato del lavoro. In riferimento a quest'ultimo argomento, la semplificazione e le liberalizzazioni in seno al mercato del lavoro, tornerò rapidamente in conclusione con alcune ulteriori considerazioni, laddove la c.d. riforma del mercato del lavoro nel contesto del risanamento finanziario non soltanto rappresenta una voce estremamente importante sul piano dei contenuti, ma altresì l'espressione di un vero e proprio cambio di paradigma nel quadro degli assetti istituzionali complessivi del mercato unico – incidendo profondamente sulla libertà di circolazione dei lavoratori – e, forse, della stessa embrionale

⁷ Per semplicità rinvio direttamente ai testi dei più recenti tra tali atti elaborati con riferimento all'Italia, consultabili all'indirizzo http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/italia/country-specific-recommendations/index_en.htm.

dimensione costituzionale dell'ordinamento dell'Unione europea – per gli effetti della nuova disciplina europea della libertà di circolazione e stabilimento sui diritti di cittadinanza ed i diritti sociali dei lavoratori.

5. Forme dei mutamenti ed effetti sul sistema delle fonti. Il ruolo delle Corti costituzionali

Tra i profili di analisi incentrati sugli effetti della crisi sui sistemi giuridici nazionali, molti contributi insistono sui riflessi delle trasformazioni in atto sul sistema formale delle fonti, con particolare attenzione dedicata alle forme del mutamento. In questo contesto assume rilievo anche il ruolo delle Corti costituzionali, o delle Corti supreme, a seconda dei sistemi presi a riferimento. Dai resoconti giurisprudenziali analiticamente ricostruiti nei contributi emerge un tendenziale atteggiamento di sostegno da parte delle Corti alle scelte normative dei sistemi di governo in attuazione delle politiche di risanamento finanziario. Così, ad esempio, Mario Iannella parla di “atteggiamento deferenziale delle Corti costituzionali”, proprio ricostruendo il consolidato approccio di indulgenza delle Corti costituzionali pur a fronte delle molte tensioni generate dalle scelte legislative più radicali al cospetto delle disposizioni costituzionali di tutela dei diritti sociali e del sistema delle autonomie.

Ma questo non è il solo elemento degno di nota. Guardando all'Italia, ad esempio, colpisce la abnorme reazione mediatica a suo tempo suscitata dalla sentenza n. 70 del 2015⁸, relatrice il giudice Silvana Sciarra, in materia di rivalutazione delle pensioni. Malgrado si tratti di una decisione molto equilibrata, dettagliatamente motivata sotto il profilo delle incongruenze giuridiche della normativa censurata e frutto di una rigorosissima ricostruzione dei precedenti giurisprudenziali pertinenti le critiche, essenzialmente di matrice politico-ideologica, si sono appuntate esclusivamente sui possibili effetti finanziari – peraltro ragionevolmente contenuti e comunque nella sostanza rimessi alla futura valutazione discrezionale del legislatore – al punto da mettere in difficoltà la Corte costituzionale. Una vera e propria aggressione mediatica⁹, verso l'unica decisione in senso contrario, a fronte di una costante giurisprudenza conforme alle soluzioni promosse dagli atti del Governo implicanti significativi tagli alla spesa sociale.

Per riprendere alcune delle considerazioni più sopra formulate, nella prospettiva che qui più interessa, quella cioè del ruolo della Corte costituzionale in materia di tutela dei diritti sociali, pesano moltissimi i limiti ordinamentali che incontra la sua azione. Limiti processuali, riferibili alle modalità di accesso alla Corte delle questioni in materia, e limiti competenziali. E comunque facendo riferimento a quel poco di

⁸ Corte cost., 10 marzo 2015, n.70, in *Giur. cost.*, 2015, 531 ss., con i commenti di A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende dell'equilibrio del principio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Giur. cost.*, pp. 551 ss.; P. SANDULLI, *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in *Giur. cost.*, 2015, pp. 559 ss.; M. ESPOSITO, *Le inadempienze del legislatore prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale sul c.d. blocco delle pensioni*, in *Giur. cost.*, 2015, pp. 568 ss.

⁹ Cito ad esempio il commento pubblicato dal sito web <http://www.dagospia.com/rubrica-3/politica/certo-avvocato-stato-giustina-noviello-anti-renziana-ma-chi-ha-100587.htm> in data 15 maggio 2015.

rilevante che sembra emergere finora dagli interventi delle Corti costituzionali in questo campo. Nella consapevolezza di essere, forse, troppo sbrigativo, potrei concludere osservando che si tratti, in effetti, di interventi intercorsi soltanto in alcune, puntuali, occasioni, con intenti meramente correttivi delle scelte promosse dalle politiche governative di *austerità*, a fronte di macroscopiche incongruenze strutturali delle normative di riforma¹⁰. Almeno con riferimento al caso italiano. Quanto alla Spagna, per continuare con gli esempi emergenti dai diversi contributi raccolti in questa sezione, la giustizia costituzionale ha manifestato una forte chiusura, in particolare per la persistente considerazione delle norme sui diritti sociali ancora come norme meramente programmatiche, non idonee giuridicamente a radicare pretese individuali azionabili davanti a un giudice. Per tacere dell'Irlanda e del Regno Unito, sistemi nei quali le scelte frutto delle politiche discrezionali pubbliche in materia di allocazione delle risorse, comprese le prestazioni dei diritti sociali, sono ritenute non giustiziabili.

In altra prospettiva di notevole interesse è, poi, la questione della modulabilità per via giurisprudenziale degli effetti temporali delle sentenze dei giudici costituzionali al fine di affievolire gli eventuali effetti finanziari delle decisioni in materia di diritti sociali. Come è noto qui pesa molto il confronto con il modello tedesco, che ha sperimentato tale soluzione ormai da moltissimo tempo¹¹. Ma esiste un significativo precedente anche in Italia, allorché nei primi anni '90 del secolo scorso, esplose la assai nota vicenda delle c.d. integrazioni al minimo delle pensioni¹². Oggi il caso è rappresentato dai complicati esiti della sentenza n. 10 del 2015¹³, con la quale la Corte costituzionale ha preteso di incidere direttamente su formule normative di rango costituzionale, destrutturando in maniera “espressa” la stessa ricomponibilità dogmatica della disciplina degli effetti delle proprie sentenze di accoglimento per come normativamente definiti¹⁴. Tanto da produrre una indeterminatezza di fondo delle possibili conseguenze giuridiche della

¹⁰ Un'analisi approfondita di tali questioni è contenuta nel volume collettaneo, di recente pubblicazione, S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015.

¹¹ Rinvio, ad esempio, ai risalenti scritti di A.A. CERVATI, *Incostituzionalità delle leggi ed efficacia delle sentenze delle Corti costituzionali austriaca, tedesca e italiana*, e di D. SCHEFOLD, *Appunti sulle conseguenze finanziarie della giurisprudenza costituzionale in Germania*, entrambi in Aa.Vv., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere (Atti del seminario tenuto a Roma, Palazzo della Consulta, 23-24 novembre 1988)*, Milano, 1989, risp. pp. 289 ss. e pp. 63 ss.

¹² Oltre al volume citato nella nota precedente è, altresì, utile il richiamo al volume Aa.Vv., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, 1993. Ho tentato di ricostruire l'intera vicenda nel mio *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, cit., 38 ss., al quale rinvio anche per la letteratura notevole citata.

¹³ Corte cost., sent. 11 febbraio 2015, n. 10, in *Giur. cost.*, 2015, pp. 45 ss., con i commenti di A. ANZON DEMMIG, E. Grosso, A. Pugiotto e L. Geninatti Satè.

¹⁴ Esempio il tentativo critico di ricostruzione dogmatica di tali esiti formulato nel significativo saggio di P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita' fra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'auto-attribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, in *Diritto pubblico*, 2015, 389 ss.

decisioni¹⁵, oscillanti tra la presa d'atto dell'infondatezza formale della pronuncia; e il complesso tentativo di ricompone sistematicamente la dogmatica. Una decisione per fortuna momentaneamente isolata, laddove gli stessi esiti di contenimento dei costi conseguenti possono ben più coerentemente essere raggiunti – e l'analisi dettagliata dei precedenti giurisprudenziali offre moltissimi spunti in tal senso – procedendo ad una modulazione delle conseguenze di tale tipo di pronunce senza incidere occasionalmente sulla disciplina degli effetti temporali delle sentenze di accoglimento, ma argomentando nel merito al fine di procedere sul terreno sostanziale dei meri effetti concreti della decisione. Ma per tale prospettiva rinvio a quanto riportato più sopra in riferimento ai precedenti storici citati¹⁶.

6. Alcune considerazioni conclusive

Per quanto rapidamente, in questa sintesi spero di avere riproposto le principali tematiche emerse dall'analisi comparativa dei contributi dedicati ai diversi sistemi nazionali indagati, delineando così almeno le questioni comuni ed i principi essenziali mandati in tensione dalle problematiche vicende mosse dalla recente crisi finanziaria. Nel contesto così ricostruito credo di poter aggiungere almeno un paio di considerazioni, a mo' di conclusione.

Partirei da una proposta di ulteriore analisi, una sorta di suggerimento a quanti abbiano intrapreso il difficile compito di analizzare le vicende giuridiche ed istituzionali connesse con la recente crisi dell'Euro. Credo, infatti, che nelle prospettive di analisi che si vanno via via definendo un posto di rilievo debba essere assunto dalla considerazione degli effetti macroeconomici della trasmissione della politica monetaria nel quadro economico-finanziario dei singoli Stati membri e, direi soprattutto, nelle reciproche relazioni¹⁷. La prospettiva di riflessione suggerita rende, in effetti, intelligibile il fondamento delle pretese degli Stati creditori di interferire, per il tramite delle istituzioni europee, sulle scelte di politica economico-finanziaria degli Stati debitori. Per il tramite delle interrelazioni sistemiche esistenti nel contesto dell'area monetaria comune, infatti, le scelte di maggior momento generano esternalità positive e negative che dispiegano i propri effetti al di là dei confini statali, producendo conseguenze sul piano macroeconomico, rilevanti anche negli altri contesti nazionali. Le scelte di orientamento macroeconomico, quindi, assumono il tenore di questioni di interesse comune agli Stati membri, in primo luogo nel sistema Euro. Da ciò gli evidenti conflitti di interesse tra i diversi Stati membri incidenti sulle scelte di politica monetaria,

¹⁵ Si segnala altresì l'interessante riflessione critica di V. ONIDA, *Una pronuncia costituzionale problematica: limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?*, in *Rivista AIC*, 1/2016.

¹⁶ Si vedano, *supra*, le note 11) e 12).

¹⁷ F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e Unione monetaria*, in *Rivista AIC*, 2/2014; F. BILANCIA, *Economic Crisis and territorial asymmetrical effects on the Social Rights guarantees within the Economic and Monetary Union*, in S. CIVITARESE - S. HALLIDAY (a cura di), *The Impact of the Financial-Economic Crisis on the Guarantee of Welfare Rights*, 2016, in corso di pubblicazione.

non a caso riservate dai Trattati alla Banca centrale europea, e sulle scelte di politica economica di più consistente effetto finanziario; conflitti che tendono a comporsi, se è consentita questa prima approssimazione, per lo più lungo l'asse di frattura tra Paesi debitori e Paesi creditori. Da qui le difficoltà di gestione politica delle questioni problematiche che, sul piano degli interessi meramente nazionali, giustificano queste continue interferenze senza un quadro di riferimento normativo che, però, ne assorba gli elementi più virulenti nel contesto di un interesse pubblico superiore europeo.

Questa ulteriore prospettiva di analisi critica, peraltro, consente di riconsiderare – con ciò definendo il secondo elemento di riflessione conclusiva – una riqualificazione problematica diversa di alcune vicende tipiche dei singoli sistemi costituzionali nazionali. Naturalmente è sempre opportuno, ricorrendone i presupposti di fatto, formulare dei distinguo, anche solo di rinvio. Ciò vale, ad esempio, per il caso dell'Irlanda, nel cui contesto nazionale di crisi si sono prodotti effetti finanziari atipici rispetto a quelli riscontrabili negli altri Paesi c.d. debitori, sì che la stessa uscita dalla crisi sembra avere seguito percorsi più rapidi, e senz'altro non comparabili con quelli degli altri Stati più colpiti. Nel proprio contributo Roberta Bramanti, ad esempio, dà un significativo rilievo all'operatività transfrontaliera degli intermediari finanziari e creditizi in riferimento al ruolo della funzione di vigilanza interbancaria, così segnalando la decisa importanza di interessi economici sostanziali, come dire?, *cross-border relevant*, portando al centro dell'analisi una dimensione sistemica della crisi economico-finanziaria caratteristica di alcuni dei Paesi dell'Eurozona che, a parer mio, sono particolarmente significativi nelle vicende indagate.

E vengo, infine, all'ultimo argomento di riflessione, la riforma del mercato del lavoro, che ritengo debba essere problematicamente inquadrato nel contesto di queste ultime prospettive di analisi. Parto da una constatazione di carattere generale: il tema, con un ruolo più o meno decentrato rispetto agli argomenti trattati, è presente in pressoché tutti i contributi raccolti in questo volume, a segnalarne la centralità per lo meno nella prospettiva degli effetti ordinamentali della crisi finanziaria¹⁸. Ma a mio giudizio, a voler considerare le interconnessioni sistemiche del fenomeno della crisi nella dimensione macroeconomica, c'è molto di più di quanto non appaia a prima vista, almeno dalla prospettiva giuridica.

Se guardiamo al contesto del mercato interno, dal punto di vista più circoscritto dell'Unione monetaria, prendendo le mosse dagli squilibri finanziari generati dagli sbilanci commerciali tra i diversi Stati membri nei loro reciproci rapporti, possiamo cominciare con il considerare quali siano oggi gli strumenti per compensarne gli effetti, guardando proprio al funzionamento del sottostante sistema istituzionale. Nella prospettiva della bilancia dei pagamenti, primo punto di osservazione utile, di norma ogni quantità di moneta che si sposti fisiologicamente da una parte all'altra del territorio del mercato comune in

¹⁸ Si vedano, ad esempio, i saggi raccolti nel volume B. CARUSO - G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, 2015.

contropartita di operazioni commerciali transfrontaliere nell'area dell'Euro, dovrebbe essere a sua volta compensata da una equivalente quantità di moneta che, nel medio periodo, si muova in senso inverso quale contropartita di operazioni commerciali speculari alle prime. In assenza di questo equilibrio diacronico, tra Stati importatori e Stati esportatori, si determina inevitabilmente uno sbilancio, una situazione di sbilancio che non tende a compensarsi autonomamente¹⁹. Quando questo dovesse accadere, allorché gli squilibri tra Stati importatori e Stati esportatori tendono a divenire permanenti, a stabilizzarsi direzionalmente cronicizzandosi quantitativamente. In ipotesi simili una compensazione diventa possibile, se non sul terreno degli scambi commerciali transfrontalieri per via delle asimmetrie strutturali dei rispettivi mercati nazionali soltanto laddove, in un contesto ordinamentale statale di tipo federale, sia possibile generare una redistribuzione territoriale di ricchezza mediante idonee politiche pubbliche, nel senso di politiche di spesa pubblica, seppur nel limitato quadro determinato dalla necessità di rispettare i saldi finanziari fondamentali a tutela della stabilità monetaria.

Guardando alle esperienze passate, per quanto ingenuo ciò possa apparire, alla ricerca di precedenti più o meno significativi, questa sembra tuttora essere una delle prospettive di analisi possibili. Quando fu costruita l'unione monetaria italiana, negli anni immediatamente successivi alla unificazione territoriale, 1871 e seguenti, il drenaggio di risorse finanziarie verso il nord piemontese attraverso la fusione, nel banco di Sardegna divenuto Banca d'Italia degli istituti di emissione del Regno delle due Sicilie, parallelamente alla la creazione della Lira italiana quale nuova moneta unica, fu pesantemente compensato mediante rilevanti investimenti pubblici statali nelle aree geografiche del sud d'Italia. Ciò malgrado le ritenute insufficienze di tali politiche che, a detta della più radicale letteratura meridionalista, non impedirono il consolidarsi del fenomeno polemicamente qualificato come “di creazione di una colonia interna”²⁰.

Ma se questa dimensione delle politiche di riduzione delle asimmetrie e delle disegualianze tra parti e parti del territorio del mercato unico non rientra, neanche in quota parziale, tra le prospettive di contrasto

¹⁹ Per una rappresentazione plastica di questi scompensi monetari può essere utile la consultazione del sistema di *clearing* delle poste monetarie circolanti nell'Area Euro definito dalla piattaforma *Target 2*, sistema di compensazione quantitativa delle transazioni monetarie in seno al sistema Euro tra gli Stati membri aderenti alla moneta unica. Tale sistema è finalizzato a mantenere in equilibrio i flussi monetari sul mercato compensando le poste monetarie tra parti e parti del territorio a seguito delle transazioni commerciali, ed è gestito appunto da una piattaforma tecnica, chiamata *Target 2* in seno al sistema istituzionale della BCE. Si v. *Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system*: <http://www.ecb.europa.eu/paym/t2/html/index.en.html>. L'ultimo Report della Banca Centrale Europea (giugno 2015), è disponibile all'indirizzo <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/targetar2014.en.pdf>, spec. pp. 43 ss.

²⁰ Ho tentato di dare sommariamente conto di queste vicende nel mio *Unificazione monetaria, mercato unico ed egemonia economico-finanziaria. Ripensando alla “questione meridionale”*, in F. BILANCIA - F.M. DI SCIULLO - A. GIANELLI - M.P. PATERNÒ - F. RIMOLI - G.M. SALERNO (a cura di), *Fardelli d'Italia. L'unità nazionale tra coesione e conflitti*, Napoli, 2011, pp. 39 ss.

delle conseguenze della crisi finanziaria – come appunto nel caso dell’attuale Europa unita – l’unico strumento per compensare adeguatamente gli squilibri destabilizzanti nella circolazione intracomunitaria di moneta è dato dalla inversione del circolo vizioso tra poste invertite nei rapporti di *import-export*. Ebbene, questo obiettivo viene perseguito proprio agendo sul costo del lavoro e la sua produttività relativa, oltre che mediante l’abbattimento della spesa pubblica ed agendo sulla domanda interna, così generando un processo redistributivo di ricchezza che è, paradossalmente, pro-ciclico. I paesi in *deficit* abbattendo la spesa sociale, così contribuendo a comprimere la domanda interna, nonché lavorando sui livelli dei salari per ridurre il peso sul costo del prodotto finito per favorire le esportazioni; ed i Paesi in *surplus*, al contrario, sostenendo la domanda interna mediante incrementi salariali ed espansione della spesa sociale. In ciò agendo esattamente all’opposto di quanto prescritto dalla Costituzione per la difesa dei deboli nei momenti di maggiore bisogno.

In ciò ritengo assai rilevante il nesso tra la riforma del mercato del lavoro e la crisi del sistema Euro. Con un coerente riscontro di queste interconnessioni sistemiche nell’ambito delle prescritte *condizionalità* che vincolano il sostegno finanziario da parte del sistema UE/FMI – mi riferisco alle diverse versioni dei c.d. fondi salva-stati – al fine di separare la responsabilità dei singoli Stati per la insostenibilità finanziaria del peso del proprio debito pubblico dagli effetti delle aggressioni speculative nei confronti dei debiti sovrani. Nella prospettiva qui segnalata i diritti dei lavoratori quali diritti individuali costituzionalmente garantiti non sembrano assumere alcun rilievo. I contributi di Paolo Addis e Bruno Brancati assumono uno specifico interesse proprio in quanto dedicati a questa importantissima vicenda. Il costo del lavoro e dei diritti sociali viene, pertanto, considerato soltanto in qualità di strumento di riequilibrio finanziario *cross-border relevant*, guardando esclusivamente al dato finanziario aggregato e lasciando in disparte, in un quadro di indifferenza, i singoli diritti individuali e la relativa garanzia costituzionale.

Questo processo, che è ad un tempo materiale-finanziario e culturale genera però, da un punto di vista dogmatico, una profonda trasformazione strutturale dei diritti sociali, che da diritti individuali delle persone si trasformano in strumenti macroeconomici di riequilibrio finanziario in funzione di una sostanziale ristrutturazione del debito. Anche Afroditi Ioanna Marketou fa qui riferimento al peso quantitativo aggregato del costo complessivo dei diritti sociali, seppur in una diversa prospettiva. Così come qualche importante riferimento è presente nel contributo di Tiago Fidalgo De Freitas e Raquel Franco dedicato al caso portoghese.

Ed il peso degli effetti sistemici della disciplina di questi diritti sui saldi di spesa pubblica concorre a giustificare il ruolo tecnico delle *condizioni* per il citato sostegno finanziario agli Stati europei mediante l’intervento dei fondi istituzionali salva-stati. A patto di prendere atto che tale sistema di intervento finanziario non persegue obiettivi di vantaggio per il sistema finanziario nazionale di un singolo Stato

membro; non sono fondi istituiti per il finanziamento della spesa pubblica, ma hanno la esclusiva funzione di garanzia della stabilità finanziaria dell'Euro nel contesto comune. Intervento soltanto indirettamente finalizzati ad alleggerire le tensioni sulla politica finanziaria del singolo Stato membro beneficiario, in quanto sistemicamente preordinati alla garanzia della stabilità della moneta unica. Per questa ragione ritengo ultronee le considerazioni circa il tasso di *democraticità* dei meccanismi di gestione di questi fondi, più simili ad istituzioni finanziarie private tecnicamente condizionate che ad un organo di governo rappresentativo. Da qui la nota questione polemica circa i limiti giuridici delle competenze di politica monetaria della BCE, e la opposta ritenuta ascrivibilità delle misure non convenzionali di intervento finanziario alla dimensione della politica economica, come tale estranea alle competenze costituzionali della BCE, eccedenti il relativo mandato istituzionale. Pur senza procedere oltre nel merito di questa assai complicata questione, in queste tensioni si alligna la pretesa dimensione tecnica delle richiamate *condizionalità* delle misure straordinarie di politica monetaria, per ricondurre l'intervento finanziario della BCE nell'alveo delle sue competenze istituzionali, senza oltrepassare i confini della politica monetaria per il sostegno della politica economica di un singolo Stato membro, che ne travalicherebbe le competenze per come definite nei trattati. Alcuni importanti riferimenti alla nota vicenda della rimessione di una questione pregiudiziale alla CGUE da parte del BVerGe in relazione alla previsione delle misure qualificate come *Outright Monetary Transactions* sono presenti, proprio in questa prospettiva, nell'interessante contributo di Francesca Nugnes.

Le ultime conclusioni possono risolversi in due constatazioni, che lasciano sullo sfondo questioni senz'altro foriere di ulteriori problemi e di nuove prospettive di analisi. La prima muove dal dato storico-politico per cui, a far data dal momento fondativo del processo di integrazione europea nei primi anni '50 del secolo scorso, non si era mai assistito ad una crisi tanto profonda e radicata nel tessuto politico e sociale dell'Europa come quella attuale. Dalla nascita della Comunità del carbone e dell'acciaio è, forse, la prima volta che conflitti di interesse reciproco tra singoli Stati membri risultano di rilevanza tale da generare, nell'ambito della crisi dell'Euro, una vera e propria crisi di legittimazione politica dell'Unione Europea, fino allo svolgimento di campagne elettorali nel corso delle quali i partiti populistici nazionalisti sostengono posizioni di aperto conflitto nei confronti diretti di altri Stati membri dell'Unione Europea. Con la triste aggravante di un filo rosso comune tra quanto accade addirittura in alcuni importanti Paesi fondatori, per ora in aree marginali dell'elettorato nelle democrazie di più risalente tradizione, e la deriva che sta consolidandosi in alcuni importanti Paesi dell'Est Europa che sembrano aver troppo presto abbandonato lo stesso processo di democratizzazione e di affermazione e consolidamento dei principi fondamentali dello Stato di diritto.



Il secondo elemento di fondo, a mio giudizio ancora più grave in quanto incide direttamente sulla portata dei diritti individuali, è dato dalla crisi di legittimazione della stessa libertà di circolazione e di stabilimento dei cittadini, elemento fondante e caratterizzante l'intero fenomeno comunitario fin dalle sue origini. Per il momento è dato rilevare singoli episodi, ma purtroppo sintomatici di una tendenza evolutiva del processo di integrazione in un senso fortemente regressivo. L'arroccamento del sistema politico del Regno Unito nella pretesa di negoziare in seno all'Unione europea un abbattimento forte degli standard di protezione dei diritti sociali dei cittadini europei regolarmente residenti ma non di nazionalità inglese; il consolidamento ad opera della Corte di Giustizia di un'interpretazione rigorosa della nuova direttiva del 2004 che ha profondamente riformulato le facoltà connesse alla libertà di circolazione dei lavoratori, interpretazione finalizzata a contrastare l'utilizzo strumentale, da parte di alcuni cittadini europei, delle libertà di circolazione di matrice comunitaria al fine di ricercare sistemi più generosi di garanzia territoriale delle prestazioni sociali²¹. Sono due importanti e seri segnali di una grave divaricazione in termini di nuove diseguaglianze tra diversi cittadini europei a seconda delle differenti parti del territorio del mercato unico e dell'Unione europea. Tanto più significative di una nuova tendenza restrittiva dei diritti fondamentali se a sostenerla in termini di maggiore rigore è la stessa Corte di Giustizia, un tempo paladina di una tutela costituzionale dei diritti fondamentali *ante litteram*, addirittura nel silenzio dei testi normativi allora vigenti. Il riconoscimento in capo agli Stati membri della facoltà di esercitare un diritto di riduzione asimmetrica delle libertà di circolazione e dei diritti di eguaglianza dei cittadini europei nell'accesso alle prestazioni di alcuni diritti sociali fondamentali rischia, infatti, di far venire meno proprio gli elementi di fondo di quella capacità progettuale del sistema europeo di governare la crisi in un'ottica che non sia meramente di equilibrio finanziario. Con costi elevatissimi per la embrionale dimensione costituzionale del processo di integrazione europea, che è insieme crisi di legittimazione democratica e essenziale perdita di forza politica.

²¹ Esemplare, sul punto, la decisione della CGUE, C-333713, Grande Sezione, 11 novembre 2014, caso Elisabetta Danó e Florin Danó c. Jobcenter Leipzig.