

LA LEGGE DEI NUMERI E L'ILLUSIONE EUROPEA DELLA FORTEZZA AMMODERNATA

Sommario: 1. Regole numeriche e illusione di un governo sovranazionale imparziale. - 2. (segue): le disparità insite nella nuova governance dell'Eurozona e nell'Unione bancaria. - 3. I limiti del benchmarking e della solidarietà competitiva. - 4. La resistibile ascesa dei surrogati: i numeri al posto della politica, le reti di autorità indipendenti e Corti al posto dei partiti federali. - 5. Rivedere il 'dialogo tra le Corti'? 6. I controlimiti e le loro dubbie potenzialità. - 7. L'ineludibile esigenza di sindacati e partiti europei. - 8. Conclusioni.

1. Regole numeriche e illusione di un governo sovranazionale imparziale

Le vicende attuali stanno mettendo impietosamente a nudo quanto fosse stata illusoria la fuga dal potere discrezionale democraticamente fondato e il rifugio nelle regole numeriche, poste al vertice dell'Unione economica e monetaria (UEM). Si è trattato di una soluzione apparente delle tensioni tipiche di un processo di federalizzazione tra entità assai diverse; inaugurata a Maastricht, essa è stata pericolosamente ribadita e irrigidita nelle riforme decise tra 2011 e 2013 e ancora in corso.

Per amaro paradosso, quelle regole e quelle rigidità venivano interpretate, al varo di Maastricht, come garanzia di parità di trattamento degli Stati, elemento imprescindibile perché fosse rispettato il c.d. principio federativo.¹ Ma dinanzi agli squilibri crescenti tra econo-

* Associato di Diritto costituzionale nell'Università di Ferrara, andrea.guazzarotti@unife.it.

¹ S. ORTINO, *La Banca centrale nella Costituzione europea*, in AA.VV., *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, Padova 1995, 88ss., spec. 110-120, ove si evidenzia come la depoliticizzazione della politica monetaria e la sua prevalente finalizzazione alla sola garanzia della stabilità dei prezzi permetta di salvaguardare il c.d. 'principio federativo' della parità degli Stati membri (diversamente messa a rischio se la politica monetaria fosse riservata a decisioni ampiamente discrezionali prese a maggioranza, secondo il modello britannico della centralità del parlamento sulla politica economico-monetaria). Con accenti opposti, L. MELICA, *Il Sistema europeo delle banche centrali e la sovranità degli Stati membri della Comunità europea: riflessioni sull'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1995/2, 397, secondo cui la totale indipendenza della BCE (e del SEBC) costituisce

mie nazionali – non sanati, semmai esacerbati dalle ricette anti-crisi –, v'è ancora oggi chi sembra nutrire speranze nella tecnica dell'affidarsi al rigore dei limiti numerici alla discrezionalità politica delle scelte di bilancio.² Si tratta di visioni 'ireniche' che mirano a trasfigurare l'attuale, dolorosa, fase di trasformazione in una sorta di diffusione spontanea di valori costituzionali comuni ai vari Paesi membri, valori che il diritto dell'Unione si limiterebbe a razionalizzare e cristallizzare. Queste visioni sembrano ripercorrere i sentieri erratici che già furono battuti negli anni dello sforzo italiano per soddisfare i parametri di convergenza ed entrare nell'euro: non era importante tanto valutare se quei parametri numerici avessero un fondamento economico plausibile e quanto pericolosi e probabili fossero i rischi disgregativi dell'euro, bensì il beneficio in termini di auto-disciplinamento che quei vincoli potevano recare a paesi con i conti in disordine come il nostro:³ «nonostante fosse sbagliata, l'idea del primato delle regole era politicamente, oltre che accademicamente, spendibile, soprattutto in quei paesi nei quali la classe politica si rivelava regolarmente al di sotto delle aspettative degli elettori».⁴

Eppure, abbastanza chiaramente gli studiosi dell'integrazione economica europea sottolineavano come la razionalità di quei parametri non fosse affatto economica bensì politica: il che non significa, però, che i parametri servivano a creare le premesse per la futura unione politica, come spesso si dice, bensì che essi furono voluti dalla Germania (e dalla Bundesbank) per tenere fuori da un'eurozona ristretta (Paesi dell'area del marco più la Francia) i Paesi con monete deboli (e conti non in ordine).⁵ Non una scelta originata da uno spirito integrazionista (e solidale), bensì da uno selettivo. Non v'è da stupirsi più di tanto se i parametri di Maastricht già allora (e non solo oggi, dopo l'irrigidimento) fossero intrinsecamente forieri di disparità di trattamento: gli Stati con elevato stock di debito erano (e sono) chiamati

una problematica eccezione al metodo di federalizzazione europea adottato fino a quel momento, il quale garantiva ai governi degli Stati il controllo della principale istituzione europea (il Consiglio), con ciò rispettando i vincoli costituzionali nazionali per i quali solo 'limitazioni' e non definitive 'cessioni' di sovranità sono ammissibili.

² G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, in *Quad. cost.* 2014/1, 7ss.; similmente G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in *Id.*, *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna 2012, 422. Per un'efficace rassegna critica della dottrina, cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.* 2013/4, 541ss.

³ G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica. Un tema al centro del dibattito istituzionale: la finanza pubblica italiana e l'Unione economica e monetaria*, Bologna 1996, 19ss. Più ponderato, ma affetto dalla medesima adesione al dogma del 'vincolo esterno', A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino 1998, *passim*, ma spec. 403-414.

⁴ A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, 2011/3, 13. Cfr. anche E. BRANCACCIO, M. PASSARELLA, *L'austerità è di destra. E sta distruggendo l'Europa*, Milano, 2012, 29s., i quali rilevano come «i costi della famigerata 'casta' (...) sono aumentati proprio nella lunga epoca dei sistematici avanzi primari». Analizza criticamente le tendenze antiparlamentariste (imputazione al Parlamento degli squilibri della finanza statale), manifestatesi a inizio anni novanta del secolo scorso prima sulla stampa poi in ambienti istituzionali, come Ministero del Tesoro e Corte dei Conti, P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna 1993, 12ss. Sulla «vulgata ideologica» per cui, a governi multipartitici di coalizione formatisi nel quadro di una democrazia costituzionale proporzionale e consensuale, si assocerebbero «bassa crescita del Pil e ogni altro genere di inefficienza economica», cfr. criticamente O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Dir. pubb.* 2015/3, 855ss.

⁵ P. DE GRAUWE, *Economia dell'integrazione monetaria*, Bologna 1996, 179s., 182s.: criteri di convergenza e parametri di omogeneità fiscale «non sono stati adottati in virtù di una qualche necessità economica, ma soprattutto per soddisfare gli interessi della Germania».

a registrare costanti surplus primari per rispettare i parametri, con ciò pregiudicandosi l'uso anti-ciclico della politica fiscale (finalità teoricamente perseguita dal limite *abilitante* del 3% annuo del deficit sul Pil), ossia pregiudicandosi proprio lo «strumento più rilevante quanto più i Paesi membri dell'Unione monetaria soffrono la perdita della flessibilità del tasso di cambio».⁶

Ma la disparità tra gli Stati è intrinseca all'implausibilità di un sistema di auto-disciplinamento fondato su sanzioni economiche che, se applicate alle economie nazionali al cuore dell'UEM, avrebbero effetti autodistruttivi. Già prima della crisi iniziata nel 2008, le regole sulla sorveglianza fiscale degli Stati avevano mostrato la loro applicabilità contro i 'piccoli' (il Portogallo, che nel 2001 subì una procedura per *deficit* eccessivo) e la loro derogabilità a favore dei 'grandi' (Germania e Francia nel 2004).⁷ Ossia, se si vuole, la loro intrinseca natura discriminatoria per via della politicità della procedura sanzionatoria.⁸

Sembra che tutto ciò si stia riproponendo oggi nel calcolo del famigerato *output gap* da parte della Commissione ai fini della flessibilità intrinseca alla nozione di deficit *strutturale*, che le riforme del 2011-2013 hanno affiancato al deficit nominale del 3%. La flessibilità sarebbe tale perché consente di correggere il percorso verso il pareggio di bilancio (tecnicamente: l'obiettivo di medio termine, calcolato per ogni Stato dalla Commissione) tenendo conto degli effetti (avversi) del ciclo economico (in pratica: valorizzando la differenza tra PIL potenziale e PIL effettivo, ossia la crescita di cui ciascuno Stato sarebbe capace in condizione di pieno impiego dei fattori produttivi, c.d. *output gap*).⁹ Dietro tale apparente 'flessibilità' delle nuove regole di bilancio si celano pericolosi margini di discrezionalità 'tecnica' sul calcolo del *quantum* di manovra concesso agli Stati: le tecniche econometriche e statistiche oggi utilizzate dalla Commissione per stimare il Pil potenziale degli Stati sono paradossalmente

⁶ M. LOSSANI, *Come si costruiscono gli indicatori dell'economia finanziaria*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (cur.), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli 2016 (in corso di pubblicazione), 1-12, ove si sottolinea anche come l'assetto istituzionale di Maastricht fosse fin dalle origini incompleto, sulla base dell'assunto impreciso per cui eventuali instabilità sarebbero giunte solo ed esclusivamente dal settore pubblico.

⁷ Cfr. B. EICHENGREEN, *La nascita dell'economia europea. Dalla svolta del 1945 alla sfida dell'innovazione*, Torino 2009, 282. La mancata attivazione della procedura per deficit eccessivo contro Germania e Francia sfociò nel conflitto tra Commissione e Consiglio Ecofin, poi deciso dalla Corte di giustizia, nella causa C-27/04, sentenza del 13 luglio 2004: cfr. P. DIMAN, M. SALERNO, *Sentenza Ecofin: gli equilibri della Corte tra tensioni politiche, Costituzione economica europea e soluzioni procedurali*, in *DPCE*, 2004, IV, 1842 ss. A ciò seguì la riforma, in termini flessibilizzanti, del Patto di stabilità e crescita del 1997 (Regolamenti (CE) n. 1055/2005 e n. 1056/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005): già lì si crearono distinte classi di Stati membri in base all'entità del loro debito (inferiori o superiori al fatidico 60% del Pil), consentendosi la flessibilità per gli uni e non per gli altri: EICHENGREEN, *op. loc. ult. cit.*

⁸ A. J. MENÉNDEZ, *The European Crises and the Undoing of the Social and Democratic Rechtsstaat*, in J. E. FOSSUM, A. J. MENÉNDEZ (cur.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, *Arena Report*, n. 2/14, Oslo 2014, <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/reports/2014/report-2-14.pdf>, 473: applicare sanzioni economiche a Stati di dimensioni rilevanti, come Germania o Francia, o a entrambe contemporaneamente, è semplicemente inconcepibile, per gli effetti deflativi che ciò avrebbe per l'economia dell'intera eurozona.

⁹ Sull'aleatorietà del calcolo dell'obiettivo di medio termine e l'esigenza di trasparenza e controllo democratico sulla sua determinazione, cfr. P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Dem. e dir.* 2015/1, 69ss.; C. BERGONZINI, *Le scatole cinesi: il "pareggio di bilancio" tra definizioni economiche, costituzione italiana e regole europee*, in corso di pubblicazione.

(ma non casualmente) di matrice anti-keynesiana, così che agli Stati in maggiore difficoltà, come l'Italia, non residua che un margine ridottissimo di manovra, con un effetto tale per cui dal cattivo andamento recente dell'economia non potrà che derivare un andamento ancora peggiore (pro-ciclicità): «(è) come nuotare controcorrente: si nuota solo per restare fermi».¹⁰

Il mancato abbandono delle (discriminanti) regole numeriche dell'austerità (che addirittura in passato veniva barattata per 'espansiva') è spiegabile allora come l'ineluttabile condizione per aversi mercato comune senza solidarietà federale, ossia non come un preludio all'agognata unione fiscale e di bilancio, e conseguentemente politica, dell'UEM, bensì come conferma che solo a tali condizioni (discriminanti, si ripete), i Paesi forti accettano nella moneta unica i Paesi deboli.¹¹ Per celare l'amara verità che pareggio di bilancio e austerità finanziaria, lungi dall'essere contingenti e rinunciabili, costituiscono una necessità sistemica dell'Eurozona,¹² le dottrine concilianti dei Paesi deboli (almeno dell'Italia) tendono a vedere nella costituzionalizzazione dei vincoli numerici di bilancio lo spontaneo convergere del costituzionalismo europeo verso lidi comuni, lidi scelti in quanto intrinsecamente buoni per i sistemi nazionali singolarmente intesi, e non imposti dall'egemonia (franco-)tedesca.¹³ Se è vero che molti Stati della federazione USA hanno costituzionalizzato regole sull'equilibrio di

¹⁰ C. COTTARELLI, F. GIAMMUSSO, C. PORELLO, *La caduta del Pil effettivo e potenziale dopo la crisi* (4 novembre 2013), *La Voce.info*, i quali rilevavano come il tasso di crescita potenziale calcolato dalla Commissione era (per il 2014) pari a zero, per cui ogni pur minima variazione positiva avrebbe ridotto l'*output gap* così da obbligarci a una riduzione del disavanzo nominale anche solo per mantenere inalterato il saldo strutturale. Cfr. O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.* 2016, in cui si evidenzia come il fattore lavoro sia la componente più rilevante del calcolo del PIL potenziale: la situazione di pieno impiego di tale fattore, ossia di 'piena occupazione', tuttavia, viene calcolata scorporando la c.d. 'disoccupazione strutturale', che è nozione coniata dalla Scuola di Chicago di Milton Friedman, ossia dall'anti-Keynes per eccellenza: si tratterebbe, infatti, di quel tasso di disoccupazione che non può essere superato con manovre espansive statali, se non a prezzo di un'inutile inflazione (inutile perché, dopo un primo momento, la disoccupazione tornerebbe a crescere). Il calcolo per l'Italia fatto dalla Commissione ha visto tale 'disoccupazione strutturale' crescere dal 7% del 2007 all'11% del 2014 (mentre per la Spagna, esso è giunto addirittura al 21%): un calcolo che, rispecchiando la visione dominante di stampo tedesco che esorcizza i rischi d'inflazione legati al sostegno pubblico della domanda, sottostima l'influenza che la caduta della domanda aggregata può avere sulla caduta dell'occupazione (C. COTTARELLI, F. GIAMMUSSO, C. PORELLO, *op. ult. cit.*, i quali evidenziano, addirittura, che, dando il giusto peso a tale causa di disoccupazione e dunque calcolando un ben più alto PIL potenziale per l'Italia, il nostro Paese avrebbe raggiunto già nel 2014 il famigerato pareggio strutturale di bilancio; cfr. anche M. ALBERTI, *La favola della disoccupazione "naturale" e la lezione della storia* (2016), in *Economia e Politica* - <http://www.economiaepolitica.it>). Interessante rilevare come l'assurdità dell'esito per la Spagna del calcolo della disoccupazione strutturale abbia indotto la Commissione ad adottare una metodologia *ad hoc* solo per la Spagna e non per gli altri Stati, onde scongiurare il rischio di allentare la pressione sulle riforme strutturali: V. SCHMIDT, *The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy. "Governing by the Rules" and "Ruling by the Numbers"*, in M. BLYTH, M. MATTHIJS (eds.), *The Future of the Euro*, New York 2015, nt. 76. Nel Consiglio europeo tenutosi ad Amsterdam il 23 aprile 2016, pare si sia finalmente deciso di rivedere i metodi di calcolo del saldo strutturale, concentrandosi su dati meno manipolabili, quali l'evoluzione della spesa pubblica.

¹¹ Cfr. O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, cit.*: «(i) pareggio di bilancio (...) è il corollario necessario di un'unione monetaria tra paesi che non condividono [né divideranno] un bilancio centralizzato di dimensioni adeguate.»

¹² O. CHESSA, *op. ult. cit.*

¹³ Quando la Cancelliera Merkel propose nel 2011 un 'Patto per la competitività' implicante dure politiche di *austerità* per gli altri stati dell'UEM, ottenne un no pressoché corale dai governi di questi ultimi, mentre solo un anno dopo, tutti o quasi erano disposti ad accettare il famigerato Fiscal Compact, il quale fu chiaramente accettato dagli altri stati dell'UEM per placare la Germania e, assieme con essa, i mercati: cfr. G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge 2014, 197.

bilancio, assai diverso è che ciò avvenga spontaneamente (come negli USA, appunto), oppure sotto ricatto. Senza considerare, poi, che il Governo centrale degli USA, pur astretto come l'UE a non salvare dal *default* gli Stati federati, ha un bilancio sufficiente per compiere trasferimenti compensativi che garantiscono alcuni diritti fondamentali, come salute e istruzione.¹⁴

2. (segue): le disparità insite nella nuova governance dell'Eurozona e nell'Unione bancaria

Le riforme anti-crisi hanno dunque accentuato il potenziale discriminante delle regole numeriche di Maastricht. È un esito non sorprendente, se si guarda al metodo intergovernativo con cui quelle riforme sono state progettate. I molti summit informali dei Capi di governo dell'eurozona in cui sono state prese le decisioni cruciali per 'la salvezza dell'euro' non costituiscono un'arena rappresentativa (neppure nei termini della rappresentatività indiretta di cui sono dotati i vertici degli esecutivi nazionali): le negoziazioni intergovernative svolte a porte chiuse e in assenza di vere regole procedurali consegnano ai leader con maggior potere contrattuale (Germania in testa) un vantaggio antidemocratico.¹⁵

Venendo alla concreta portata discriminatoria delle nuove regole, oltre a quanto già accennato sopra, sono stati evidenziati almeno quattro ambiti problematici. Il primo riguarda l'irrigidimento del percorso di rientro dal debito complessivo, verso l'agognato traguardo del 60% sul Pil. A seconda che gli Stati abbiano accumulato un debito pubblico superiore o sensibilmente inferiore al 60%, il Fiscal Compact (art. 3) prevede un diverso limite (dello 0,5% o dell'1% del Pil) allo scostamento dall'obiettivo di medio termine.¹⁶ Lo stesso onere di ridurre di un ventesimo all'anno la quota di debito pubblico eccedente la soglia del 60% (art. 2.1 *bis*

¹⁴ Cfr. C.R. HENNIG, M. KESSLER, *Fiscal Federalism: US History for Architects of European Fiscal Union* (2012), Peterson Institute for International Economics, Working Paper Series WP12-1, p. 28s., cit. da G. AMATO, *Un amore difficile*, in G. AMATO, E. GALLI DELLA LOGGIA, *Europa perduta?*, Bologna 2012, 29s.

¹⁵ V. SCHMIDT, *The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy*, cit. Nell'obiettivo di fronteggiare la crisi, il Consiglio europeo ha adottato, in materia economica, delle 'conclusioni' a margine o al termine di riunioni formali o informali, senza regole di voto prestabilite ma con ricerca di consenso generalizzato, talvolta precedute da incontri ristretti tra capi di stato o di governo di pochi Stati economicamente più forti: M. STARITA, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Riv. dir. internaz.* 2013/2, 404, secondo il quale ciò dimostra che il Consiglio europeo resta essenzialmente un vertice di capi di Stato e di governo, rispondente più alle logiche del diritto internazionale pubblico dell'economia (che affida appunto ai vertici informali di stati l'indirizzo di politica economica) che non a quelle del diritto dell'UE; il che sarebbe coerente con l'attuale dominanza del c.d. neoliberalismo nei rapporti economici internazionali, basato su una gestione delle politiche economiche e finanziarie all'interno di vertici sottratti a regole giuridiche e a meccanismi di controllo democratico (*ibidem*, 422s.). Sull'esigenza di 'salvarÈ l'UE dall'egemonia tedesca e dai danni che essa produce sul principio fondante dell'eguaglianza tra stati e tra cittadini, cfr. S. FABBRINI, *Un disegno di riforma comune per frenare la 'germanizzazione dell'UE*, in *Il Sole 24 ore*, 20 dicembre 2015, 12, il quale esorta a puntare su riforme istituzionali piuttosto che sulla contrapposizione nazionalistica di un cartello di Stati membri (magari guidato dall'Italia) contro la Germania. Cfr. anche J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari 2013, 25, per il quale, anche in forza della segretezza delle trattative in seno al Consiglio europeo, le decisioni di quest'ultimo sono percepite dagli elettorati nazionali come decisioni prese sul loro destino da "governi stranieri".

¹⁶ M. VILLONE, *L'Europa: terra di diritti, crisi, diseguaglianze*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, giugno 2015, che parla di «impari cessione di sovranità» da parte degli Stati.

del Fiscal Compact), è in grado di innescare una disparità tra gli Stati nel loro potere di promuovere politiche anticongiunturali a sostegno della crescita.¹⁷ Il secondo ambito è più generale e consiste nel fatto che le nuove procedure contemplano regole che si prestano al condizionamento dei (più forti tra) gli Stati creditori dell'eurozona.¹⁸ Il terzo ambito è più generale ancora e riguarda l'inevitabile distinzione tra Stati interni o esterni all'eurozona, con una sempre maggiore centralità assunta dai primi e marginalizzazione dei secondi.¹⁹

Per quarto e ultimo punto, vorrei affrontare le disparità emerse nella costruzione dell'Unione bancaria. Si tratta di un ambito cruciale, perché con l'Unione bancaria si è avuta e ancora si ha l'illusione che si stia finalmente creando un nucleo di autentica solidarietà tra Stati membri in termini di condivisione del rischio.²⁰ L'applicazione concreta della vigilanza bancaria accentrata in capo alla BCE per le maggiori banche europee²¹ ha destato problemi

¹⁷ F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2012/2, 4s.

¹⁸ Le nuove regole sulla semi-automaticità delle sanzioni proposte dalla Commissione (in caso di deficit eccessivi, di mancata riduzione costante del debito, ecc.) implicano un potere di condizionamento in capo a una minoranza di Stati membri, la cui decisione se coalizzarsi con la Commissione o con gli altri Stati membri (quelli contrari alle sanzioni, cioè presumibilmente gli Stati debitori) risulta decisiva: guarda caso, la minoranza di voti necessari a bloccare ogni opposizione alla proposta della Commissione da parte degli Stati debitori può essere raggiunta congiuntamente da Germania, Austria, Finlandia e Paesi Bassi, ossia dagli attuali Stati creditori. Ancora più chiara l'asimmetria nella concessione dei prestiti del MES: se, in via ordinaria, tale decisione richiede l'unanimità degli Stati sottoscrittori delle quote del MES, in caso d'urgenza è sufficiente l'85% dei voti (art. 4.4 del Trattato MES). Visto che il voto è, però, ponderato e non eguale (proporzionale alla quota conferita da ogni Stato al MES, come avviene nel FMI), la minoranza di blocco (superiore al 15%) è detenuta da soli tre Paesi, singolarmente: Germania (27,14%), Francia (20,38%) e Italia (17,91%), ma di questi tre, presumibilmente, solo la Germania sarà politicamente in grado di esercitare il potere di veto (posto che Italia e Francia sono Stati teoricamente a rischio di chiedere, nel futuro, assistenza finanziaria): A. J. MENÉNDEZ, *The European Crises*, cit., 469s.; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, in M. BENVENUTI (cur.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli 2012, 25. La questione è stata posta alla Corte Suprema dell'Estonia, che non ha ritenuto l'incostituzionalità della norma del MES: sentenze 3-4 1-6 2012 del 12 luglio 2012, in www.riigikohus.ee/?id=1347.

¹⁹ I nuovi poteri attribuiti alla Commissione sulla sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche e fiscali degli Stati membri dell'eurozona rendono semplicemente inconcepibile che il ruolo di Commissario agli affari economico-finanziari sia assegnato a uno Stato non euro, così come la presidenza della stessa Commissione, mentre il Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo ristretto ai Paesi dell'area euro (c.d. Euro-summit) è andato assumendo un ruolo trainante e quasi sovraordinato rispetto al più comprensivo Consiglio europeo: A. J. MENÉNDEZ, *op. ult. cit.*, 467s. Significativo, sotto tale profilo, l'accordo preteso dal Governo britannico e raggiunto in sede di Consiglio europeo in vista del referendum sulla c.d. 'Brexit' che si terrà il 23 giugno 2016: nella Sezione A, dedicata alla governance economica, viene stabilito, tra l'altro, che: il processo di ulteriore approfondimento dell'UEM dovrà rispettare i diritti e le competenze degli Stati membri non partecipanti; gli accordi esterni al diritto dell'UE, ma direttamente collegati al funzionamento dell'euro (tipo MES o Euro plus) debbano rispettare competenze, diritti ed obblighi degli Stati non euro; le riunioni informali dell'Eurogruppo rispetteranno i poteri del Consiglio, « quale istituzione cui i trattati attribuiscono funzioni legislative e in seno alla quale gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche»: cfr. la *Decisione dei Capi di stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea*, allegata alle Conclusioni del Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016. L'efficacia dell'accordo è condizionata alla decisione del Regno Unito di restare nell'UE, ossia all'esito del referendum di giugno 2016.

²⁰ Parla ottimisticamente di cammino «verso un esercizio *collettivo* delle singole sovranità nazionali», J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica*, cit., 17.

²¹ Cfr. i Reg. (UE) 1022/2013 e reg. (UE) 1024/2013. Entro la BCE, viene istituito il Comitato per il rischio sistemico, così da distinguere la titolarità della funzione di vigilanza macroprudenziale dalla politica monetaria (affidata al Consiglio direttivo e al Comitato esecutivo): la separazione di funzioni e organi interni alla BCE mira a salvaguardare la gestione indipendente della politica monetaria dai rischi di irritabilità politica che scaturiscono dalla supervisione delle grandi banche degli Stati membri, funzione questa di cui, invece, il Comitato per il rischio sistemico è chiamato a rispondere a Parlamento europeo e Consiglio: N. MOLONEY, *European European Banking*

non indifferenti di disparità di trattamento tra banche italiane, ad es., e banche tedesche.²² Altre critiche si sono appuntate e si appuntano sulla rigidità delle regole sul *bail-in*,²³ che impediscono ora salvataggi bancari all'Italia dopo che i salvataggi delle grandi banche tedesche e francesi si sono già avuti nel passato.²⁴ Si tratta, in parte, degli inevitabili effetti di sacrificio della sussidiarietà insiti in ogni operazione di 'federalizzazione settoriale' di alcune funzioni pubbliche nazionali.²⁵ Il rischio è quello che, in assenza di un 'ambiente' sufficientemente solidale in cui l'intervento federalizzatore viene calato, si producano crisi di rigetto imperniate, appunto, sulla critica alla disparità di trattamento derivante dall'eccessiva rigidità del letto di Procuste imposto dal centro per tutte le realtà periferiche. È questo il paradosso per cui, tentando di instaurare una forma di *solidarietà* di tipo *funzionale* tra Stati membri, banche private e cittadini (nella loro comune condizione di risparmiatori e clienti di tali banche), si finisce per innescare effetti 'de-solidarizzanti'. Il problema è sempre lo stesso, al fondo: si cerca di assorbire in alto determinate funzioni pubbliche (come la sorveglianza e i salvataggi bancari), senza però poter mantenere lo stesso grado di garanzia esistente a livello nazionale dei diritti individuali coinvolti: dietro l'apparente buon senso dell'idea di non addossare indiscriminatamente a tutti i contribuenti il costo dei salvataggi bancari sta l'impossibilità di avere ciò che un'autentica unione bancaria richiede, ossia 'un *fiscal backstop*' che solo una tesoreria dell'eurozona con risorse tributarie e potere di indebitarsi può offrire.²⁶ Non è che addossare ai privati l'onere di salvare le banche sia davvero cosa buona e giusta, come

Union: Assessing its Risks and Resilience, in CMLR 2014/6, 1649ss.; M. SARCINELLI, *L'unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona*, in *Moneta e Credito*, 2013, 27. Il Comitato per il rischio sistemico della BCE fa parte del più ampio Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF), assieme con tre agenzie europee (l'Autorità Bancaria Europea, l'Autorità Europea per le Assicurazioni e le Pensioni Aziendali e Professionali, l'Autorità Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati) e con il Comitato congiunto di tali autorità e delle autorità nazionali di settore degli Stati membri: S. PUGLIESE, *L'unione bancaria europea tra esigenze di coerenza interna e risposte alle sfide globali*, in *Dir. UE*, 2014/4, 831s.

²² Cfr. il comunicato stampa della Banca d'Italia del 26 ottobre 2014, *Risultati dell'esercizio di "valutazione approfondita"*, da cui trapela chiaramente il disappunto per l'eccessivo rigore con cui sono state valutate le maggiori banche italiane (in particolare considerando uno scenario di quasi-fallimento del nostro Paese, così da rendere poco più che carta straccia i titoli di stato presenti nei patrimoni delle banche italiane); non lo stesso allarme ha destato il fatto che le banche tedesche e francesi fossero (e siano) piene di prodotti finanziari rischiosi (quali, in particolare, i c.d. derivati): «(g)li stress test sono stati congegnati avendo nel mirino banche molto esposte con lo Stato e la clientela e chiudendo un occhio con quelle molto esposte sul mercato finanziario»: M. Ricci, *La miopia degli stress test su Deutsche Bank. Così la Ue dei due pesi bastona l'Italia*, (13 febbraio 2013), <http://www.repubblica.it/>. Attualmente, la notizia che più circola è quella della dimensione enorme dei derivati detenuti dalla Deutsche Bank (quasi 20 volte il PIL tedesco e cinque volte quello dell'Eurozona): cfr. A. PLATEROTI, *La «guerra lampo» di Deutsche sui derivati*, in *Sole 24 Ore*, 14 aprile 2016.

²³ Cfr. la Direttiva per la ristrutturazione e la risoluzione delle banche, dir. 59/2014/UE, che impone ai creditori della banca (azionisti, obbligazionisti, correntisti maggiori) il salvataggio della banca cui si è deciso (rischiando) di affidare i propri investimenti.

²⁴ Da più parti si è segnalata la disparità trattamento tra chi, come la Germania, ha salvato, negli anni della crisi, le proprie banche con ingenti quantità di denaro pubblico, e chi invece, come l'Italia, non lo ha fatto allora e cerca di farlo oggi rispetto a salvataggi di minor entità (quando ormai, però, la direttiva sul *bail-in* è in vigore): M. FERRANDO, *Così l'Italia continua a pagare il conto delle crisi altrui*, in *Il Sole 24 Ore* 11 dicembre 2015, 2.

²⁵ S. PUGLIESE, *L'unione bancaria europea*, cit., 834: la funzione di controllo, in quanto operativa, dovrebbe essere realizzata dalle autorità nazionali maggiormente dotate di informazioni sugli operatori e sulle dinamiche interne.

²⁶ M. SARCINELLI, *L'unione bancaria europea*, cit., 37.

ci vogliono far credere,²⁷ bensì che è semplicemente precluso addossarlo alla ‘federazione’ (l’UE o l’UEM), per mancanza di un vero bilancio pubblico europeo. Ossia: per mancanza di una vera solidarietà tra contribuenti europei capace di sopportare politicamente il peso di una tassazione europea. Dietro a tutti i limiti che accompagnano le singole riforme settoriali come l’Unione bancaria (o i Fondi salva-stati, il Fiscal Compact, ecc.), non c’è (come spesso si dice) un maggiore grado d’integrazione e dunque di ‘solidarietà para-federale’, bensì sempre e comunque l’assenza di autentica solidarietà surrogata dal proliferare di regole.

Una riprova di quanto appena sostenuto sta nella disciplina del Fondo di risoluzione unico, rientrante nel Meccanismo di risoluzione unica²⁸ Dovendo costituire una rete di salvezza per le banche in crisi (permettendo loro di salvare il salvabile, attraverso una rapida ristrutturazione), il Fondo costituisce un tassello indispensabile, senza il quale il Meccanismo Unico di Risoluzione poco potrebbe nel suo – dichiarato – compito di spezzare i pericolosi legami tra grandi banche private e Stati di appartenenza.²⁹ La reciproca sfiducia tra gli Stati e la conseguente scelta di alimentare il Fondo con i soli contributi obbligatori delle banche private, ha condotto a una dotazione del Fondo assolutamente inadeguata a far fronte a crisi sistemiche del settore bancario.³⁰ Di fatti, il Fondo in questione è chiamato a coprire fino a un massimo del 5% delle passività della banca in crisi.³¹ Ma l’interesse maggiore, in questo discorso, lo riveste il meccanismo di finanziamento del Fondo: si tratta di una forma di mutualità obbligata e regolata da norme europee e statali, dirette a obbligare tutte le banche private europee a convogliare in tale fondo una parte delle loro riserve. In assenza di uno stato federale capace di raccogliere tasse e redistribuirle, si torna allo schema ottocentesco della mutualità privata. Ma resta la sfiducia reciproca degli Stati (*rectius*: dei loro governi), la quale ha

²⁷ Addossando l’onere del salvataggio agli stessi clienti della banca, si rischia di minare il sentimento di fiducia su cui poggia l’intero sistema della gestione bancaria del risparmio privato (M. PANARA, *Banche: i rischi annidati nelle regole*, in *La Repubblica, Affari e Finanza*, 29 febbraio 2016); a livello di analisi economica più approfondita, non è affatto detto che il buon senso apparente di un simile principio (scongiorare l’azzardo morale delle banche che confidano nel salvataggio pubblico) debba prevalere sempre e in ogni caso, quale che sia la causa della crisi: a volte, è solo la mano pubblica quella in grado di riportare in equilibrio un sistema finanziario e non è sempre vero che poter contare sulla garanzia pubblica induca le banche a correre rischi eccessivi (F. ALLEN, E. CARLETTI, I. GOLDSTEIN, A. LEONELLO, *Moral Hazard and Government Guarantees in the Banking Industry*, in *Journal of Financial Regulation* 2015/1, 17-21). La rigidità delle regole introdotte per le risoluzioni bancarie fa a pugni con l’esigenza di flessibilità necessaria a rispondere a crisi di portata analoga a quella del 2008; il che, però, è spiegabile con la sfiducia reciproca tra gli Stati membri, in particolare la sfiducia della Germania verso la prudenza fiscale dei paesi più indebitati, come l’Italia. Il che risulta contrario all’obiettivo di una vera Unione bancaria ove i rischi sono visti e gestiti come comuni (G. TONIOLO, *Il bail in nelle crisi non funziona, completare l’Unione bancaria*, in *Il Sole 24 ore*, 20 dicembre 2015, 11).

²⁸ Reg. 806/2014.

²⁹ R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell’Unione europea: processo costituente e governance economica*, Bologna 2015, 315.

³⁰ A regime, cioè nel 2022, dovrà raggiungere la cifra di 55 miliardi di euro, corrispondente all’1% dei depositi coperti nel sistema bancario degli Stati membri partecipanti: S. PUGLIESE, *L’unione bancaria europea*, cit., 836, in cui si rileva, tuttavia, come il fondo in questione non agisca come fondo di salvataggio, funzione cui sarebbe chiamato il Meccanismo europeo di stabilità (MES), come stabilito dall’art. 15 del Trattato che ha istituito quest’ultimo. A ciò può, tuttavia, ribattersi che il MES si limita a fornire prestiti che devono essere rimborsati dagli Stati (tramite aumenti di premi di garanzia sui futuri depositi), con ciò recando poco giovamento alla necessità di sciogliere il legame perverso tra banche e Stati: D. SCHOENMAKER, G. B. WOLFF, *What options for European deposit insurance?* (8 ottobre 2015), in <http://bruegel.org/2015/10/what-options-for-european-deposit-insurance/>.

³¹ Solo previa escussione, fino al limite dell’8%, degli investitori privati.

condotto (come già accaduto per i c.d. fondi salva-stati) ad attribuire natura *intergovernativa* al Fondo: non solo il Fondo viene all'inizio distinto in 'comparti nazionali' (in cui le Banche centrali fanno confluire i contributi obbligatori delle banche private nazionali) che solo gradualmente si fonderanno in un unico fondo, ma l'effettiva funzionalità del Fondo solo in apparenza si affida allo strumento 'forte' del regolamento UE, ossia un atto dotato di diretta applicabilità (art. 288 TFUE) le cui violazioni da parte di uno Stato (o di sue imprese) non possono essere gestite con il rimedio 'primitivo' della reciprocità (per cui, ad es., se uno Stato impone dazi illegali all'export di imprese di altri Stati UE, non possono questi ultimi bloccare l'accesso al proprio mercato alle imprese di quello Stato inadempiente). Tutta la disciplina del regolamento 806/2014, cit., è appesa al filo di un accordo di natura internazionale esterno al sistema e alla logica del diritto dell'UE.³² L'art. 77 del regolamento, infatti, stabilisce che «(i) ricorso al Fondo è subordinato all'Accordo in base al quale gli Stati membri partecipanti concordano nel trasferire al Fondo i contributi raccolti a livello nazionale (...) ed è conforme ai principi stabiliti nel suddetto accordo». E l'Accordo (siglato a Bruxelles il 21 gennaio 2014³³) prevede una serie di clausole imbarazzanti, se confrontate con i principi cardine del diritto dell'UE: innanzitutto, in esso gli Stati stabiliscono espressamente che il loro consenso è subordinato alle previsioni del regolamento che limitano l'intervento del fondo alla copertura del solo 5% delle passività della banca in crisi, previo il necessario coinvolgimento di azionisti, obbligazionisti e correntisti maggiori fino almeno all'8% delle passività.³⁴ Il che è stato voluto dagli Stati 'creditori', o 'nordici' come si esprime il Servizio Studi della Camera³⁵, per garantirli contro possibili future modifiche del regolamento che possano ammorbidire gli obblighi di 'co-salvataggio' della banca in capo ad azionisti e correntisti maggiori.³⁶ Non solo, ma gli Stati firmatari affermano anche di ritenere i diritti e gli obblighi dell'Accordo soggetti al principio di reciprocità, con la conseguenza che ogni violazione da parte di uno Stato dell'obbligo di trasferire i contributi al Fondo possa comportare l'esclusione delle banche di

³² Cfr. il 20° considerando del reg. 806/2014, in cui si prevede che «mediante l'accordo gli Stati membri partecipanti si assumono l'obbligo di trasferire al Fondo i contributi raccolti a livello nazionale» e che «(l)'accordo determinerà le modalità con cui il Comitato potrà disporre dei comparti nazionali che vengono progressivamente unificati». La giustificazione ufficiale avanzata dai Governi, *in primis* dal Governo tedesco, è stata quella – invero discutibile – dell'assenza di base legale nei trattati idonea a imporre obblighi finanziari direttamente alle banche; l'opposizione iniziale del Parlamento europeo all'internazionalizzazione del Fondo è stata vinta sotto la pressione dell'urgenza, anche in vista della scadenza della legislatura, ma la vittoria sul punto dei Governi costituisce un pessimo precedente, per la marginalizzazione del Parlamento europeo nella fissazione delle regole sul Fondo che ciò comporta: F. FABBRINI, *On Banks, Courts and International Law. The Intergovernmental Agreement on the Single Resolution Fund in Context*, in *Maastricht Journal of European & International Law* 2014/3, 446s.; 452ss. (in cui si critica l'impostazione tedesca sull'incompetenza dell'UE adducendo gli esempi del regolamento UE sul dazio unico sulle esportazioni da Paesi terzi che gli Stati sono vincolati a raccogliere in nome e per conto dell'UE, nonché del regolamento sull'IVA).

³³ Cfr., per l'Italia, la legge di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del 26 novembre 2015, n. 188.

³⁴ Cfr. il 17° considerando e l'art. 9 dell'Accordo.

³⁵ Dossier n. 374, Schede di lettura 26 novembre 2015.

³⁶ Ciò perché, mentre il regolamento può modificarsi a maggioranza qualificata (magari mettendo in minoranza la stessa Germania), l'accordo non può essere modificato se non all'unanimità. A mitigare tale elemento internazionalistico dell'Accordo sta l'esigenza che gli Stati investano della questione la Corte di giustizia: F. FABBRINI, *On Banks, Courts and International Law*, cit., 450.

quello Stato dall'accesso al fondo stesso, sia pure sotto la vigilanza esclusiva del Comitato unico di risoluzione e della Corte di giustizia.³⁷

Una seconda riprova di quanto poco effettiva sia la solidarietà che le riforme e gli interventi in materia bancaria sta inducendo tra gli Stati dell'UEM è data dal famoso *quantitative easing* inaugurato dalla BCE nel marzo 2015.³⁸ Nonostante la legittimazione degli interventi non convenzionali della BCE risieda, a detta della stessa Corte di giustizia, nell'esigenza di garantire l'*unicità* della politica monetaria,³⁹ gli effetti discriminanti o, quantomeno, perpetuanti gli attuali squilibri sono evidenti. Gli acquisti vengono ripartiti tra i titoli del debito pubblico dei vari Stati membri in ragione delle partecipazioni di questi ultimi al capitale della BCE, con la conseguenza che il maggior numero di acquisti avviene in favore dei titoli tedeschi. Ma a questo paradosso se ne aggiunge un altro ancora più grave: il *quantitative easing* non costituisce solo un'operazione diretta a immettere liquidità nel sistema bancario privato dell'eurozona, sostituendo con denaro fresco i titoli pubblici (e ora anche privati) in pancia alle banche; esso costituisce anche un intervento di alleggerimento del debito pubblico ('debt relief'). Una volta incamerati dalla BCE, infatti, quei titoli non fanno più scattare l'obbligo di pagare gli interessi in capo agli Stati che li hanno emessi (*rectius*: la BCE rimborserà tali interessi a fine anno). Inoltre, quando i titoli pubblici acquistati dalla BCE giungeranno a scadenza, un ammontare equivalente di titoli dello stesso tipo verrà acquistato dalla BCE sul mercato secondario. Ne consegue che, una volta acquistati dalla BCE, i titoli pubblici cessano di esistere economicamente, alleggerendo di un ammontare equivalente il complessivo debito pubblico nazionale.⁴⁰ La Grecia, come noto, è esclusa da tali acquisti della BCE. Ma se la ragione di tale esclusione appare plausibile (essendo i suoi titoli considerati 'spazzatura', ossia fuori mercato), l'esito è paradossale: il maggior alleggerimento del debito pubblico prodottosi finora (dati della BCE di aprile 2016) è stato a favore della Germania (171,808 miliardi di euro, contro i 117,795 dell'Italia), ossia gli Stati con debiti 'di qualità' beneficiano del maggior 'debt relief', mentre quelli con maggior necessità di alleggerimento del debito (come il FMI invoca da tempo per la Grecia) non ne godono affatto!⁴¹ In termini più generali, poi, il salvataggio (temporaneo) dell'Eurozona che il *quantitative easing* ha prodotto è stato ottenuto a caro prezzo: «(i) Paesi creditori, Germania in testa, hanno barattato [ciò] con delle clausole che trasformano radicalmente la natura dell'unione monetaria, azzerando la disponibilità dei paesi membri a condividere i rischi delle misure di politica monetaria (...). Il fatto che i titoli di ciascun paese membro emessi nell'ambito del programma debbano es-

³⁷ 20° considerando dell'Accordo e art. 10, co. 2 dello stesso.

³⁸ Si tratta del programma di acquisti dalle banche private di titoli del debito pubblico per un ammontare pari a 60 miliardi di euro al mese, poi esteso a titoli emessi da enti locali e titoli non governativi emessi da società non bancarie, con ampliamento fino a 80 miliardi (decisione presa nel marzo del 2016 con l'opposizione della Germania).

³⁹ Causa C-62/14, sent. del 16 giugno 2015, *Gauweiler e a.*, § 47ss.

⁴⁰ P. DE GRAUWE, *The ECB Grants Debt Relief To All Eurozone Nation Except Greece* (19 maggio 2016), in *Social Europe*.

⁴¹ P. DE GRAUWE, *op. ult. cit.*, che parla di necessità di arrestare la discriminazione contro la Grecia e dell'esigenza che uno stato in lotta contro l'opprimente massa di debito sia trattato come gli altri Stati dell'Eurozona che hanno beneficiato dell'alleggerimento occulto del debito da parte della BCE.

sere garantiti all'80% dalle Banche centrali nazionali manda un messaggio forte e chiaro: se gli Stati membri falliscono, l'Unione risponde solo per una piccola parte dei debiti. Peculiare unione monetaria, nella quale ognuno fa per sé e Dio per tutti». ⁴²

3. I limiti del *benchmarking* e della solidarietà competitiva

Gli Stati membri dell'eurozona (e dell'UE, più in generale), stanno sperimentando la cocente disillusione del progetto varato a Maastricht di una solidarietà basata sulla competizione e non sulla redistribuzione. ⁴³ Riprendersi da tale disillusione sarà un lavoro lungo e difficile, se mai lo si vorrà intraprendere, posto che quel progetto ha portato con sé una profonda riprogrammazione di intere classi politiche. Il legame tra politica e tecnocrazia economico-giuridica rispecchiato nelle regole di Maastricht e in quelle della nuova governance economica europea è ciò che meglio delinea quel mutamento culturale avvenuto nelle élite degli Stati europei. Si tratta di un legame facilmente spiegabile con l'abbandono, a fine degli anni ottanta del '900, della prospettiva per cui le riforme perseguivano finalità eminentemente redistributive e l'affermarsi dell'opposta visione per cui obiettivo delle riforme è la crescita economica. ⁴⁴ Se, nella logica redistributiva, conflitto e compromesso politico sono ineliminabili, in quella efficientista non sembrano esservi ragioni capaci di contrastare le riforme: nell'obiettivo di transitare da equilibri inefficienti a equilibri superiori, il beneficio finale atteso appare in grado di 'comprare il consenso' e di minimizzare le preoccupazioni per le conseguenze distributive delle riforme. In tale ottica, la negoziazione tra gruppi sociali portatori di interessi contrastanti incarnata dal dibattito parlamentare diventa solo un inutile ostacolo; ⁴⁵ la centralità è assunta non dalla qualità democratica del dibattito che conduce alla decisione politica sulle riforme, bensì dalla misurazione delle regolamentazioni. ⁴⁶ Un misurazione che

⁴² M. DE CECCO, F. MARONTA, *Il dollaro non teme rivali*, in *Limes* 2015/2.

⁴³ W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000/1, *passim*.

⁴⁴ M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita: una discussione critica*, in *Quaderni del Dipartimento di economia politica e statistica dell'Università di Siena*, n. 626, aprile 2014, 1ss.

⁴⁵ Nella famigerata lettera inviata dal Presidente uscente e quello entrante della BCE (Trichet e Draghi) nell'agosto 2011, non solo si stilava l'elenco delle riforme per l'Italia, ma si precisava che esse erano da attuarsi preferibilmente con decretazioni d'urgenza per evitare le lungaggini parlamentari; il che sembra salutato con favore anche dall'OCSE: OCSE (2013): *Oecd Economic Survey. Italy*, p. 99 (cfr. M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita*, cit., 5s.).

⁴⁶ Cfr., in particolare, le misurazioni del grado di flessibilità dei mercati lavoro, che esistono nell'OCSE a partire dal 1994; nell'UE, dal 2005: Labour market reform database. Eclatante la vicenda delle classifiche redatte dalla Banca mondiale all'interno del programma "Doing Business": tra gli indicatori legati alla 'rigidità' del mercato del lavoro, la soglia del tempo lavorativo fissata per la convenienza degli investimenti esteri era pari a 66 ore settimanali: sulla spinta dei sindacati internazionali, la Banca Mondiale ha accettato di redigere, dal 2009, gli *Employing Workers Indicators* consultandosi con gli esperti dell'OIL: cfr. A. SUPLOT, *Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale* (2010), Milano 2011, 48s. Per un esempio di errata misurazione degli ordinamenti nazionali e conseguente classificazione secondo la loro (presunta) capacità di "semplificare" le regole del mercato del lavoro, cfr. l'analisi critica di studi del FMI svolta da una ricercatrice dell'OIL: M. ALEKSYNSKA, *Deregulating labour markets: How robust is the analysis of recent IMF working papers?*, in *Conditions of Work and Employment Series*, n. 47, Ginevra, ILO 2014, in cui si mostra come gli indicatori formulati dagli studi del FMI non forniscano basi empiriche per comprendere i legami tra regole e riforme del mercato del lavoro, da un lato, e disoccupazione,

passa, necessariamente, per la selezione (opaca) di indicatori finalizzati a comparare, con criteri di valutazione uniformi, interi ordinamenti giuridici attraverso la tecnica aziendalistica del *benchmarking* rispondente alla filosofia del riformismo competitivo.⁴⁷ Il problema è oggi aggravato dalla centralità che gli indicatori dell'economia reale hanno assunto nella governance economica europea, con la nuova procedura sugli squilibri macroeconomici eccessivi, la cui disciplina lascia un'ampia e incontrollata 'discrezionalità tecnica' alla Commissione.⁴⁸

Si tratta di indicatori tanto approssimativi e arbitrariamente uniformanti quanto facilmente comprensibili da politici, giornalisti ed esperti di sviluppo, perfettamente idonei allo scopo di creare una pressione costante per le riforme. «In tale quadro, la 'quantificazione' della regolamentazione non è un aspetto accessorio del riformismo che stiamo discutendo, bensì uno dei suoi principali ingredienti costitutivi: serve per misurare il passo delle riforme, serve per accertarne le conseguenze sulla *performance*, per tenere continuamente sotto pressione i paesi».⁴⁹

Per rendersi conto dei rischi di arbitrarità che si annidano in simile apparato disciplinare si ponga mente alla finzione distorsiva del metodo del '*ceteris paribus*' utilizzato nelle comparazioni competitive tra economie e ordinamenti nazionali: se la *flexicurity* danese costituisce da anni il modello di regolazione dei mercati del lavoro degli stati membri dell'UE, essa è estrapolata da un contesto nazionale che ha delle forti peculiarità (come l'ampia dimensione del settore pubblico, l'alto tasso di sindacalizzazione e gli elevati finanziamenti delle politiche del lavoro e della formazione); così, l'Irlanda è anch'essa lodata per la flessibilità del suo mercato del lavoro e gli investimenti nei settori innovativi, astraendo però dalla sua politica fiscale aggressiva che ne ha quasi fatto un paradiso fiscale nell'UE; gli Stati Uniti, infine, sarebbero la prova dell'esistenza di un nesso causale tra ricette neoliberaliste e crescita, ignorandosi però che essere l'economia dominante a livello globale e detenere la sola

dall'altro: detti studi rischiano, però, di incoraggiare gli attori politici a compiere frettolose riforme inadeguatamente istruite dalla portata economica e sociale assai ampia.

⁴⁷ W. STREECK, *Il modello sociale europeo*, cit.

⁴⁸ F. SCHARPF, *Political Legitimacy in a Non-Optimal Currency Area*, in O. GRAMME, S. B. HOBOLT (eds.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford 2015, 28, per il quale la natura stessa degli indicatori è tale da implicare un'ampia discrezionalità della Commissione nell'interpretazione dei dati macroeconomici sui singoli Paesi membri, concludendo che la Procedura sugli squilibri macroeconomici non può essere basata su regole, costituendo invece una «legally and politically unconstrained expertocracy».

⁴⁹ M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita*, cit., 23. Si potrebbe aggiungere che la misurazione, prestandosi a manipolazioni, serve anche a occultare all'opinione pubblica gli esiti meno presentabili delle ricette misurate: cfr. S. SASSEN, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna 2015, 51s., secondo cui «la modesta crescita del PIL greco dall'inizio del 2013 è stata misurata in modo da escludere dal conto tutto ciò che è stato espulso dallo spazio dell'economia», con ciò neutralizzando i dati relativi all'aumento della povertà, l'aumento della disoccupazione e dei suicidi fra i piccoli imprenditori, ecc. In riferimento agli indicatori sulle disuguaglianze, spesso utilizzati dall'OCSE e dagli istituti nazionali di statistica, così scrive T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano 2014, 407s.: «per come sono concepiti, questi indicatori dimenticano del tutto di considerare lo sviluppo della ripartizione (della ricchezza) al di là del 90° centile. In concreto, per un analogo rapporto interdecile P90/P10, è possibile che la quota del decile superiore nella composizione totale dei redditi o dei patrimoni sia del 20%, oppure del 50%, oppure ancora del 90%. In un caso come nell'altro, consultando le pubblicazioni degli organismi internazionali e degli istituti statistici ufficiali (...), non verremo a conoscenza di nulla. (...) Una tale scelta metodologica da parte degli organismi pubblici nazionali e internazionali è tutt'altro che neutrale. Non per nulla, i rapporti ufficiali che si propongono di informare l'opinione pubblica sulla distribuzione delle ricchezze offrono di solito una visione edulcorata, ad arte, delle disuguaglianze.»

valuta di riserva mondiale permette agli USA di liberarsi da tutta una serie di vincoli che invece gravano sugli altri Stati, consentendo agli Stati Uniti di fissare la maggior parte delle regole del commercio internazionale.⁵⁰ In simili contesti metodologici, il rischio di cantonate quando si interpreta la *performance* di un paese in relazione a indicatori decontestualizzati e decontestualizzanti è alto. Ma non si tratta di un limite, bensì della ragione di fondo di tale metodologia, che è quella del *deus ex machina*, capace di sostituire all'incertezza destabilizzante un rassicurante e deresponsabilizzante determinismo.⁵¹ Il che ha fatto dire a qualcuno persino che «gli indicatori di politica pubblica si muovono sulla stessa scia dogmatica di quella degli indicatori della pianificazione sovietica»: come questi ultimi, essi privilegiano il raggiungimento di oggetti quantitativi piuttosto che risultati concreti, con l'effetto di occultare la reale condizione dell'economia e della società «a una classe dirigente avulsa dalla vita di coloro che essa dirige».⁵² Che le previsioni della crescita abbinata alle riforme vengano regolarmente smentite, non impedisce a coloro che le hanno formulate di restare o diventare 'consiglieri del principe'.⁵³ Ma le autocritiche o la relativizzazione dei modelli econometrici dominanti non potranno mai rivestire una portata rivoluzionaria⁵⁴: i politici hanno costante bisogno di un simile strumentario, lo sollecitano e lo tengono in vita, ampliando la domanda di misurazioni e classifiche da parte della categoria professionale in grado di fornirle.⁵⁵

⁵⁰ M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita*, cit., 23; C. CROUCH, *Entrenching neo-liberalism: the current agenda of social policy*, in N. COUNTOURIS, M. FREEDLAND, *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge 2013, 55ss.

⁵¹ A. GINZBURG, *La retorica del modello esemplare, e la sua grammatica*, in G. BONIFATI E A. SIMONAZZI (cur.), *Il ritorno dell'economia politica. Saggi in ricordo di Fernando Vianello*, Roma 2010, cit. da M. ZENEZINI, *op. ult. cit.*, 24.

⁵² A. SUPLOT, *Lo spirito di Filadelfia*, cit., 64.

⁵³ Lo stesso Pier Carlo Padoan, attuale Ministro dell'economia, all'epoca in cui era capoeconomista dell'OCSE, affermava che le riforme del Governo italiano nel 2012 (assistite da altre riforme del mercato del lavoro) avrebbero potuto aumentare del 4% il Pil nazionale in dieci anni. Dato però che Pil è caduto di oltre quattro punti nel biennio 2012-2013, il rapporto Ocse sull'Italia per il 2013 si tiene alla larga da cifre troppo impegnative e sintetizza una serie di valutazioni delle riforme attuate in Italia rispetto all'arco temporale 2010-2020, concludendo con l'enunciazione surreale che «diverse stime dell'impatto delle riforme recenti, per pacchetti di riforme simili ma non identici, coprono un ampio intervallo, tra lo zero e l'undici per cento»: cfr. M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita*, cit., 48.

⁵⁴ Eclatante lo studio in cui il FMI riconosce la sottovalutazione dell'impatto economico dell'austerità (IMF WP Olivier Blanchard and Daniel Leigh, *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, January 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf> : i moltiplicatori fiscali non sono stati modesti come previsto (0,5) ma significativamente più elevati (1,5), così che una contrazione fiscale di 1 euro ha creato una depressione di 1,5 euro invece che solo 0,5; già nel 2009, tuttavia, il Fondo aveva sottoposto al G20 una nota in cui si affermava che i moltiplicatori potevano essere compresi tra 0,3 e 1,8 per i tagli alla spesa e tra 0,3 e 0,5 per gli aumenti delle imposte: <http://keynesblog.com/2013/01/08/il-fondo-monetario-insiste-sullausterita-ci-siamo-sbagliati/> . Analogamente, lo studio di un esperto della stessa Commissione europea attesta la pesante contrazione del PIL di molti paesi dell'area euro, Germania compresa, causata dalle politiche di rigore sulle finanze pubbliche tra il 2011 e 2013 (Jan in 't Veld, *Fiscal consolidations and spillovers in the Euro area periphery and core*, Economic Papers No. 506 / October 2013, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/ecp-506_en.htm).

⁵⁵ Parla di falso mito del mondo globalizzato, secondo cui la politica sarebbe impotente dinanzi ai mercati, U. BECK, *La crisi dell'Europa*, Bologna 2012, 65ss., che stigmatizza come «affinché il capitale globale riesca a conseguire un potere 'inviolabile', occorre che la politica persegua in maniera attiva la propria autodistruzione». Cfr. anche M. REVELLI, *La lotta di classe esiste e l'hanno vinta i ricchi*, Roma-Bari 2014, 94ss., che affronta il tema dalla prospettiva dell'influenza delle «strapotenti oligarchie del denaro» sul funzionamento delle democrazie contemporanee.

4. La resistibile ascesa dei surrogati: i numeri al posto della politica, le reti di autorità indipendenti e Corti al posto dei partiti federali

La profonda incisione delle culture politiche avutasì con la svolta neoliberista negli anni '80 del secolo scorso e consolidatasi con la fine della guerra fredda fa, dunque, da sfondo al mutamento avutosi sul piano del sistema costituzionale degli Stati coinvolti nell'integrazione europea. Quest'ultima è stata, in qualche modo, il potente veicolo di tendenze politiche e ideologiche globali, introducendo un ribaltamento delle logiche del costituzionalismo del secondo dopoguerra. Anziché porre al vertice dell'ordinamento giuridico un sistema pluralistico di *principi* destinati a guidare e al contempo vincolare 'esternamente' la mediazione politico-partitica da cui sarebbero scaturite *regole* modificabili (secondo il modello del costituzionalismo statale del secondo dopoguerra), si è invertito l'ordine e si sono poste al vertice delle regole rigide, addirittura numeriche, nell'assurdo presupposto che un'unica ricetta economico-politica avesse irreversibilmente vinto sulle altre.⁵⁶ In termini icastici, si è parlato di "governing by the rules" e "ruling by the numbers".⁵⁷

Assistiamo a una riformulazione del tradizionale conflitto tra concorrenti visioni del bene comune in termini delegittimanti: non più visioni di sinistra, di destra o di centro legittimate a competere entro un quadro pluralistico di valori, codificati nei principi delle costituzioni del secondo dopoguerra, bensì uno schematico confronto tra giusto e sbagliato, tra verità ed errore:⁵⁸ non è un caso che nel Trattato sul funzionamento dell'UE, all'art. 126.2, dedicato ai disavanzi pubblici eccessivi, venga qualificato come 'errore' il discostarsi da parte di uno stato membro dal famigerato parametro sul rapporto deficit/PIL stabilito dal Protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Non siamo dinanzi a mere violazioni di disposizioni giuridiche concordate tra governi, a seguito di trattative politico-diplomatiche, bensì a veri e propri *errori* che richiamano alla mente la nota commistione tra reati e peccati del diritto penale medievale.

Dinanzi alla crisi che, dal 2008 ad oggi, continua ad affliggere l'Europa, due pilastri ideologici su cui si reggeva l'apparato 'costituzionale' dell'integrazione europea varato con la moneta unica sembrano in fase di sgretolamento: il primo, quello della competizione attraverso il mercato, quale forma più efficiente di redistribuzione di ricchezza tra nazioni e, quindi, tra cittadini europei. La politica monetaria unica, oggi arricchita dall'Unione bancaria, non ha, senza un governo dell'economia accentrato, il potere di sostenere lo sviluppo di econo-

⁵⁶ Cfr. M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (cur.), *La legge dei numeri*, cit.; O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio*, cit.

⁵⁷ V. SCHMIDT, *The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy*, cit.

⁵⁸ Cfr. M. DANI, *The Subjectification of the Citizen in European public law*, EUI Working Paper LAW 2015/02, § 5.1, che richiama il pensiero di Chantal Mouffe. Ma cfr., già prima dell'effettiva instaurazione della moneta unica, A. CANTARO, *Costituzione e ordine economico*, Acireale 1994, 188, 195. Per L. DE LUCIA, *'Pastorato' e 'disciplinamento' nella governance economica europea. Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*, in *Dir. pubbl.* 2015/3, 895s., le riforme della governance economica europea avrebbero «istituzionalizzato un regime di sapere-verità (...), che risulta difficilmente contestabile»; tali riforme perseguono «lo scopo generale di 'normalizzare' le politiche degli Stati (...), attraverso l'adesione a determinate regole (...), le sole che possono assicurare la guarigione».

mie nazionali specializzate in determinati settori, capaci di competere in un gioco che non sia a somma zero.⁵⁹ La filosofia della competizione tra economie nazionali non ha preparato in questi anni la strada a quello di cui più ci sarebbe stato bisogno, nel caso di una crisi sistemica come quella che stiamo vivendo. Al contrario, la logica competitiva ha prodotto identità civiche poco propense a farsi carico delle debolezze altrui, semmai a dare saccenti lezioni di etica pubblica ai cittadini degli stati in deficit commerciale e con le finanze pubbliche più appesantite dal debito. Ma non è questa, in fondo, la filosofia del *benchmarking* e delle classifiche tra Stati che la politica europea ridotta a griglie parametriche costantemente redige? E qui veniamo al secondo pilastro ideologico sgretolato dalla crisi e dalle ricette erratiche escogitate fin qui per superarla: le regole e i parametri numerici al posto della discrezionalità politica come sola garanzia del principio federativo. Quelle regole e quella concezione della politica avrebbero dovuto scongiurare disparità di trattamento tra Stati, proprio per il loro potere di sterilizzare la discrezionalità a livello federale, in particolare grazie all'instaurazione di una politica monetaria automatizzata (gerarchizzazione della stabilità dei prezzi rispetto a crescita ed occupazione) affidata a un organo totalmente indipendente. L'esito non è stato quello di sterilizzare il conflitto sociale grazie a un mercato unico in cui tutti hanno da guadagnare, bensì quello di innescare una serie di rivendicazioni e recriminazioni reciproche tra Stati e opinioni pubbliche nazionali.⁶⁰ La funzione primaria dell'UE viene così messa in crisi: evitare l'insorgere di conflitti tra nazioni europee, dopo le tremende lezioni dei due conflitti mondiali.

Che da questa impasse possa uscirsì santificando la logica dei network, ossia delle reti di autorità indipendenti di ogni tipo, pur proliferate con le riforme anticrisi, ovvero delle reti interparlamentari europee (anch'esse formalmente potenziate con il Fiscal Compact),⁶¹ ovvero ancora delle reti di corti costituzionali e/o supreme nazionali ed europee,⁶² è probabilmente una speranza malriposta.⁶³ La logica del networking, come si è cercato di mostrare sopra

⁵⁹ Cfr. F. W. SCHARPF, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna 1999, 90ss.

⁶⁰ Se la crisi economica, anche in quanto crisi dei diritti sociali, ha reso le opinioni pubbliche nazionali più consapevoli delle tematiche europee, l'acquisto di tale consapevolezza è avvenuto restando entro coordinate nazionali, se non addirittura 'nazionalistiche': K. TUORI, KL. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge 2014, 216. Parla di «preoccupante dinamica di de-europeizzazione», M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari 2016, 32.

⁶¹ Cfr. N. LUPO, G. RIVISECCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Dir. pubbl.* 2016/1, 384ss.

⁶² A. VON BOGDANDY, C. GRABENWARTER, P. M. HUBER, *Il diritto costituzionale nel diritto pubblico europeo. L'esempio della rete istituzionalizzata della giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015.

⁶³ Speranza che sembra abbondare anche del c.d. Piano dei cinque Presidenti (della Commissione, del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo, del Parlamento europeo e della BCE), del 22 giugno 2015, "Completare l'Unione Economica e monetaria dell'Unione europea", in cui si auspica che in un primo periodo vengano rafforzate le procedure per gli squilibri macroeconomici, create autorità nazionali indipendenti che, in rete tra loro e con la Commissione, vigilino sull'effettivo aumento della competitività derivante dai Piani nazionali di riforma del Semestre europeo, più un'autorità indipendente che giudichi, affiancando la Commissione, i bilanci nazionali (il Comitato consultivo indipendente europeo per le finanze pubbliche è stato istituito con Decisione della Commissione del 21 ottobre 2015, C(2015) 8000 final); oltre a ciò, in tale prima fase si prevede un rafforzamento dell'Eurogruppo e l'incorporazione del Fiscal Compact nel diritto dell'UE, concedendo più potere sia al Parlamento europeo che a quelli nazionali nell'ambito della *governance* dell'UEM; solo in un secondo momento – e in termini più vaghi – si prevede l'introduzione di strumenti di 'solidarietà', ossia una sorta di bilancio comune per aiuta-

nell'analisi critica dell'Unione bancaria, sta lì a coprire carenze sistemiche profonde che solo la politica e la democrazia possono colmare. Il networking ha, cioè, una funzione surrogatoria, la quale, tuttavia, non è innocua, potendo distogliere dalla prioritaria esigenza di formare opinioni pubbliche capaci di solidarietà federale autentica, se non addirittura dare l'illusione alle classi dirigenti europee (nonché agli studiosi di diritto europeo e costituzionale) che quello sia il rimedio idoneo al raggiungimento del fine.

5. Rivedere il 'dialogo tra le Corti'?

Vale la pena di ritornare criticamente su quello che, per i giuristi europei, è il più riuscito esempio di networking tra Corti nazionali e sovranazionali in Europa: la dottrina *Solange*, alla tedesca, o dei 'controlimiti', all'italiana.

In estrema sintesi, si tratta di dottrine dei giudici costituzionali nazionali volte a porre delle condizioni alla giurisprudenza della Corte di giustizia sul primato del diritto europeo rispetto a quello nazionale, anche di rango costituzionale. Per le Corti costituzionali nazionali, tale primato (e le tecniche della diretta applicabilità e degli effetti diretti che lo assistono) è possibile *fin tanto che* (*solange*, appunto, in tedesco) la Corte di giustizia assicuri una tutela (complessivamente) equivalente a quella garantita a livello costituzionale interno.⁶⁴ La versione italiana è un poco più sfumata (il primato non può spingersi fino a derogare i principi

re i singoli stati a lottare contro la disoccupazione e mettere in campo ulteriori ammortizzatori sociali, con accesso limitato però ai soli paesi che avranno operato determinate riforme, specie in materia di mercato del lavoro. Cfr. l'analisi critica del Piano svolta da P. GUERRIERI, *Il progetto non finito dell'Unione monetaria. Regole e discrezionalità nella Governance economica europea*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (cur.), *La legge dei numeri*, cit., 44-50, ove, tra l'altro, si osserva che i Cinque Presidenti continuano a immaginare un'Eurozona ancora per troppi anni priva di un'efficace politica fiscale complessiva, da usare in funzione anticiclica e di rilancio della domanda aggregata europea; similmente critico anche M. FERRERA, *Rotta di collisione*, cit., 121.

⁶⁴ BverfGE 37, 271 (1974) (*Solange I*). Se già prima di tale decisione tedesca la Corte di giustizia aveva iniziato a sindacare il diritto europeo alla stregua dei diritti fondamentali emergenti dalle tradizioni costituzionali comuni agli stati membri (sentt. del 12 novembre 1969, causa 29/69 *Stauder*, e del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*), è solo a partire da quell'ammonimento del giudice costituzionale tedesco che essa inaugurerà una giurisprudenza più compiuta sul punto, richiamando a parametro anche e soprattutto la CEDU: cfr. i casi *Nold*, causa 4/73, del 1974; *Rutili*, causa 36/75, del 1975, così da riaffermare e rilegittimare la completezza del proprio monopolio interpretativo e applicativo del diritto europeo. A tale orientamento rispose positivamente, a distanza di anni, il giudice costituzionale tedesco, dichiarando che non avrebbe svolto *in via ordinaria* un sindacato di costituzionalità sul diritto comunitario *fin tanto che* la Corte di giustizia avesse continuato a garantire una tutela dei diritti fondamentali *equivalente*: BverfGE 73, 339 (1986) (*Solange II*). L'appeasement del giudice costituzionale tedesco nella *Solange II* è stato ribadito nella decisione del 2000, sulla vicenda della contrarietà con gli Accordi OMC dei dazi comunitari sull'importazione di banane da Paesi non africani: BverfGE 102, 147 (2000), su cui cfr. G. ITZCOVICH, *L'integrazione europea tra principi e interessi. Il dialogo fra giudici tedeschi e Corte di Giustizia nella "guerra delle banane"*, in *Mat. st. cult. giur.* 2004, 401 ss. La funzione di vigilanza sul rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'UE è stata ribadita nella decisione sul Trattato di Lisbona (BVerfG, 2 BvE 2/08 et al., del 30 giugno 2009): cfr. P. FARAGUNA, *Limiti e controlimiti nel Lissabon-Urteil del Bundesverfassungsgericht: un peso, due misure*, in *Quad. Cost.* 2010/1, 82s. Funzionalmente omologa alla dottrina *solange*, la dottrina c.d. "dei controlimiti" formulata dalla nostra Corte costituzionale (sent. nn. 170/1984 e 232/1989). Cfr., tra i molti, M. KUMM, *The jurisprudence of constitutional conflict, constitutional supremacy in Europe before and after the constitutional Treaty*, in *Eur. Law Journ.*, 2005, 294s.; G. MARTINICO-F. FONTANELLI, *The Hidden Dialogue: When Judicial Competitors Collaborate*, in *Global Jurist*, 2008/3.

costituzionali supremi, tra cui primeggiano i diritti inviolabili), ma il senso è alquanto affine.⁶⁵ Da qui è discesa tutta la serie di riflessioni sul c.d. 'dialogo fra le Corti' che ha attratto per anni l'attenzione degli addetti ai lavori.⁶⁶

La crisi dell'integrazione europea che stiamo vivendo mette a nudo, però, la parzialità di una simile prospettiva e la necessità, forse, di una sua revisione.

La dottrina *Solange*, infatti, per la parzialità del suo punto di vista (quello giurisprudenziale), è in grado di instillare la falsa prospettiva secondo cui il potere normativo che transita dal livello nazionale a quello sovranazionale è sottoposto a garanzie equivalenti a quelle costituzionali interne, appunto, in termini di tutela dei diritti fondamentali, di sindacato di costituzionalità sul riparto delle competenze tra Unione e Stati membri, e simili. In termini più generali, si tratta di un modello che presuppone la ricostruzione di un equilibrio tra la dimensione sovranazionale e quella nazionale, secondo una visione ormai datata dei rapporti tra livelli di governo. Quell'ipotetica armonia presupposta dal modello *Solange*, infatti, si sarebbe potuta instaurare solo se si fosse avverata la previsione per cui, tra poteri di regolazione finalizzati alla tutela della concorrenza e alla costruzione del mercato unico devoluti al livello più elevato e poteri di redistribuzione finalizzati alle politiche del *welfare* trattenuti a livello nazionale, non potessero scatenarsi interferenze destabilizzanti. Il che, tuttavia, non è stato.⁶⁷ Le modalità decisionali dell'Unione, con la difficile realizzabilità del consenso su materie delicatissime, come la fiscalità, ad es., erano e sono tali per cui ciò che si realizza per 'demolizione' (la c.d. 'integrazione negativa', ossia l'abbattimento di ostacoli giuridico-normativi nazionali alla libera circolazione dei fattori di produzione, prevalentemente operata per via giurisprudenziale) non viene poi riequilibrato attraverso la (necessaria) ricomposizione a livello

⁶⁵ Cfr., in particolare, C. cost. nn. 183/1973, 232/89, 168/91, 328/2014. In dottrina, cfr., su opposti versanti, M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale* (15 aprile 2016), in *Rivista AIC*, n. 2/2016; A. RUGGERI, *Primato del diritto sovranazionale versus identità costituzionale? (Alla ricerca dell'araba fenice costituzionale: i "controlimiti")*, in *Forumcostituzionale.it* (9 aprile 2016). Cfr., inoltre, anche per ulteriori riferimenti, A. CERRI, *L'integrazione europea nella giurisprudenza delle Corti*, in *Riv. it. dir. pubb. com.* 1999, 1493; P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano 2015. Per un'analisi comparata degli ordinamenti degli Stati membri, cfr. A. CELOTTO, T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs. controlimiti*, in *Riv. it. dir. pubb. com.* 2004, 1309ss.; G. MARTINICO, O. POLLICINO, *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective*, Groningen 2010.

⁶⁶ Cfr. G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli 2009; M. CARTABIA, "Taking Dialogue Seriously". *The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the Time of Constitutional Activism in the European Union*, *Jean Monnet Working Paper* 12/07, 35ss.; A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive* (2010), in http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/giustizia_costituzionale/Ruggeri.pdf; V. SCARABBA, *Tra fonti e Corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova 2008; T. GIOVANNETTI, *L'Europa dei giudici. La funzione giurisdizionale nell'integrazione comunitaria*, Torino 2009. In termini critici, sia pure da prospettive differenti, M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, cit.; G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le corti: giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna 2010.

⁶⁷ Cfr. F. W. SCHARPF, *The European social model: coping with challenges of diversity*, in *Jour. Comm. Mark. Stud.*, 2002, 647ss.; C. JOERGES-F. RÖDL, *Informal Politics, Formalised Law and the "Social Deficit" of European Integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval*, in *Eur. Law Journ.*, 2009/1, 1ss.

europeo dei beni e interessi costituzionali coinvolti (la c.d. 'integrazione positiva', da attuarsi per via di legislazione europea).⁶⁸

Sebbene riguardi un fenomeno più ampio dell'UEM, la crisi dell'euro sembra aver aggravato simile constatazione critica. Si prenda proprio l'istituzione principe dell'UEM, la BCE: cedere al livello superiore la sovranità monetaria ha cambiato la natura di questa, posto che, a livello europeo, non si è ricreato l'omologo della Bundesbank, bensì la costituzione di una Banca centrale assai più indipendente della Banca centrale tedesca, priva dei contrappesi rappresentati da un adeguato apparato politico-rappresentativo (il Parlamento europeo non ha i poteri che il *Bundestag* aveva nei confronti della *Bundesbank*).⁶⁹ Non solo, ma a differenza di altri modelli federali di banche centrali (come in particolare la *Federal Reserve* statunitense), la stabilità dei prezzi è, per la BCE, l'obiettivo prioritario, cui sono subordinati sia l'occupazione che la crescita.⁷⁰

Poniamo attenzione a un versante apparentemente opposto a quello della BCE e delle sue priorità: la cittadinanza europea, ricordando però che essa fu varata a Maastricht assieme con il progetto dell'UEM, quale sorta di contrappeso identitario all'euro e di prefigurazione di una (futuribile) Unione politica.⁷¹ Per la Corte di giustizia, la cittadinanza europea era addirittura destinata «*ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri*».⁷² La crisi e, soprattutto, le ricette istituzionali approntate nell'UE hanno avuto un impatto così diverso sui cittadini europei⁷³ da mettere a nudo la velleità di una simile affermazione. Ma l'aver appaltato alla giurisprudenza della Corte di giustizia la potestà di delineare la concreta fisionomia della cittadinanza europea ha catalizzato il discorso su una nozione di cittadinanza funzionale ai soli cittadini europei 'mobili', cioè transnazionali: il che non è però un dato indolore per i cittadini stanziali.⁷⁴ Nell'assenza di sistemi perequativi a livello sovranazionale europeo, obbligare uno Stato membro ad estendere benefici a favore di cittadini comunitari non nazionali (come borse di studio per studenti poveri⁷⁵ o l'ammissione ai corsi di medicina di studenti che nel proprio Paese non sono riusciti a superare i test d'ingresso⁷⁶), senza alcuna condizione di reciprocità, non garantisce che lo Stato membro così obbligato non reagi-

⁶⁸ F. W. SCHARPF, *Community and Autonomy. Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*, Frankfurt 2010, 379; A. J. MENÉNDEZ, *The European Crises*, cit., 411 e 424.

⁶⁹ S. MANTOVANI, *La moneta europea tra economia e politica*, in *Stato e mercato* (58), 2000; G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in G. AZZARITI (cur.), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino 2005, 303ss.

⁷⁰ Artt. 119.2, 127.1, TFUE.

⁷¹ Sugli esiti deludenti di tale progetto di integrazione sociale, cfr. M. DANI, *The Subjectification of the Citizen in European public law*, cit., §4.1.

⁷² Causa C-184/99, *Grzelczyk*, sent. del 20 settembre 2001, § 31 (affermazione ripresa nella Causa C-413, *Baumbast*, sent. del 17 settembre 2002, § 82).

⁷³ M. DANI, *The Subjectification*, cit., § 5.1.

⁷⁴ Cfr. M. FERRERA, *Rotta di collisione*, cit., 143, che parla di uno spazio di cittadinanza sociale UE prodotto «in maniera 'parassitica': senza allocazioni (...), ma solo tramite regolazioni che hanno forzato l'apertura degli spazi sociali nazionali».

⁷⁵ Caso *Grzelczyk*, cit.

⁷⁶ Causa C-147/03, sent. 7 luglio 2005, *Commissione c. Repubblica d'Austria*.

sca azzerando le prestazioni assistenziali o privatizzando i servizi.⁷⁷ Seguendo lo schema già visto sopra: ciò che viene eroso della cittadinanza nazionale (i legami di fedeltà che legano il cittadino allo Stato in cambio di un *welfare* 'nazionalista' e tendenzialmente discriminatorio verso i non cittadini), non si ricostituisce a livello europeo. Né i celebratissimi casi ove la Corte è apparsa artefice di una cittadinanza europea 'forte' ed autonoma da quella nazionale, attivabile contro il proprio Stato anche da parte di cittadini 'non mobili', sembrano aver prodotto l'evoluzione agognata.⁷⁸

Analogamente, la giurisprudenza della Corte di giustizia sulle prestazioni sanitarie percepibili in un altro Stato membro da parte di un cittadino europeo può leggersi come il segno dell'indifferenza della Corte per gli effetti destabilizzanti che ciò può avere nei sistemi di programmazione dell'assistenza sanitaria pubblica degli Stati membri.⁷⁹ Nel nome della solidarietà transnazionale, la Corte di giustizia indebolisce il controllo statale sull'equilibrio tra contributi individuali e prestazioni socio-assistenziali; la pressione sui confini della generosità statale così indotta assieme con la competizione fiscale stimola gli Stati a convergere verso un livello minimale di *welfare*, che è poi quello del modello liberale statunitense (e in parte britannico).⁸⁰ Più che partecipare alla costruzione di *welfare* europeo, la Corte sembra così partecipare al moto di 'privatizzazione' e 'individualizzazione' dei meccanismi di garanzia dai rischi sociali collettivi, di cui il ricorso all'indebitamento privato per consumi non è che la punta dell'*iceberg*, secondo l'efficace ricostruzione critica operata da Crouch.⁸¹

Cambiando ancora versante e guardando alle istituzioni della rappresentanza democratica: il ridimensionamento e la crisi dei partiti politici nazionali che si ha (anche) per effetto dei poteri sovranazionali (basti pensare alla crisi del potere di trattativa parlamentare in sede

⁷⁷ Cfr. A. J. MENÉNDEZ, *Which Citizenship? Whose Europe? – The Many Paradoxes of European Citizenship*, (2014) 15 *German Law Journal*, 917s.; M. EVERSON, *A Very Cosmopolitan Citizenship: But Who Pays the Price?*, in M. DOUGAN, N. N. SHUIBHNE, E. SPAVENTA (eds.), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, Oxford 2012, 149-155. Rispetto a questa visione della giustizia sociale nell'UE, risulta chiaro che i cittadini siano meno propensi a battersi per uno stato sociale i cui benefici sono accaparrati prevalentemente da soggetti percepiti come 'altro da sé', secondo uno schema assai noto negli Stati Uniti (ove ogni estensione delle prestazioni assistenziali rischia di beneficiare prevalentemente gli afroamericani). Sulla questione dei cittadini dell'UE c.d. 'inattivi' e la possibilità di condizionarne il loro soggiorno al possesso di adeguate fonti di reddito in modo da non pregiudicare il welfare del Paese in cui pretendono stabilirsi, cfr. S. AMADEO, *Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino europeo 'inattivo'*, in *Dir. UE* 2011/1, 59ss. In assenza di un budget federale, alla Corte di giustizia sarà precluso quanto poté la Corte Suprema USA, nel caso *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618 (1969), ove annullò una legge statale (del Connecticut) che mirava a disincentivare il c.d. "turismo del welfare": per la Corte, lo scopo legislativo di impedire la migrazione di persone bisognose è costituzionalmente inammissibile: cfr. C. SUNSTEIN, *The Second Bill of Rights: FDR's unfinished revolution and why we need it more than ever*, New York 2004, 157s.

⁷⁸ Cfr. il caso *Ruiz Zambrano*, Causa C-34/09, 8 marzo 2011, nell'analisi elogiativa di C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Roma-Bari 2014, 151ss. (e bibliografia ivi citata); per un approccio più problematico, cfr. S. IGLESIAS SANCHEZ, *Fundamental Rights and Citizenship of the Union at a Crossroads: A Promising Alliance or a Dangerous Liaison?*, in *Eur. Law Journ.* (20), 2014/4, 464-481.

⁷⁹ Cfr. i casi *ANMC*, del 12 luglio 2001, C-368/98; *Governo della Comunità francese*, del 1 aprile 2008, C-212/06; A. SOMEK, *The Social Question in a Transnational Context* (2011), LEQS Paper No. 39; U Iowa Legal Studies Research Paper No. 12-14, 21s. Cfr. C. NEWDICK, *Citizenship, Free Movement and Health Care: Cementing Individual Rights by Corroding Social Solidarity*, in *CMLR* 2006 1645-1668.

⁸⁰ F. W. SCHARPF, *Community and Autonomy*, cit., 380; A. SOMEK, *op. ult. cit.*

⁸¹ C. CROUCH, *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Roma-Bari 2013, 78-90.

di approvazione del bilancio statale indotta dal c.d. 'Two Pack'),⁸² non viene compensato dai poteri che i partiti sono in grado di attivare in sede europea: sul piano sovranazionale, i partiti europei non esistono se non nelle forme eteree dei gruppi politici al Parlamento europeo, ossia i partiti nazionali di massa vengono praticamente retrocessi a gruppi parlamentari, come nello Stato liberale ottocentesco. Nell'attesa che l'embrionale sistema partitico europeo venga finalmente alla luce, il rafforzamento della sovranazionalità innescatosi con le riforme della governance economica nell'eurozona devitalizza le democrazie nazionali e la partecipazione politica popolare negli Stati membri, con tempi che sembrano assai più rapidi di quelli richiesti per il consolidarsi di un'autentica democrazia partitica europea.⁸³

6. I controlimiti e le loro dubbie potenzialità

Le restrizioni ai diritti sociali avutesi in alcuni Paesi dell'Eurozona a seguito delle politiche di austerità concordate con gli Stati creditori (con l'assistenza 'tecnica' della troika) sono, in più di un caso, sfociate in contenziosi dinanzi alla Corte di giustizia. Quest'ultima, però, ha declinato la sua giurisdizione, ritenendo le riforme nazionali, cui sono condizionati gli aiuti finanziari, estranee all'ambito di applicazione del diritto dell'UE, ai sensi dell'art. 51 della Carta di Nizza.⁸⁴ Con riguardo al rinvio pregiudiziale relativo al Meccanismo europeo di stabilità (MES), la Corte di Lussemburgo ha in qualche modo aggirato la questione dell'elusione dei vincoli derivanti, tra l'altro, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (e, in particolare, del suo art. 47 che garantisce una tutela giurisdizionale effettiva). Per la Corte si tratterebbe di una materia estranea al diritto dell'UE e, dunque, alla presa della Carta di Nizza: «allorché instaurano un meccanismo di stabilità come il MES per l'istituzione del quale [...] i Trattati UE e FUE non attribuiscono alcuna competenza specifica all'Unione» «gli Stati membri non attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta».⁸⁵ Risposta quanto mai evasiva, se si guarda agli sforzi profusi dalla Corte per dimostrare che la creazione del MES non rappresenta un surrettizio aggiramento del divieto di salvataggio degli Stati membri ex art. 125 TFUE.⁸⁶ Non meritava forse altrettanto sforzo indagare se e a quali condizioni il MES non costituisse un aggiramento degli obblighi derivanti dalla Carta di Nizza, che appunto mira a sottoporre *tutte* le istituzioni dell'UE (e gli stati membri, quando agiscono nel "cono d'ombra" del diritto dell'Unione) al rispetto dei diritti fondamentali?⁸⁷

⁸² Cfr., in toni meno netti, N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Valutare le politiche di bilancio*, cit., 351.

⁸³ V. SCHMIDT, *The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy*, cit.

⁸⁴ Cfr., con riguardo alla Romania, le ordinanze nei casi C-434/11, *Corpul Național al Polițistilor*, del 14 dicembre 2011, e C-134/12 *Corpul Național al Polițistilor*, del 10 maggio 2012; C-462/11 *Cozman*, del 14 dicembre 2012; con riguardo al Portogallo, le ordinanze nei casi C-127/12, *Sindicato dos Bancários do Norte*, del 7 marzo 2013; C-264/12, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguro v. Fidelidade Mundial*, del 26 giugno 2014.

⁸⁵ Corte di Giustizia, Seduta Plenaria, 27 novembre 2012, in causa C-370/12, *Thomas Pringle*, § 180.

⁸⁶ Cfr. B. DE WITTE E T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *CMLR*, 2013, 838-840.

⁸⁷ Per alcuni, la Corte di giustizia sembra confermare l'impostazione di fondo delle riforme della governance economica europea, le quali nell'austerità vede il modo migliore di lasciare ai mercati il controllo sugli Stati:

Riguardo al differente contesto della condizionalità cui sono subordinati gli aiuti finanziari, il Tribunale dell'UE ha (pilatescamente?) affermato che i vincoli concordati nel *Memorandum of understanding* con la Grecia non sono sufficientemente precisi da determinare una lesione ai diritti sociali dei ricorrenti.⁸⁸ Invero, le riforme intimate alla Grecia (come la riduzione delle gratifiche e le indennità versate ai funzionari pubblici in occasione dei periodi pasquale, estivo e natalizio in modo da economizzare 1.500 milioni di euro, o la riduzione al 20% del turnover) appaiono di un dettaglio alquanto inedito.⁸⁹

Si tratta, evidentemente, di uno scenario ideale per applicare lo schema dei controlli: fintanto che (*solange*) i giudici dell'UE si rifiuteranno di applicare ai nuovi strumenti della governance economica dell'Eurozona il sindacato sul rispetto dei diritti fondamentali, saranno le Corti costituzionali e/o supreme nazionali a farsene carico. E, difatti, nel noto caso del Tribunale costituzionale portoghese, così pare sia avvenuto.⁹⁰ La stessa sentenza sul conge-

L. DE LUCIA, *'Pastorato' e 'disciplinamento'*, cit., 893s.; essa pare legittimare il condizionamento degli aiuti finanziari "a restrizioni che possono prescindere dall'esigenza di bilanciare le politiche di rientro dal debito con la salvaguardia del nucleo essenziale dei diritti sociali eventualmente riconosciuto negli ordinamenti degli Stati richiedenti, oltre che dalla Carta dei diritti": C. PINELLI, *Le misure di contrasto alla crisi dell'Eurozona e il loro impatto sul modello sociale europeo*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2013, 244; si tratterebbe di una sentenza emergenziale idonea a «creare dubbi e lacerazioni nel sistema, che dovranno necessariamente essere colmate da riforme normative, pena il rischio di rendere la stessa Corte un'istituzione assai più politica di quanto dovrebbe essere, con effetti dirimpenti sull'intero sistema ordinamentale europeo»: G. TESAURO, *Governance economica e giudice dell'Unione*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (cur.), *La legge dei numeri*, cit., 89.

⁸⁸ Cfr. i casi T-541/10 e T-215/11, *ADEDY e altri c. Consiglio*, ordinanze del Tribunale dell'UE del 27 Nov. 2012, in cui sono state rigettate le domande sollevate dalla confederazione dei sindacati del pubblico impiego in Grecia per l'annullamento delle decisioni del Consiglio che (recependo gli accordi con la troika, c.d. 'memorandum of understandings') intimavano alla Grecia di adottare misure per la riduzione del disavanzo ritenuto eccessivo. I sindacati greci sostenevano che le decisioni in questione, per le dettagliate prescrizioni imposte alla Grecia finalizzate alla riduzione dei diritti degli impiegati pubblici, li riguardavano direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 263.4, TFUE. Il Tribunale dell'UE ha ritenuto irricevibile il ricorso, postulando la genericità delle decisioni impugnate, tali da lasciare discrezionalità allo Stato nella loro implementazione.

⁸⁹ C. KILPATRICK, *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge Because They Are Not EU Law?*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, 397. Per il diverso esito di analoghi ricorsi dinanzi al Comitato europeo dei diritti sociali, posto a garanzia della Carta sociale europea del Consiglio d'Europa, cfr. i Reclami nn. 65/2011 e 66/2011, *GENOP-DEI e ADEDY v. Greece*, Decisioni sul merito del 23 maggio 2012; Reclami n. 76/2011, *IKA-ETAM v. Greece*; n. 77/2011, *POPS v. Greece*; n. 78/2011, *I.S.A.P. v. Greece*; n. 79/2011, *POS-DEI v. Greece*; n. 80/2011, *ATE v. Greece*, Decisioni sul merito del 7 dicembre 2012. Le decisioni del CEDS sono consultabili al sito ufficiale <http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/query.asp?language=fr>. Cfr., se si vuole, il mio *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, in *Dir. pubbl.* 2013/3, 1033ss.

⁹⁰ Cfr. le decisioni nn. 187/2013, 474/2013, 602/2013, 862/2013, 413/2014, 575/2014, disponibili al sito ufficiale <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>>. Nella prima decisione cit., in particolare, sono state dichiarate incostituzionali alcune misure di austerità contenute nella legge finanziaria per il 2013 (cfr. R. CISOTTA, D. GALLO, *Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali ed europei*, in *DUDI*, 2013/2, 469ss.): si trattava di tagli salariali nel pubblico impiego, colpiti per la loro discriminatorietà rispetto all'impiego privato, oltre alla sospensione del pagamento del 90% dell'indennità per le ferie per i pensionati e l'obbligo di contribuzione previdenziale sull'indennità di disoccupazione o di malattia. Sebbene per queste ultime misure il fondamento sia più incentrato sull'inderogabilità del nucleo duro dei diritti sociali legati alla dignità della persona, l'approccio seguito dal giudice costituzionale portoghese sembra prudente, laddove accetta di basarsi solo su parametri costituzionali "procedurali" (eguaglianza e proporzionalità), piuttosto che su diritti sociali costituzionali (come il diritto alla contrattazione collettiva, il diritto alla retribuzione, il diritto alla sicurezza sociale): *ibidem*. Cfr., per un quadro comparato e considerazioni generali sulla tendenziale accettazione da parte di alcune Corti costituzionali del nuovo quadro normativo europeo e della correlata austerità che ne deriva, C. FASONE, *Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective*, EUI Working Paper 2014/25.

lamento della perequazione automatica delle pensioni della nostra Corte costituzionale potrebbe essere posta su un piano non troppo dissimile.⁹¹

Per alcuni, però, non si tratterebbe altro che di interventi 'a margine' di politiche economiche concordate a livello europeo che riducono le opzioni praticabili da ciascun Paese sostanzialmente a stabilità finanziaria, competitività e flessibilità del lavoro.⁹² Tutto ciò che le Corti costituzionali nazionali potranno fare, sarà rendere un po' meno brutali e inique le politiche di tagli alla spesa pubblica e riduzione dei diritti di lavoratori e pensionati, ossia rallentare l'avanzata della visione neoliberista che ha avuto nell'austerità la sua dimensione applicativa.⁹³ Non certo bloccarla. Anche perché, per una Corte costituzionale italiana o portoghese eventualmente disposte a innalzare i controlimiti, v'è una Corte costituzionale tedesca con ben più potere d'influenza, la quale, minacciando i controlimiti nella nuova versione del 'rispetto dell'identità costituzionale' tedesca (*Identitätskontrolle*, fondato sull'art. 79 del Grundgesetz),⁹⁴ può seriamente compromettere le politiche emergenziali fin qui faticosamente e discutibilmente escogitate da Stati membri (MES)⁹⁵ e da BCE (*Outright Monetary Transactions*).⁹⁶ I controlimiti e, in generale, la politica giudiziaria delle Corti costituzionali, sembrano pertanto riprodurre le aporie di un'unificazione monetaria foriera di squilibri tra le economie nazionali che finiscono per svuotare di senso il principio di parità degli Stati.

I controlimiti sembrano assolvere al loro obiettivo 'resistenziale' (riaffermare la sovranità popolare⁹⁷ e/o i principi supremi della Costituzione contro decisioni prese in loro palese dispregio a livello sovranazionale o internazionale) in situazioni come quelle relative alla ma-

⁹¹ C. cost., sent. n. 70/2015.

⁹² M. DANI, *Misure di aggiustamento macroeconomico e Tribunale costituzionale portoghese: il limitato potenziale contro-egemonico della dottrina dei controlimiti*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo* 2014, 113-138.

⁹³ M. DANI, *op. ult. cit.*, 136s.

⁹⁴ Come interpretato nella nota decisione sul Trattato di Lisbona, c.d. *Lissabon Urteil* (2BvE 2/08): cfr. P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione*, cit., 46-53.

⁹⁵ Decisione del 12 settembre 2012, BVerfG, 2 BvR 1390/12; 2 BvR 1421/12; 2 BvR 1438/12; 2 BvR 1439/12; 2 BvR 1440/12; 2 BvE 6/12, su cui cfr. A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una guida alla lettura*, in *Federalismi.it*, 2012; C. PINELLI, *Prime pronunce delle corti costituzionali sulle misure di contrasto alla crisi dell'eurozona. Un bilancio critico*, in *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, Padova 2015, §3.

⁹⁶ In risposta alla questione pregiudiziale sollevata dal giudice costituzionale tedesco nel 2014, la Corte di giustizia ha ritenuto non contrario ai Trattati il programma di acquisti sui mercati secondari da parte della BCE del debito pubblico di quei Paesi sotto attacco speculativo (sent. del 16 giugno 2015, Causa C-62/14, *Gauweiler e a.*); a ciò ha fatto seguito la recentissima decisione del Tribunale costituzionale tedesco del 21 giugno 2016, 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13: dalla lettura del comunicato stampa ufficiale, sembra che il giudice costituzionale tedesco ritenga sufficienti le condizioni poste dalla Corte di giustizia affinché il programma di acquisti della BCE non violi *manifestamente* la sovranità di bilancio tedesca (e la stessa democraticità dell'ordinamento tedesco), rilevando però come importanti dubbi da esso sollevati nella questione pregiudiziale del 2014 restino inevasi da parte di Lussemburgo (in particolare, l'assenza di legittimazione democratica della BCE e la conseguente esigenza di un'interpretazione restrittiva del suo mandato) e aggiungendo che Governo e Parlamento tedeschi hanno il dovere di monitorare accuratamente l'implementazione eventuale del programma OMT della BCE, al fine *non solo* di verificare il rispetto delle condizioni poste dalla Corte di giustizia, bensì *anche* se vi siano minacce specifiche al bilancio tedesco (causate dalla mole degli acquisti e dalla tipologia dei titoli acquistati).

⁹⁷ M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, cit.

teria della cooperazione giudiziaria⁹⁸ o alla contrarietà alla ricostruzione di una immunità giurisdizionale civile in grado di coprire anche i crimini di guerra nazisti operata dalla Corte Internazionale di Giustizia.⁹⁹ In questi casi, gli Stati sembrano mantenere gli strumenti di reazione tali da rendere effettivo il moto resistenziale in questione e difendere così i principi giuridici costituzionali presidiati dai controlimiti stessi. Ma nel caso delle misure di austerità imposte dalla troika agli Stati ammessi all'assistenza finanziaria ovvero imposte dai sempre più stringenti vincoli di bilancio introdotti con le riforme dell'UEM tra 2011 e 2013, il ricorso ai controlimiti sembra condurre a più incerti esiti. Boicottare un piano di austerità da parte di un giudice nazionale, sia pure quello costituzionale, non avrebbe altro effetto che il blocco dei prestiti da parte dei creditori;¹⁰⁰ ovvero, l'attivazione di una procedura per deficit eccessivo, e simili. Difficilmente il ricorso ai controlimiti nei Paesi 'non creditori' e/o esposti sui mercati internazionali dei debiti pubblici (come l'Italia) potrebbe determinare l'innescio di una revisione delle politiche economiche degli Stati dell'UEM complessivamente intesi (come, ad es., l'avvio di un autentico piano di investimenti pubblici su scala europea che rilanci la domanda aggregata,¹⁰¹ con ciò ridimensionando l'univoca logica di politiche *export-led* patrocinate dalla Germania per sé e, con ben diversi costi, per gli altri).¹⁰²

⁹⁸ Cfr. la decisione del 15 dicembre 2015 (2 BvR 2735/14) del Tribunale costituzionale tedesco, in cui, sostanzialmente, si reagisce al precedente di Lussemburgo nel caso *Melloni* (C-399/11, del 26 febbraio 2013) sul mandato d'arresto europeo (MAE), mascherando il tutto con una normale applicazione dei poteri di deroga all'esecuzione di un mandato di arresto europeo alla stregua del necessario rispetto del principio di dignità umana. A tal fine, il giudice costituzionale tedesco compie un'interpretazione della decisione quadro sul MAE conforme alla Costituzione tedesca, sostenendo che ciò sia conforme anche al diritto dell'UE e negando la necessità di alcun rinvio pregiudiziale. Così facendo, però, il Tribunale costituzionale tedesco sembra ignorare volutamente l'interpretazione opposta data all'accordo sul MAE dalla Corte di giustizia nel citato caso *Melloni*: cfr. M. LUCIANI, *Il brusco risveglio*, cit., 18s.; P. FARAGUNA, *Solange III? Il BVerfG colpisce ancora*, in *Quad. cost.* 2016/1, 123ss.

⁹⁹ C. cost. n. 238/2014, su cui cfr., tra gli altri, F. RIMOLI, *Il diritto, la storia, la memoria. La Corte costituzionale e i crimini nazisti come paradigma dell'irredimibile*, in *Osservatorio costituzionale* (luglio 2015); F. SALERNO, *Giustizia costituzionale versus giustizia internazionale nell'applicazione del diritto internazionale generalmente riconosciuto*, in *Quad. cost.* 2015/1, 33ss.; A. RUGGERI, *Conflitti tra norme internazionali consuetudinarie e Costituzione, atto secondo: quali i possibili "seguiti" della 238 del 2014?*, in *Consulta Online*, 2015/1.

¹⁰⁰ Come ricordato da M. DANI, *Misure di aggiustamento macroeconomico*, cit., 133, l'Eurogruppo ha reagito alla decisione del Tribunale costituzionale portoghese sul taglio alle pensioni pubbliche ribadendo gli impegni presi nel piano di aggiustamento macroeconomico e incoraggiando il governo portoghese ad adottare misure alternative per rispettarli: *Statement by the Eurogroup President – Recent ruling of Portugal's Constitutional Court*, 20 Dicembre 2013, disponibile a <http://www.eurozone.europa.eu/media/503048/20131220-EG-statement-PT.pdf>.

¹⁰¹ Diverso dal velleitario 'piano Yunker', che, con soli 21 miliardi recuperati dalle pieghe del magro bilancio comunitario punta al fantomatico effetto leva sugli investimenti privati, fino alla faticosa cifra di 315 miliardi: cfr., criticamente, P. SAVONA, *J'accuse. Il dramma italiano di un'ennesima occasione perduta*, Soveria Mannelli 2015, 23.

¹⁰² Cfr. V. GIACCHÉ, *Anschluss. L'annessione. L'unificazione della Germania e il futuro dell'Europa*, Reggio Emilia 2013; P. SAVONA, *J'accuse. Il dramma italiano di un'ennesima occasione perduta*, cit., *passim*. La filosofia delle ricette fin qui 'proposte' dai Paesi creditori e dalla troika ai Paesi sotto assistenza finanziaria (Grecia in particolare ma non solo) è stata quella di risospingere i Paesi del sud Europa nella strada anacronistica della competizione sui costi del lavoro, ignorando le possibili strategie alternative miranti a instaurare economie ad alto valore aggiunto: C. CROUCH, *Entrenching neo-liberalism*, cit., 41ss.

7. L'ineludibile esigenza di sindacati e partiti europei

L'elogio ormai da tempo tributato alle reti collaborative tra Corti nazionali ed europee si colloca nell'ambito della proliferazione degli studi sui diritti fondamentali nell'Unione e, in particolare, sulla Carta di Nizza e del suo utilizzo giudiziario. Ma tale dedizione dei giuristi alla causa delle reti giudiziarie europee non deve distoglierci dal dato per cui l'integrazione attraverso un'europeizzazione dei diritti fondamentali non è stata, né può essere capace, da sola, di creare l'integrazione tra i popoli degli Stati membri.¹⁰³ Parafrasando quanto affermato da Massimo Luciani riguardo alle 'prestazioni di unità' che non ci si possono attendere dal Presidente della Repubblica (italiano), potremmo dire che l'alleanza fra giudici nazionali ed europei non è in grado di «*generare autonomamente*» l'unità politica (nemmeno nella versione più debole richiesta da un 'non-stato' qual è l'UE), laddove quell'unità «non fosse già stata prodotta da altri meccanismi di integrazione sociali, politici o istituzionali».¹⁰⁴ La natura 'elitaria' del progetto di unificare i cittadini europei attraverso il diritto e i diritti, con concessioni 'dall'alto' che richiamano le costituzioni ottriate di ottocentesca memoria,¹⁰⁵ si conferma proprio guardando a ciò che non è stato fatto e che invece era di primaria importanza compiere: avviare un processo di autentica federazione di partiti e sindacati europei.¹⁰⁶ Con particolare riguardo al sindacato, si assiste addirittura al moto contrario, ossia all'esito destrutturante dell'azione delle istituzioni europee: da tempo la Commissione è impegnata a patrocinare la decentralizzazione della contrattazione salariale, ossia a indebolire proprio la spinta verso forti sindacati europei che la centralizzazione del coordinamento salariale potrebbe produrre

¹⁰³ Cfr. la (velata) critica fatta a Rodotà da S. GIUBBONI, *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: paradossi, rischi, opportunità*, in C. SALVI (cur.), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino 2012, 118s., per il quale, anche affidandosi all'attivismo giudiziale sui diritti sociali nell'UE, «sarà difficile colmare il deficit essenzialmente politico di solidarietà che rende così asimmetrico, oggi, il processo di integrazione». Lo stesso Rodotà sembra ancora convinto del ruolo centrale della Carta dei diritti e della Corte di giustizia nella costruzione di un ordine costituzionale europeo, nonostante i deludenti esiti della crisi: sarebbero semmai i giuristi che faticano a prendere sul serio la Carta: S. RODOTÀ, *Solidarietà: un'utopia necessaria*, Roma-Bari 2014, p. 107. Resta indicativo, tuttavia, che in un lavoro dedicato alla solidarietà, Rodotà tenti di valorizzare la centralità che la Carta di Nizza attribuisce a tale valore dedicando un'analisi (sproporzionata) alla sentenza della Corte di giustizia sul c.d. 'diritto all'oblio' in internet (causa C-131/12, sent. 13 maggio 2014, *Google Spain*), che con la solidarietà non sembra aver molto a che fare, se non per il legame assai generico con il principio della dignità della persona (cfr. sempre S. RODOTÀ, *op. ult. cit.*, 92-96, 108).

¹⁰⁴ M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC* n. 1/2014, 4s.

¹⁰⁵ A. CANTARO, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari 2003, 102, cui replica S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e come atto giuridico*, in A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna 2001, 67.

¹⁰⁶ Cfr. M. EVERSON, *A Very Cosmopolitan Citizenship*, cit., 161s., secondo cui l'integrazione economica europea ha lentamente privato di influenza politica i lavoratori europei, rimasti chiusi nei paradigmi nazionali dell'organizzazione sociale, mentre gli interessi legati al capitale concentravano i propri sforzi sulle procedure decisionali parterite a Bruxelles; sul ruolo, non irrilevante ma modesto, della Confederazione dei sindacati europei (ETUC), cfr. J. LOPEZ LOPEZ, *Solidarity and the resocialisation of risk: analysing ETUC strategies to face the crisis*, in N. COUNTOURIS, M. FREEDLAND, *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge 2013, 354; sul ruolo paralizzante giocato dalla codificata incompetenza del diritto dell'Unione nell'art. 153.5 TFUE in tema di retribuzioni, associazione sindacale, sciopero e serrata, cfr. E. ALES, *Alla ricerca dei limiti giuridici alla condizionalità politica: luci e ombre della dimensione "costituzionale" del modello sociale europeo*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (cur.), *La legge dei numeri*, cit.

e di cui ci sarebbe quanto mai bisogno per rimediare agli squilibri indotti dalla perdita della politica monetaria in capo agli Stati.¹⁰⁷

Ciò che è mancato, in questi anni, non è stata tanto una più coraggiosa giurisprudenza europea sui diritti fondamentali della Carta di Nizza, specie su quelli sociali e dei lavoratori, bensì la costruzione di quelle reti politico-partitiche e sindacali capaci di supportare, nel momento in cui ne sarebbe emersa l'urgenza, ricette di stampo solidaristico e redistributivo in grado di poter realisticamente competere con quelle del *mainstream* neoliberalista.¹⁰⁸ Proposte, pur validissime, mirate a obiettivi di giustizia sociale e alla riattivazione di una solidarietà di classe transnazionale, come l'istituzione di un'assicurazione europea contro la disoccupazione,¹⁰⁹ non possono viaggiare se non sulle gambe di partiti e sindacati autenticamente europei, dotati di effettiva rappresentatività transnazionale.

Se si condivide quanto appena sostenuto, deve allora prendersi atto che ogni iniziativa politica che agiti dinanzi ai cittadini del proprio paese il vessillo dei diritti fondamentali nell'UE deve essere criticamente vagliata e sospettata di distogliere l'attenzione dall'esigenza di un'autoriforma, in senso federativo, dei partiti politici e dei sindacati nazionali, che è quello di cui oggi v'è acuto bisogno e che si sarebbe già dovuto intraprendere con l'introduzione della moneta unica e che invece i partiti (e i sindacati) si son guardati bene dal compiere.¹¹⁰

Qualcosa, indubbiamente, è stato fatto, se si pone mente alle riforme in tema di partiti europei¹¹¹ e alla politicizzazione delle elezioni europee indotta dalla scelta dei c.d. *Spitzen-*

¹⁰⁷ F. SCHARPF, *Political Legitimacy in a Non-Optimal Currency Area*, cit., 35.

¹⁰⁸ E. BALIBAR, *Un nouvel élan, mais pour quelle Europe?* (marzo 2014), in <http://www.monde-diplomatique.fr/2014/03/BALIBAR/50208>.

¹⁰⁹ C. OFFE, *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Europa a superare la crisi?*, Bologna 2014, 92ss.; R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, cit., 348. Cfr. la proposta italiana di un Fondo europeo di assicurazione contro la disoccupazione contenuta nel documento *Un'Unione economica e monetaria da completare e rafforzare. Contributo italiano*, Roma, Ministero dell'Economia e delle Finanze, maggio 2015, nonché altre proposte di centri di ricerca tedeschi: M. FERRERA, *Rotta di collisione*, cit., 137s. Analizzando 15 Paesi dell'UE, è emerso che tra i cittadini è decisamente maggiore che tra le élites politico-economiche il consenso verso l'unificazione dei sistemi di sicurezza sociale: W. C. MÜLLER, M. JENNY, A. ECKER, *The elites-masses gap in European integration*, in H. BEST, G. LENGYEL, L. VERZICHELLI (eds.), *The Europe of Elites. A Study into the Europeanness of EuropÈs Political and Economic Elites*, Oxford 2012, 189.

¹¹⁰ Il progressivo farsi dell'integrazione europea sarebbe, allora, più testimone della strategia dei governanti di meglio imporsi sul popolo ancorandosi all'appiglio esterno fornito dalle istituzioni europee, che non dell'autentica volontà di federare i propri popoli e le istituzioni politiche nazionali: C. J. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford 2012.

¹¹¹ Con la decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio del 25 giugno e 23 settembre 2002, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nel Parlamento europeo a suffragio universale diretto allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom (GU L 283 del 21.10.2002, pag. 1), è stata, tra l'altro, abolita la possibilità del doppio mandato per i parlamentari europei e riconosciuta la possibilità per gli Stati membri di costruire circoscrizioni su base nazionale. Cfr. A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE* (11 settembre 2015), in *Forumcostituzionale.it*, 15s., ove si valorizza la riforma della disciplina europea dei partiti politici europei (Regolamento n. 1524/2007 del 18 dicembre 2007, che modifica il Regolamento 2004/2003 «relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo»), il cui finanziamento a carico dell'UE è stato accresciuto (dal 75% dei costi di gestione all'85%) proprio per ridurre la dipendenza economica dai partiti nazionali (a tal fine si aggiunge il limite del 40% del bilancio annuale del partito europeo di contributi provenienti da partiti nazionali); ancora più importante l'utilizzabilità di tali fondi per finanziare le campagne elettorali per il Parlamento europeo, attribuendo finalmente ai partiti europei il potere di impegnarsi *in proprio* nelle elezioni europee. Cfr., inoltre, G. GRASSO, G. TIBERI, *Il finanziamento dei partiti politici europei*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (cur.),

kandidaten sulla base del nuovo art. 17.7 del TUE.¹¹² Per consolidare tale ultima prassi, lo stesso Parlamento europeo ha proposto, ai sensi dell'art. 223 TFUE, una Risoluzione sulla riforma della legge elettorale dell'UE¹¹³, onde far fronte, tra l'altro, al crescente calo, specie tra i giovani, dell'affluenza alle elezioni europee¹¹⁴, rilanciando la democrazia europea attraverso un potenziamento della dimensione sovranazionale delle elezioni europee in grado di rafforzare lo stesso concetto di cittadinanza europea e avvicinare i parlamentari europei ai loro elettori.¹¹⁵ La proposta punta a costruire una procedura elettorale meno influenzata dalle differenti discipline nazionali, onde contribuire a 'de-nazionalizzare' le campagne elettorali per le elezioni europee e agevolare i partiti europei nel loro compito di contribuire «a formare

Il finanziamento della politica, Napoli 2016, 433ss., ove si critica il divieto per i partiti europei di utilizzare i finanziamenti dell'UE a favore di altri partiti e dei partiti (e delle fondazioni politiche) nazionali, per l'ostacolo che ciò creerebbe alla costituzione di partiti autenticamente transnazionali (439; 444); si evidenzia l'aporia di partiti europei beneficiari di fondi europei, la cui soggettività giuridica è però lasciata ai singoli ordinamenti nazionali in cui essi hanno sede, cui si aggiunge la preminenza mantenuta dai partiti nazionali («originario motore e al contempo ostacolo alla crescita dei soggetti partitici europei»: 441); si valorizza la riforma introdotta con il Regolamento 1141/2014 (in vigore a partire dal 1° gennaio 2017), in cui, appunto, si supera l'aporia appena vista e si introduce uno *status* giuridico europeo uniforme e una «personalità giuridica europea» (cui consegue il riconoscimento automatico della capacità giuridica in ciascuno Stato membro), oltre ad aumentare la trasparenza dei partiti europei e della loro organizzazione interna, con una maggiore flessibilità nelle forme di finanziamento pubblico diretto e indiretto (agevolazioni fiscali per le donazioni dei privati) e a condizionare più chiaramente i finanziamenti all'adozione di uno statuto che garantisca certi requisiti organizzativi interni e, soprattutto, il rispetto dei valori su cui si fonda l'UE (art. 2, TUE), allo scopo di scoraggiare la registrazione di partiti europei con identità nazionaliste o xenofobe (444s.).

¹¹² L'art. 17.7 TUE dispone che il Consiglio europeo proponga un candidato alla Presidenza della Commissione «(t)enuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate»; «(t)ale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. [...]». La presentazione di liste comuni alle elezioni europee da parte dei partiti nazionali era stata caldeggiata tanto dalla Commissione (Comunicazione 1P/13/215 del 12 marzo 2013), che dal Parlamento europeo (Risoluzione del 22 novembre 2012 sulle *Elezioni al Parlamento europeo del 2014*), allo scopo di ri-politicizzare la Commissione per non indebolire il Parlamento europeo e con esso la funzione dei partiti politici europei e il nascente spazio politico europeo. Per una dettagliata ricostruzione della formazione della Commissione Juncker, cfr. C. CURTI GALDINO, *L'elezione del nuovo presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in *Dir. UE* 2015/1, 162ss., il quale ottimisticamente ritiene che si sia inaugurata una prassi capace di condurre alla strutturazione di partiti autenticamente europei (*ibidem*, 194); in termini meno netti, R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, cit., 358s.; A. MANZELLA, *La democraticità del processo legislativo dell'Unione Europea*, in *Il Filangieri. Quaderno 2014*, 8s. In realtà, neppure la coalizione tra i due maggiori partiti europei (il Partito popolare europeo e i Socialisti europei) ha garantito l'elezione di Juncker, il quale ha allargato la maggioranza ai liberali dell'ALDE (67 parlamentari) al fine di assorbire le inevitabili defezioni nei due grandi partiti coalizzati, defezioni ispirate più dall'appartenenza nazionale che da quella politica: S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, in *Journal of European Integration* 2015/5, 577. Per quest'ultimo, la parlamentarizzazione della forma di governo dell'UE non sarebbe compatibile con la struttura dell'Unione stessa, assai più simile a una confederazione di stati che a uno stato federale; più conforme alla natura dell'UE sarebbe un modello di stampo statunitense, ove la forma presidenziale di governo è assistita da una forte separazione dei poteri, con un centro tendenzialmente debole e stati federati dotati di forti autonomie: *ibidem*, 572s. Cfr. anche G. AMATO, *Un amore difficile*, cit., 35ss., che critica la soluzione dell'investitura semi-diretta del Presidente della Commissione, per l'accentuazione del problematico dualismo tra vertice della Commissione e vertice del Consiglio europeo, preferendo un Presidente del Consiglio europeo forte che assommi anche l'incarico di Presidente della Commissione.

¹¹³ Approvata l'11 novembre 2015 (2015/2035(INL)).

¹¹⁴ Nonostante la novità delle candidature europee comuni al vertice della Commissione, alle ultime elezioni del Parlamento europeo l'affluenza è stata pari al 42,54%, di poco inferiore a quella delle elezioni precedenti del giugno 2009, del 43%.

¹¹⁵ Cfr. i punti B. ed E. della Risoluzione cit.

una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione» (art. 10.4 TUE).¹¹⁶ In particolare, il Parlamento europeo propone un termine minimo comune per la costituzione delle liste a livello nazionale¹¹⁷ assieme a un termine comune per la designazione dei capilista dei partiti europei¹¹⁸ e al potere del Parlamento di precisare il periodo elettorale, in consultazione con il Consiglio¹¹⁹; una soglia di sbarramento obbligatoria per tutti gli Stati membri (tra il 3% e il 5%) che contribuisca a evitare un'ulteriore frammentazione partitica¹²⁰; una data e orario comuni per la conclusione delle elezioni¹²¹; incoraggia gli Stati membri a introdurre il voto per corrispondenza, elettronico e via internet¹²², nonché a garantire standard più elevati in materia di informazione, equità e obiettività della copertura mediatica nel corso delle campagne elettorali, specie per le emittenti pubbliche.¹²³ Come da altri già evidenziato,¹²⁴ la proposta più qualificante del Parlamento europeo e più direttamente connessa con la novità degli '*Spitzenkandidaten*' è quella di creare una circoscrizione elettorale comune ove i capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di presidente della Commissione.¹²⁵

Nonostante la proposta non miri all'irrealistico obiettivo di uniformare le procedure elettorali nazionali, il suo esito resta però incerto, visto il difficile iter decisionale che l'attende (approvazione all'unanimità del Consiglio, assenso del Parlamento a maggioranza assoluta e approvazione degli Stati membri per l'entrata in vigore).¹²⁶

8. Conclusioni

Qualcosa, dunque, si muove a livello di federalizzazione dei partiti politici in Europa. Ma si tratta ancora di troppo poco. Ben più gravi sono state le tendenze contrarie a tale federalizzazione indotte dalle prassi intergovernative proliferate durante la crisi e stabilizzate dal-

¹¹⁶ Punto L. della proposta di Risoluzione cit.

¹¹⁷ Di dodici settimane prima delle elezioni, al fine di concedere a candidati ed elettori di tutta l'UE lo stesso tempo per prepararsi e riflettere prima del voto: punto 5. della proposta di Risoluzione cit.

¹¹⁸ Sempre di dodici settimane prima delle elezioni, così da permettere la presentazione di programmi elettorali, l'organizzazione di dibattiti tra candidati e lancio di campagne elettorali di livello europeo: punto 9.

¹¹⁹ Punto 17.

¹²⁰ Punto 7.

¹²¹ Così da impedire che l'esito delle elezioni sia influenzato dalla divulgazione dei risultati elettorali in alcuni Stati membri, caldeggiandosi a tal fine il mantenimento del divieto di rendere noti anticipatamente i risultati elettorali: punto 8.

¹²² Punto 14.

¹²³ Punto 18.

¹²⁴ A. COSSIRI, *Cantiere aperto per l'armonizzazione della legislazione elettorale europea*, in *Quad. cost.* 2016/1, 131.

¹²⁵ Punto Q della Risoluzione cit. (e relativo Allegato: *Proposta di Decisione del Consiglio che adotta disposizioni che modificano l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto*, in cui si aggiunge un Art. 2 bis all'Atto in questione, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, recante appunto che: «Il Consiglio decide all'unanimità in merito alla creazione di una circoscrizione elettorale comune in cui i capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di presidente della Commissione».

¹²⁶ Il che spiega come mai, fin qui, simili proposte di riforma non abbiano mai avuto successo: A. COSSIRI, *op. loc. ult. cit.*

le riforme della governance economica. Le trattative riservate al vertice fanno salire sul piedistallo i capi degli esecutivi nazionali, magari preventivamente validati dai 'mercati' (come nel caso del Presidente del Consiglio 'tecnico' Mario Monti), per mettere a confronto i 'campioni nazionali' con la Cancelliera tedesca. Più importante di un dialogo 'tra pari' sarebbe, ad es., un dialogo tra il vertice del maggior partito di sinistra italiano e il vertice della SPD tedesca su quali politiche sociali possano costruirsi contro la stagnazione, onde dar vita dal basso a una linea chiaramente definita delle sinistre europee antagonista a quella delle forze conservatrici. La crisi ha evidenziato come le istituzioni e le procedure europee siano in grado di favorire il primo tipo di 'dialogo-dialettica' e indebolire il secondo: la logica perseguita dall'attuale Presidente del Consiglio Renzi di costruire il 'partito della nazione', deideologizzato e tutto proteso alle riforme pro competitività, è frutto dell'emulazione del modello merkeliano della *Grosse Koalition*, a sua volta frutto delle spinte e contospinte prodottesi a partire dall'entrata in funzione dell'euro sull'ordinamento tedesco.¹²⁷ Lo stesso sistema elettorale europeo (proporzionale, frammentato in tante legislazioni nazionali differenti) non sembra in grado di produrre altro che 'grandi coalizioni' centriste (detentrici della maggioranza assoluta del Parlamento europeo), senza innescare proposte politiche alternative (tranne la contrapposizione, ormai trita, di europeisti contro anti-europeisti) e senza che il nuovo rituale degli *Spitzenkandidaten* abbia mutato di molto il quadro.¹²⁸ A monte di tutto ciò sta forse il fatto che, negli anni in cui si andava costruendo l'unione monetaria e approvando il (poi abortito) Trattato costituzionale del 2004, i partiti nazionali hanno reagito alla loro crisi di legittimazione popolare e di radicamento (in Italia come altrove) aggrappandosi alle strutture istituzionali centrali dello stato per ottenerne risorse economiche e materiali, oltre che poteri giuridico-formali.¹²⁹ Questo legarsi a doppio filo alle istituzioni centrali dello stato-nazione da parte dei partiti, probabilmente, ha ostacolato e ostacola l'evoluzione verso un'europeizzazione della politica e dei partiti nazionali.

L'improvvida estensione dei moduli regolativi propri della vigilanza sulle imprese private nel mercato unico all'ambito delle decisioni di spesa e di welfare delle pubbliche autorità¹³⁰ ha condotto alla proliferazione di indicatori quantitativi, misurazioni tecniche ampiamente discrezionali e managerializzazione delle politiche di bilancio nazionali.¹³¹ Lo scenario è quello di una politica europea dei 'surrogati' con cui politici (probabilmente) inadeguati alle

¹²⁷ C. BASTASIN, *Perché l'Europa dovrà ancora fare i conti con la Merkel*, Il Sole 24 ore, 6 agosto 2015, secondo cui la leadership della Cancelliera Merkel sarebbe dovuta sia a una componente apolitica nell'elettorato tedesco, sia all'evoluzione dei sistemi nazionali verso coalizioni centriste, create per negoziare meglio nel contesto competitivo della politica europea.

¹²⁸ J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Roma-Bari 2015, 110ss.

¹²⁹ P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari 2012; sulla preferenza delle élites per carriere politiche (ma anche manageriali) nazionali anziché europee, cfr. H. BEST, *Elites of Europe and Europe of elites: a conclusion*, in H. BEST, G. LENGYEL, L. VERZICHELLI (eds.), *The Europe of Elites. A Study into the Europeanness of Europe's Political and Economic Elites*, Oxford 2012, 236.

¹³⁰ D. CHALMERS, M. CHAVES, *EU Law-Making and the State of European Democratic Agency*, in O. CRAMME, S. B. HOBOLT (eds.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, cit., 171-177. Si è parlato, a tal proposito, di *modello della sorveglianza* contrapposto al *modello federale*: R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, cit., 335.

¹³¹ M. DANI, *Numeri e principio democratico*, cit.

sfide del tempo cercano di istillare false sicurezze nei propri elettorati nazionali. Lo strumentario è quello di architetture istituzionali sempre più barocche di difficile se non impossibile comprensione popolare, validate dai saperi tecnici dell'economia e puntellate dalla sanzionabilità giurisdizionale delle regole numeriche. Come un tempo si faceva con l'ampliamento delle fortificazioni militari attorno alle città, la rete protettiva dei numeri di Maastricht oggi ha esteso il suo raggio, dando una parvenza di accresciuta sicurezza:

la tecnica della fortificazione (...) ci mostra a chiare lettere come noi, per premunirci contro l'irruzione delle forze nemiche, siamo costretti a circondarci, in fasi successive, di sempre nuove opere di difesa (...). (È) sorprendente (...) con quanta ostinatezza generazioni di architetti militari, nonostante il loro talento senza dubbio eccezionale, si siano mantenute fedeli a un'idea radicalmente sbagliata (...). (T)ale era la concentrazione su (llo schema della fortezza a stella), da indurre a trascurare la circostanza che (...) quanto più ci si trincerava, tanto più risolutamente ci si mette sulla difensiva, costretti alla fine ad assistere, da una posizione fortificata con ogni mezzo immaginabile e senza poter fare nulla, a come le truppe nemiche, aprendosi altrove una zona di combattimento scelta da *loro*, ignorino bellamente le fortificazioni. (...) (C)on la crescente complessità dei progetti, andava altresì aumentando il tempo di attuazione e quindi la probabilità che, a lavoro appena concluso, se non addirittura prima, le fortificazioni risultassero già superate per via dei nuovi sviluppi prodottisi nell'artiglieria e nei programmi strategici, sempre più consapevoli del fatto che tutto si decide nel movimento e non nella stasi.¹³²

¹³² W. G. SEBALD, *Austerlitz* (trad. di A. Vigliani), Milano, Adelphi, 2002, 21-23.