

Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact

Federico Losurdo*

1. Democrazia e fiducia dei mercati

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Il “compromesso costituzionale” di Maastricht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Stato d'eccezione e diritto europeo della crisi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Il circolo vizioso tra austerità e riforme strutturali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici

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

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