

## **The Dark Side of the Moon. L'“euroscetticismo” nel diritto europeo**

*Marco Baldassari  
Alberto Quintavalla*

### *1. Introduzione*

Il rapporto tra le costituzioni nazionali e i nuovi modelli di ordinamento sovranazionale come quello europeo occupano uno spazio rilevante nella letteratura giuridica e politologica impegnata sul delicato tema del “deconsolidamento” o “trasformazione” dei sistemi democratici. Partendo dalla problematicità di questo rapporto, cercheremo di fornire alcuni spunti critici per abbozzare un'interpretazione della costruzione europea che non sia meramente apologetica ed autocelebrativa, come la narrazione dell'Europa quale esclusivo presidio di pace, la retorica della crescita sostenibile, l'idea della sovranazionalità come elemento positivo in sé, l'idea dell'irreversibilità del processo d'integrazione.

In altre parole tenteremo di portare all'attenzione del lettore alcune riflessioni che possano gettare una qualche luce sul “lato oscuro” del diritto europeo e del progetto europeista, mostrando le contraddizioni interne e i punti di attrito che il sistema di *governance* europea sviluppa con e attraverso gli stessi Stati membri. Proprio il rapporto tra ordinamento interno e “vincolo esterno” costituisce, come verrà sottolineato, un campo di analisi che permette di verificare la tenuta (o lo svuotamento) del nesso tra sovranità popolare e rappresentanza istituzionale sovranazionale.

Negli ultimi anni l'Unione Europea (UE) e il progetto di integrazione stanno vivendo alterne vicende. Per queste ragioni, la maggior parte degli studiosi si concentra su quali rischi e su quali contraddizioni il progetto europeo dovrebbe risolvere. Sebbene sia passato più di mezzo secolo dal suo esordio, il problema che affligge principalmente la costruzione europea – e che non ha ancora trovato un'effettiva soluzione – è sempre quello del deficit democratico.

È sbagliato, però, pensare che la carenza di democrazia si limiti al fatto che l'UE soffra di mancanza di legittimità democratica. Infatti, si deve ritenere che il deficit democratico possa, e debba, comprendere una serie di fattori quali, ad esempio, le contraddizioni interne del diritto europeo in rapporto al controverso

processo di una sua “costituzionalizzazione” e la trasformazione del concetto di democrazia fino al rischio di un suo potenziale svuotamento.

Pertanto, il processo di integrazione europea non solo è lento e macchinoso ma è anche caratterizzato da un ordinamento giuridico composito e multilivello che ne influenza l'evoluzione. Ordinamento che, oltre a presentare caratteri di dinamicità, adattabilità, conosce, d'altro canto, limiti di diverso genere. Sul piano giuridico i limiti consistono nella critica interna al diritto europeo stesso, portata avanti dalle Corti costituzionali nazionali e sviluppatesi come “dottrina dei contro limiti”. Sul piano politico, viceversa, è riscontrabile un rinnovato – e spesso velleitario – protagonismo degli Stati-nazione, oppure l'affermazione di istanze democratico-radicali volte a sbarazzarsi del “consenso permissivo”<sup>1</sup>, oppure, più genericamente, il manifestarsi di un rifiuto populistico euroscettico.

Così, il “nemico europeo” non solo è combattuto dalla pleora di osservazioni critiche avanzate sul piano politico-mediatico, ma anche in riferimento ad una dimensione prettamente giuspubblicistica. Questo si riscontra soprattutto per le riserve che le Corti costituzionali hanno mantenuto in merito all'accettazione del “valore costituzionale” dei trattati europei. Del resto, per esempio, gli obiettivi programmatici di pieno impiego e di perequazione economica enunciati nelle carte nazionali si trovano ad essere spesso in tensione con gli obiettivi comunitari incentrati primariamente sulla concorrenza, sul mercato e sul pareggio del bilancio pubblico. In altri termini, l'UE è soggetta sia a vincoli interni posti dall'operato delle Corti costituzionali nazionali che – unitamente alla Corte di Giustizia – dovrebbero contemporaneamente garantire un'applicazione concreta ed uniforme del diritto europeo, così come a critiche esterne mosse da analisti politici, giuristi ed economisti che cercano di individuare quali siano le lacune che l'UE debba al più presto colmare.

## *2. I limiti interni*

Al presente è facilmente percepibile come sia nei dibattiti dottrinali sia nell'applicazione fattuale del diritto è in atto un'europeizzazione non solo dei principi costituzionali nazionali bensì anche delle stesse teorie nazionali costituzionalistiche. Secondo l'opinione prevalente si può ormai parlare di un diritto costituzionale europeo sancito all'articolo 6(3) del Trattato sull'Unione Europea (TUE) in cui si sancisce che «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

---

<sup>1</sup> G. Majone, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, in «Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione», settembre 2010, p. 7. (reperibile all'indirizzo web [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)). Cfr. anche Id., *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.

Inoltre, un ruolo determinante nel processo di consolidamento del costituzionalismo europeo è svolto, parallelamente agli organi legislativi ed esecutivi, dalla Corte di Giustizia. Tale istituzione dell'Unione Europea ha acquisito ancor più rilevanza a partire da quando il Trattato di Lisbona, *ex art. 6* comma I TUE, ha conferito alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (la cd. Carta di Nizza del 2000) il medesimo valore giuridico dei Trattati. In altri termini, la Corte di Giustizia è stata chiamata a giudicare sul rispetto dei suddetti principi da parte degli Stati membri.

A seguito di un siffatto processo di europeizzazione, lo Stato-nazione si è aperto verso l'esterno, recependo il diritto sovranazionale comunitario e facendo venire meno, almeno in parte, lo Stato costituzionale *tout court*. Lo Stato nazionale si incardina all'interno di una *governance* europea il cui tratto distintivo è la produzione di norme non solo direttamente efficaci negli Stati membri attraverso il cd. principio dell'effetto diretto ma anche prevalenti sulle fonti interne contrastanti (cd. principio della supremazia o della *primauté*). In questo modo, gli Stati membri vedono ridurre progressivamente la propria competenza in materia di normazione in favore delle istituzioni comunitarie, rimanendo peraltro inermi di fronte ad un tale spoglio. Il risultato è la creazione di un nuovo diritto europeo, interdipendente con la normativa nazionale, ma che da essa trae fondamento e ne è superiore. Giustificazione del processo di europeizzazione è stata che «la Comunità Economica prima e l'Unione Europea poi erano l'indispensabile supporto, se non la naturale evoluzione, dello stato nazionale, ormai incapace di affrontare le sfide della interdipendenza e della globalizzazione»<sup>2</sup>.

Nonostante il complicato sistema di *governance* europea, si può agevolmente notare come le critiche verso l'UE si siano quasi sempre rivolte all'Europarlamento. Infatti, sia su un piano mediatico che politico si è spesso cercato di dipingere come il maggiore nemico europeo il Parlamento che siede a Strasburgo, dimenticandosi però che questo fu eletto a suffragio universale – e divenne effettivamente operativo – solo a partire dal 1979. Inoltre, basti notare come «l'aumento continuo dei poteri del PE è stato accompagnato da una parallela, costante diminuzione del tasso di partecipazione alle elezioni europee»<sup>3</sup>. Pertanto, diviene fondamentale evidenziare come il periodo in cui il Parlamento europeo ha iniziato a svolgere il proprio potere legislativo è solo successivo rispetto alla fissazione di alcuni principi portanti del sistema politico e giuridico comunitario quali quello dell'efficacia diretta<sup>4</sup> e quello della prevalenza del diritto comunitario<sup>5</sup>. Da una siffatta riflessione, diventa inevitabile ritenere come lo scollamento tra cittadini e istituzioni comunitarie non derivi tanto dalla mera presenza di un Parlamento democraticamente eletto, quanto piuttosto da una riduzione di poteri a favore di istituzioni tecnocratiche, quali la Commissione e la Corte di Giustizia.

---

<sup>2</sup> Ivi, p. 4.

<sup>3</sup> Ivi, p. 5.

<sup>4</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 5 febbraio 1963, causa 26/62, *van Gend & Loos*, Raccolta, p. 7 ss.

<sup>5</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*, Raccolta, p. 1129 ss.

Significativo è come il principio di prevalenza del diritto dell'UE non sia mai stato espressamente indicato all'interno del Trattato in senso stretto, né nel TUE né nel TFUE. Da ciò si può agevolmente desumere che, come anticipato *supra*, un ruolo tanto primario quanto velato nel processo di integrazione dell'UE spetta alla magistratura comunitaria che dispone di un amplissimo potere alla luce di norme europee estremamente programmatiche e, quindi, vaghe. Il diritto comunitario finora formatosi non può che essere per molta parte giurisprudenza, cioè un insieme di sentenze che talora precedono lo stesso diritto legiferato e ne colmano in molte occasioni le lacune: per proseguire con ulteriori esempi di principi di diritto comunitario introdotti *ex novo* dalla Corte di Giustizia basti citare il cd. effetto utile del diritto comunitario e il correlato obbligo di disapplicazione del diritto interno in contrasto<sup>6</sup> così come la sottoposizione degli atti delle istituzioni alla conformità della “Carta costituzionale di base” che è il Trattato<sup>7</sup>.

Viceversa, sul piano domestico, le Corti costituzionali nazionali si atteggiavano, per un verso, a strumento di esecuzione del diritto comunitario e, per altro verso, a ultimo baluardo in difesa di quello Stato-nazione che giorno dopo giorno è messo a repentaglio. Si viene così ad assistere ad una coabitazione tra ordinamenti e, come sostiene Armin Von Bogdandy<sup>8</sup>, ad una presenza di un duplice diritto costituzionale. Ma l'ordinamento costituzionale multilivello che ne è scaturito non è stato immediatamente accettato in modo pacifico: almeno *ab initio*, è stato osteggiato da alcune Corti costituzionali e, *primus inter pares*, dalla Corte costituzionale tedesca. Quest'ultima, il 29 maggio 1974, con la sentenza Solange I<sup>9</sup> ha statuito come vi dovesse essere una prevalenza delle norme costituzionali tedesche sull'ordinamento dell'UE fintantoché quest'ultimo non si fosse dotato di un proprio decalogo di diritti fondamentali, corrispondenti a quello della Costituzione tedesca, stabiliti da un Parlamento su base democratica<sup>10</sup>.

Si può, dunque, notare che il problema di fondo che veniva messo in luce dalla Corte costituzionale tedesca era la mancanza, nel processo decisionale, di un Parlamento che avesse una solida base rappresentativa e, quindi, democratica. Il peccato originale del processo di integrazione europea, i.e. un deficit di democrazia, aveva comportato l'impossibilità di applicare il diritto comunitario in caso contrastasse con le norme sui diritti fondamentali e la necessaria rimessione della questione dinanzi alla Corte costituzionale tedesca. Un completo ribaltamento della posizione adottata con la sentenza Solange I è avvenuto attraverso la sentenza

---

<sup>6</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, Raccolta, p. 630 ss.

<sup>7</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts*, Raccolta, p. 1357 ss.

<sup>8</sup> «L'Unione presenta una legittimità di natura duale. L'insieme dei cittadini dell'Unione e quello dei popoli organizzati dalle Costituzioni degli Stati membri» (A. Bogdandy, *I principi costituzionali dell'Unione europea*, in «Federalismi.it. Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo», III, n. 6, 2005, pp. 1-51: 24. Reperibile al link <http://www.federalismi.it/document/23032005041449.pdf>.)

<sup>9</sup> BVerfGE 37, 271; 1974 2 CMLR 540 del 29 maggio 1974.

<sup>10</sup> Non rispondendo, pertanto, ai requisiti indicati la Carta di Nizza.

c.d. Solange II<sup>11</sup> in cui si affermava come la Corte costituzionale tedesca non eserciterà più alcuna giurisdizione circa l'applicabilità del diritto comunitario derivato fintantoché la giurisprudenza della Corte di Giustizia è in grado di garantire una effettiva protezione dei diritti fondamentali.

Un siffatto ribaltamento è spiegabile precipuamente per due motivi. *In primis*, nell'arco di tempo che va dal 1974 – anno della prima sentenza – al 1986 – anno della seconda sentenza – la Corte di Giustizia ha considerevolmente sviluppato le proprie competenze e si è confermata una delle istituzioni protagoniste della Comunità europea. Secondariamente, l'operatività del Parlamento europeo, eletto a suffragio universale dal 1979, ha certamente portato il Tribunale federale costituzionale tedesco a riconsiderare le proprie posizioni. Ciononostante, la sentenza Solange II intende ricordare come la Repubblica Federale di Germania non rinunci all'identità del proprio ordinamento costituzionale nel caso in cui alcuni diritti di sovranità siano esercitati da altre istituzioni interstatuali.

Sempre nella medesima direzione va la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 30 giugno 2009 in cui si rileva il problema della legittimità dell'Europarlamento: l'Unione europea è concepita come ente di collegamento tra Stati membri. Ma in un'Unione siffatta «il concetto di ente di collegamento denota un'unione stretta e durevole tra Stati che restano sovrani, un'unione che esercita potere pubblico su base pattizia, il cui ordinamento di base è soggetto tuttavia all'esclusiva disposizione degli Stati membri e nella quale i popoli degli Stati membri – cioè i cittadini aventi cittadinanza nazionale – restano i soggetti della legittimazione democratica»<sup>12</sup>.

Viceversa, appare estremamente curioso come uno Stato ben noto per le sue posizioni euroscettiche – il Regno Unito – e che entro il 2017 dovrà chiamare i propri cittadini ad esprimersi sull'eventuale uscita dall'UE<sup>13</sup> abbia tenuto un comportamento diametralmente opposto rispetto alla Germania. Infatti, già a partire dal 1972 il Parlamento di Westminster aveva approvato lo *European Communities Act*, tramite il quale, attraverso il combinato disposto dei suoi paragrafi (2)1 e 2(4), aveva riconosciuto effetto diretto nell'ordinamento interno al diritto comunitario. Tale riconoscimento non si fermava solo a quello vigente alla data di adesione alle Comunità ma riguardava anche quello che sarebbe stato successivamente introdotto. Nel famoso caso *R v Secretary of State for Transport, ex p Factortame Ltd*, il paragrafo 2(4) è stato interpretato dalla House of Lord come una clausola implicita secondo cui sia compito di una Corte del Regno Unito disapplicare ogni legge nazionale che sia in contrasto con qualsiasi legge di diritto comunitario direttamente applicabile. In tal modo, si può affermare come il legislatore inglese abbia disconosciuto il

---

<sup>11</sup> BvR 2, 197/83; 1987 3 CMLR 225 del 22 ottobre 1986.

<sup>12</sup> Paragrafo 229 della sentenza. e traduzione svolta su incarico dell'Ufficio studi della Corte costituzionale dal Prof. Jörg Luther, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte collettive POLIS, Università del Piemonte orientale.

<sup>13</sup> Si ricordi, peraltro, come il referendum britannico del 5 giugno 1975 circa l'ingresso nella Comunità europea sia stato uno dei più favorevoli all'integrazione europea.

tradizionale principio della sovranità parlamentare, vincolando *pro futuro* le proprie competenze e le stesse prerogative del potere giudiziario.

Si può notare come l'evoluzione dell'assetto comunitario abbia prodotto, da un lato, un rafforzamento indiretto dei governi statali e, dall'altro, un'anomala sovrarappresentazione del potere esecutivo. Ciò ha comportato una notevole riduzione del tasso di democraticità complessivo delle istituzioni: il Parlamento europeo ha sì ottenuto nel corso degli anni maggiori poteri, ma le prerogative di uno Stato di diritto quali la divisione dei poteri non sono (ancora) rispettate. In altri termini, si può affermare ciò che sostiene Lazar, ossia che in questo periodo si sia passati da quella che si definisce una democrazia parlamentare a una democrazia esecutiva<sup>14</sup>. Inoltre, ciò che noi notiamo è come questa democrazia esecutiva, a livello europeo, sia stata affiancata e sostenuta da una democrazia giudiziaria con i connessi problemi di legittimazione che le corti costituzionali nazionali cercano, in qualche modo, di risolvere.

### 3. Il vincolo esterno.

Il rapporto tra ordinamento interno e “vincolo esterno” costituisce un campo di analisi che permette di verificare la tenuta (o lo svuotamento) del nesso tra sovranità popolare e rappresentazione istituzionale sovranazionale. L'analisi di questo rapporto, dovrà necessariamente focalizzarsi sul progetto più avanzato, nonché contraddittorio, della costruzione comunitaria: l'Unione Economica e Monetaria (UEM) e le conseguenti implicazioni giuridiche e politiche che la creazione europea di una “moneta senza Stato” ha comportato per la Costituzione italiana. Se, da un lato, lo stesso governatore della BCE Mario Draghi definì l'euro come un “calabrone”, qualcosa che non dovrebbe volare, ma che tuttavia riesce a farlo<sup>15</sup>, dall'altro il sistema monetario non sembra soddisfare i requisiti mundelliani<sup>16</sup> di un’“area valutaria ottimale” e, anzi, pare esacerbare proprio gli squilibri macroeconomici tra i paesi che hanno adottato la moneta unica (surplus commerciale e deflazione salariale in Germania, crescente indebitamento e stagnazione dei paesi euromediterranei). In Italia, chi ha sottoposto ad un'analisi giuridica critica il sistema euro e che è giunto, da posizioni europeiste, a conclusioni sostanzialmente negative riguardo all'evoluzione della costruzione comunitaria è Giuseppe Guarino, Ministro delle Finanze nel 1987 e Ministro dell'Industria nel

---

<sup>14</sup> M. Lazar, *La lezione francese sulla democrazia esecutiva*, in «Repubblica», 7 maggio 2015, riprendendo N. Rousselier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles*, Gallimard, Paris 2015.

<sup>15</sup> Intervento di Mario Draghi alla Global Investment Conference, Londra 26 luglio 2012.

<sup>16</sup> Il premio nobel per l'economia Robert Mundell, nel 1961 aveva dimostrato che la rinuncia alla flessibilità del tasso di cambio da parte dei paesi che intendevano creare un'unione monetaria era vantaggiosa solo in presenza di determinate condizioni: elevata mobilità del lavoro, interdipendenza economica fra gli stati, assenza di shock asimmetrici. Cfr. R. A. Mundell, *Theory of Optimum Currency Areas*, in «American Economic Review», LI, n. 4, 1961, pp. 657-665.

1992-93. Il giurista italiano indica nel 1999 la data di un “oscuro colpo di Stato”, anno in cui fu approvato il Regolamento 1466/97<sup>17</sup>, il primo atto comunitario che introdusse l'imposizione del vincolo del pareggio di bilancio a medio termine (in stridente contrasto, afferma Guarino, con le disposizioni del Trattato di Maastricht). Un atto che, sempre secondo il giurista, rappresentando un'inaudita usurpazione di sovranità attraverso la messa in opera di una “fraudolenta astuzia”, ha comportato: 1. La violazione tacita del diritto costituzionale degli Stati membri. 2. La limitazione della sovranità, tramite la sottrazione della funzione “esclusiva” di promuovere lo sviluppo dell'UE attraverso le politiche economiche degli Stati membri. 3. L'imposizione di obblighi per gli Stati membri che le loro costituzioni non contemplano.

In altre parole, per Guarino, con l'introduzione del Reg. 1466/97 vengono gradualmente indebolite le capacità degli Stati membri di poter attuare efficacemente “politiche economiche”. Come avviene concretamente questo processo? Semplicemente con l'abrogazione per legge della possibilità per uno Stato di ricorrere all'indebitamento<sup>18</sup>. Si può quindi parlare provocatoriamente di un “euro falso”, poiché in palese contrasto con la lettera dei trattati. Afferma Guarino:

All'obiettivo dello sviluppo è sostituito un risultato consistente nel raggiungimento della parità di bilancio a medio termine. [...] L'euro ha cancellato i poteri ed i mezzi di cui gli Stati avrebbero potuto e dovuto avvalersi per produrre sviluppo. Il problema risiede nel fatto che il regolamento non li ha sostituiti con altri poteri e mezzi<sup>19</sup>.

Sebbene questo ragionamento tenda alla *reductio ad unum* e ad una sorta di “peccato originario” insito, di fatto, nella (dubbia) non conformità di un atto derivato con le disposizioni del Trattato, la riflessione – interna ad una prospettiva tutto sommato europeista – ci pare interessante perché in grado di cogliere proprio gli aspetti contraddittori dell'evoluzione post-Maastricht. La rigidità del Patto di Stabilità – poi modificato con Euro Plus – , infatti, può comportare l'implicita condanna e il rischio di una possibile disintegrazione<sup>20</sup> del progetto europeo stesso<sup>21</sup>. A nostro avviso, la contraddizione principale sta proprio nell'aver accelerato la costruzione di *governance*, insistendo sul primato della “M” dell'UEM, la *pars monetaria*, senza aver adeguatamente previsto la “E”, la *pars economica*, “i mezzi per produrre sviluppo”, che il Legislatore europeo avrebbe pensato come naturale esito,

---

<sup>17</sup> Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

<sup>18</sup> Il riferimento qui dovuto è alla modifica dell'art. 81 della Costituzione italiana e all'introduzione dell'obbligo del pareggio in bilancio.

<sup>19</sup> G. Guarino, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, p. 47-48.

<sup>20</sup> Sull'utilizzo politologico del termine si veda J. Zielonka, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, tr. it. di P. Marangon, Laterza, Roma-Bari 2015.

<sup>21</sup> Su questo punto si veda l'eccellente studio di M. Degni, P. De Ioanna, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Castelvecchi, Roma 2015.

realizzabile attraverso il metodo incrementale: un più stretto “coordinamento delle politiche economiche”. Tuttavia mancano tuttora, di fatto, le fondamentali leve di politica economica che non sono ascrivibili a quello che Marcello Degni e Paolo De Ioanna hanno giustamente definito «episteme di ordine squisitamente giuridico-contabile»<sup>22</sup>. Vengono a mancare, in pratica, gli strumenti essenziali necessari per la mutualizzazione dei debiti attraverso un effettivo bilancio federale<sup>23</sup>, la capacità di *deficit spending* (soprattutto in momenti congiunturali che necessitano di politiche anticicliche) e un rilancio di un piano industriale su scala continentale (New Deal<sup>24</sup>) di ispirazione neo-keynesiana. L'adozione di questi strumenti, oltre ad entrare in collisione con la pervicace resistenza degli Stati membri alla “cessione” di sovranità in tali ambiti, appare, d'altro canto, in tensione con lo stesso DNA dell'impianto comunitario, i cui pilastri economici si fondano sull'ordoliberalismo e il monetarismo<sup>25</sup>. Quest'ultimi non sono semplicemente espressioni dottrinali ma indicano, molto concretamente, le scelte di *governance* economica che vengono tradotte in “riforme strutturali” e che presuppongono come “naturale” e “neutrale” una presunta oggettività della stessa “realtà economica”, fondata sulla centralità del mercato concorrenziale, unitamente al controllo della stabilità dei prezzi (lato offerta). Elementi tutt'altro che “neutri” ed “oggettivi”, ma anch'essi rispondenti ad un preciso sistema assiologico e valoriale di riferimento. Principi “quasi costituzionalizzati” che risultano essere, quindi, sovraordinati agli obiettivi di “piena occupazione”, solidaristici e di giustizia sociale<sup>26</sup>, fortemente presenti, invece, nelle carte costituzionali come quella italiana. Questo tipo di scelta tecno-politica porta inevitabilmente ad un deconsolidamento della democrazia economica – nella misura in cui viene accentuato il lato esecutivo e giudiziario, come più sopra affermato, a scapito di quello partecipativo –, accompagnato da un indebolimento crescente dei sistemi di welfare. Lo stesso Guarino ricorda che

---

<sup>22</sup> Ivi, p. 29.

<sup>23</sup> Si noti come tutto il tema del completamento dell'Unione monetaria – a cui seguirebbe l'Unione bancaria (ancora incompiuta), L'Unione dei capitali, e, infine l'Unione di bilancio, come si evince dal documento strategico dei “5 Presidenti” *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa* – subordina ancora una volta il tema del bilancio al rispetto dei vincoli di convergenza e, in ogni caso, sempre assolutamente “non federale”, cioè non in un'ottica perequativa di distribuzione delle risorse e di riallocazione verso stati o regioni più deboli. La logica rimane sempre quella della competitività, a cui la solidarietà è subordinata.

<sup>24</sup> Su questo punto si veda, per esempio, l'iniziativa cittadini “New Deal 4 Europe. Per un piano europeo straordinario per lo sviluppo sostenibile e l'occupazione”.

<sup>25</sup> Cfr. A. Somma, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, DeriveApprodi, Roma 2014.

<sup>26</sup> Cfr. V. Giacché, *Costituzione italiana contro Trattati europei. Il conflitto inevitabile*, Imprimatur, Reggio Emilia 2015.

il livello di attuazione dello Stato sociale, insieme con le potenzialità produttive del sistema paese e con le qualità della vita, costituiva il frutto superbo della politica dei decenni passati. Questo frutto oggi va rinsecchendosi sotto la pressione delle misure di convergenza<sup>27</sup>

Questa nuova “costituzione economica” che, va ricordato, si gioca su una geometria variabile<sup>28</sup> e su un sistema multilivello e che sembra agire come una sorta di “pilota automatico”, si basa sul fondamentale presupposto che non ai soli Stati membri è limitato (per non dire negato) il ricorso all'aumento della spesa pubblica, quindi alla leva del debito per investimento<sup>29</sup> e, quindi, alle politiche di stimolo alla domanda aggregata, ma nemmeno l'UE, in ultima istanza, è tenuta ad attuare simili politiche anticicliche. Non lo può fare *in primis* perché attualmente non le sono state attribuite le competenze in tali settori, ma nemmeno in futuro potrà farlo, *rebus sic stantibus*, poiché sia la funzione indipendente della BCE, vincolata statutariamente all'esclusiva stabilità dei prezzi, sia le linee guida riguardanti le fonti di finanziamento e di bilancio sono orientate verso un'Unione economica «che non dovrebbe essere neppure concepita come strumento di perequazione dei redditi tra gli Stati membri»<sup>30</sup> e quindi subordinata primariamente agli obiettivi di convergenza.

Ad ulteriore conferma delle contraddizioni in seno all'UEM e, questa volta, rilevate da un ambito prettamente istituzionale, sono le considerazioni di Vítor Constâncio (Vice Presidente della BCE). L'economista della BCE critica le letture *mainstream* della crisi dell'euro, volte a rimuovere il problema strutturale dell'euro e a imputare le responsabilità del malfunzionamento dell'euro-sistema esclusivamente alla mancata convergenza e al fatto che i Paesi membri non rispettano il Patto di Stabilità, in virtù del fatto che hanno accumulato ingenti debiti. Da questa analisi *mainstream* discende che occorre perciò primariamente risanare i bilanci statali, specialmente quelli dei Paesi PIGS. Tuttavia, come ampiamente dimostrato dalla letteratura in materia, non c'è una diretta correlazione tra il rispetto del patto di stabilità prima della crisi e i rendimenti finanziari richiesti oggi. Per esempio la Germania e la Francia non rispettarono i parametri nel 2002-03, Spagna e Irlanda li rispettarono almeno fino al 2007, ma non fu avviata una procedura per deficit eccessivo<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> G. Guarino, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra costituzione ed istituzioni comunitarie*, in «Quaderni costituzionali», XII, n. 1, 1992, pp. 21-64.

<sup>28</sup> Basti ricordare l'*opting out* esercitato dal Regno Unito, dalla Danimarca e dalla Svezia e la distinzione tra i Paesi della zona euro degli stati membri “senza deroga” e quelli che non aderiscono “stati membri con deroga” (art. 139 TFUE)

<sup>29</sup> Va ricordato che esiste una clausola di “flessibilità”, che prevede uno scorporo dalle spese per investimento dal debito, così come diversi casi di “sospensione” dell'obbligo di convergenza in momenti di congiuntura sfavorevole. Tuttavia quello che qui ci preme sottolineare è il carattere “orientativo” e “programmatico” dei criteri di convergenza.

<sup>30</sup> J.-C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, M. Schulz, *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, p. 17. Relazione reperibile sul sito ufficiale dell'Unione europea al seguente link: [http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_it.pdf).

<sup>31</sup> Cfr. A. Bagnai, *Lezioni dalla crisi. Perché il Parlamento dovrebbe sfiduciare la Commissione*, intervento al convegno “Morire per l'euro?”, organizzato dal gruppo EFD presso il Parlamento Europeo il 3

È lo stesso Constâncio a rilevare che nei primi anni dell'introduzione dell'euro non c'è stato un significativo aumento del debito pubblico negli Stati che ora sono sotto stress come Spagna e Grecia<sup>32</sup>. Occorre, pertanto dotarsi innanzitutto di una nuova narrativa della crisi che non identifichi nell'indebitamento pubblico il problema primario. La crisi non riguarda il *bilancio*, ma la *bilancia* commerciale e dei pagamenti, cioè di rapporto tra gli squilibri commerciali e creditizi che si sono venuti a creare tra le zone "core" e quelle periferiche. Il problema quindi risiede in queste asimmetrie e in questi squilibri che non possono essere risolti semplicemente appellandosi ad un maggior sforzo competitivo da parte dei Paesi membri in difficoltà.

Questi problemi strutturali dell'UEM non sono disgiunti, del resto, da un problema di democraticità dello stesso sistema e di un effettivo esercizio di sovranità popolare. Sebbene nel sistema UE siano ancora garantiti, nonostante crescenti difficoltà, le libertà di circolazione e a livello normativo anche i diritti sociali, si tratta pur sempre di "libertà negative", certo necessarie, ma non sufficienti. Al netto degli aspetti formali, ormai residuali, della democrazia liberal-rappresentativa, è sempre più difficile per i cittadini prendere parte realmente al processo decisionale, attraverso una partecipazione di carattere politico che non sia puramente teatrale-mediatica. Su questo punto concordiamo con le tesi di Colin Crouch sulla post-democrazia come esaurimento della parabola di sviluppo incentrato sulla creazione dei sistemi welfaristici. Questo viene rappresentato come il "divorzio" tra capitalismo e democrazia, il venir meno del patto tra capitale e lavoro<sup>33</sup>. La realizzazione di quello che Friedrich von Hayek aveva, già negli anni Trenta, auspicato: che le scelte democratiche non dovessero interferire con le leggi del mercato. Come afferma correttamente Luciano Barra Caracciolo:

La sovranità in questo processo "inavvertito", si "frantuma", cioè viene eliminata, appunto negli automatismi regolatori di un'autorità sovranazionale, senza riaccentrarsi. La sovranità e la democrazia, che ne è il complemento nel costituzionalismo moderno, semplicemente scompaiono<sup>34</sup>.

---

dicembre 2013. Reperibile al seguente link: <http://goofynomics.blogspot.it/2013/12/lezioni-dalla-crisi-perche-il.html>.

<sup>32</sup> «Per esempio, tra il 1999 e il 2007, il debito pubblico spagnolo è passato dal 62,4% del PIL al 36,3% del PIL. In Irlanda, nello stesso periodo, è diminuito dal 47% al 25% del PIL. Per quanto a livelli relativamente alti, il debito pubblico è diminuito anche in Italia (dal 113% al 103,3% del PIL) ed è aumentato solo di poco in Grecia.», Vítor Constâncio, *The European Crisis and the Role of the Financial System*, Intervento alla Banca di Grecia, Atene, 23 maggio 2013. Reperibile in italiano al seguente link: <http://vocallestero.it/2015/01/19/la-bce-scopre-che-il-problema-e-la-finanza-privata-non-quella-pubblica/>.

<sup>33</sup> Cfr. C. Crouch, *Postdemocrazia*, tr. it. di C. Paternò, Laterza, Roma-Bari 2009.

<sup>34</sup> L. Barra Caracciolo, *La Costituzione nella palude*, Imprimatur, Reggio Emilia 2015, p. 157.

Le “forze retro sceniche”<sup>35</sup> che agiscono dietro l’impalcatura formale della democrazia sembrano sfuggire al controllo del popolo, ormai sempre più lontano dal luogo delle decisioni. Anche un’attenta lettura interna e critica del diritto europeo sembra aver colto questo incontrovertibile dato. Ma alla fine varrà pur sempre l’adagio brechtiano: «Non sarebbe in tal caso/Più semplice se il governo/Sciogliesse il popolo/E ne eleggesse un altro»<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> L’espressione si trova in G. Zagrebelsky, L. Canfora, *La maschera democratica dell’oligarchia*, Laterza, Roma-Bari 2015.

<sup>36</sup> B. Brecht, *La soluzione* (Die Lösung) (1964), in Id., *Poesie politiche*, a cura di E. Ganni, Einaudi, Torino 2014, p. 191.