

IL “CONVITATO DI PIETRA”: LA SOVRANITÀ MONETARIA NEL DIBATTITO COSTITUZIONALISTICO. SPUNTI DI RIFLESSIONE PER UNA CRITICA COSTITUZIONALISTICA DELLA MONETA UNICA EUROPEA

1. *Premessa: una riflessione “eterodossa”* – 2. *Il rapporto tra unione monetaria e democrazia costituzionale nella riflessione di Barra Caracciolo: il possibile ruolo della scienza economica nel diritto costituzionale contro l'ortodossia dominante* – 3. *Una teoria per il rilievo del ruolo dell'elemento economico-sociale nel costituzionalismo europeo: il “conflict laws-constitutionalism”* – 4. *L'istituzionalizzazione del deficit democratico. Prospettive oltre i luoghi comuni del dibattito costituzionalistico, tra unione monetaria, modello istituzionale europeo e dialogo tra le Corti.* – 5. *Considerazioni conclusive.*

«Il mercato unico verrà poi,
quando la federazione verrà attuata»
Luigi Einaudi, 1952

1. Premessa: una riflessione “eterodossa”

Uno spettro si aggira per l'Europa: lo spettro del luogocomunismo¹.

Se ciò è stato vero per le dottrine economiche che hanno determinato le politiche europee a seguito della crisi dell'euro², sembra non lo sia di meno per quelle costituzionalistiche, informate, negli ultimi decenni, sotto la spinta propulsiva della globalizzazione e del processo di costituzionalizzazione europeo, da teorie e dottrine le quali sembravano aver completamente scardinato le basi del costituzionalismo, sulla base di quelli che ormai sono divenuti dei “luoghi comuni” nel dibattito scientifico, in una tensione che ha portato ad adeguare tali dottrine ai mutati scenari ma che ha al tempo stesso messo in crisi gli stessi concetti fondamentali del costituzionalismo³.

La ricerca della soluzione ai problemi posti dal mutamento degli scenari storici che avevano determinato l'avvento delle Costituzioni che tuttora dovremmo ritenere i modelli paradigmatici del costituzionalismo europeo, ovvero il ciclo costituzionale del secondo dopoguerra⁴, ha condotto al superamento del positi-

* Dottore di ricerca in Istituzioni e politiche comparate, Università degli Studi “Aldo Moro” di Bari. — ghetimarzulli@hotmail.com

¹ L'icastica e polemica constatazione, che rievoca provocatoriamente il celeberrimo *incipit* del *Manifesto del Partito Comunista* di Marx, invertendone tuttavia i termini (il “luogocomunismo”, ossia l'adesione ad un'ortodossia radicata come assolutamente prevalente nel dibattito politico e scientifico, in questo caso è infatti il denominatore comune dell'ideologia oggi dominante in Europa), è tratta dall'opera di A. BAGNAI, *Il tramonto dell'euro. Come e perché la fine della moneta unica salverebbe democrazia e benessere in Europa*, Imprimatur, Roma, 2012.

² Cfr. *ivi*, *passim*, ma anche ID., *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 3, 2011, reperibile online all'indirizzo <http://www.costituzionalismo.it/articoli/406/>

³ Sul punto si rinvia all'analisi di M. LUCIANI nel paragrafo introduttivo di *Unità nazionale e struttura economica*, relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti *Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino 27-29 Ottobre 2011, reperibile online all'indirizzo <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/bgjc/relazione-luciani> e agli scritti dello stesso Autore *ivi* indicati. Tale analisi si ritrova nella più recente nota metodologica premessa allo studio del “moto delle costituzioni” in *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013, reperibile online all'indirizzo <http://www.rivistaaic.it/articolorivista/dottrina-del-moto-delle-costituzioni-e-vicende-della-costituzione-repubblicana>, 3.

⁴ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova, 2007, 273 ss., «Le costituzioni del parlamentarismo “razionalizzato”», 276.

vismo statualista⁵, definito «mitologia giuridica della modernità»⁶. Tale superamento, tuttavia, nel comportare anche il superamento del costituzionalismo “statualista”⁷, appariva ineluttabilmente destinato ad emergere con forza come una vera e propria frattura rispetto alle dottrine oggi maggioritarie alla prova di una crisi come quella in atto.

Nel panorama della letteratura giuridica italiana, il recente lavoro di Luciano Barra Caracciolo⁸, presidente della sesta sezione del Consiglio di Stato, rappresenta una delle provocazioni più “forti” – da cui scaturisce la presente “lettura” – all’impatto che la crisi in atto sta avendo sul costituzionalismo: la domanda che, come premesso nell’introduzione dell’opera, la percorre per intero, è sintetizzata nel titolo *Euro e (o?) democrazia costituzionale*, contiene la risposta già in sé, nella parentesi a sua volta interrogativa, oltre che nello stesso, esplicito, sottotitolo: *La convivenza impossibile tra Costituzione e Trattati europei*.

Per analizzarla, traendone un più generale spunto sulla necessità di indagare nuovamente e secondo prospettive radicalmente differenti da quelle sino ad oggi dominanti sul ruolo della moneta unica nel dibattito costituzionalistico, occorre premettere che l’opera in questione ha uno scopo primariamente divulgativo e non è prettamente accademica: è al contrario rivolta ad un pubblico ampio, e anche privo di particolari competenze, come viene esplicitato dall’Autore, che spiega come esso sia il frutto dell’esperienza di contatto con il pubblico “generalista” maturata attraverso il proprio *blog*⁹. Prova ne è la presenza di utili «glossari introduttivi» all’inizio di ciascuna delle parti di cui si compone l’opera, ovvero delle schede riassuntive dedicate a particolari concetti economici e giuridici la cui spiegazione è necessaria premessa dell’analisi successiva, o a personaggi che aiutano a collocare storicamente e politicamente il pensiero degli Autori richiamati.

E tuttavia, esso riveste un sicuro interesse anche per gli specialisti, per almeno due ordini di ragioni: primariamente, la sua natura interdisciplinare consente al giurista (il cui interesse è in ambito di principi di teoria generale, di sistemi costituzionali – quello italiano in primis – e del “diritto dei trattati” europei) di avere un’ampia panoramica alle problematiche di economia politica che si riflettono così incisivamente sul fenomeno costituzionalistico europeo (e viceversa, ovviamente, possono dare all’economista fondamentali coordinate di tipo giuridico per la sua ricerca). Secondariamente, ma probabilmente in modo più rilevante, l’interesse è nella natura “eterodossa” dell’analisi che viene condotta con semplicità ma efficacia dall’Autore, in uno stile “polemico” proprio di un *pamphlet* che non è usuale nella letteratura accademica ma neanche isolato, nello stesso campo¹⁰, e che riporta al centro del dibattito giuridico costituzionale concetti

⁵ La letteratura sul tema è notoriamente sterminata: un punto di partenza in questo senso potrebbe rinvenirsi nella celeberrima prolusione pisana di SANTI ROMANO del 1909 intitolata *Lo Stato moderno e la sua crisi*, reperibile in ID., A.E. CAMMARATA (cur.) *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1969. Per una ricostruzione critica sulla dissoluzione dell’approccio giuspositivista nel Novecento fino all’emersione dell’ideologia del c.d. “diritto globale”, si veda P. CAPPELLINI, *L’ermeneutica sulla luna. Ovvero come sta il nostro concetto di interpretazione*, in F. CERRONE, G. REPETTO (cur.), *Alessandro Giuliani: l’esperienza giuridica fra logica ed etica*, Giuffrè, Milano, 2012, 71 ss.

⁶ Così, esemplificativamente *ex multis*, P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2007, in cui peraltro l’Autore metteva in guardia circa il pericolo di una separazione tra Costituzione formale e Costituzione materiale dell’Unione Europea nonché circa il marcato individualismo che caratterizza la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (127 ss., spec. 147 ss.).

⁷ Il quale può collocarsi all’interno di un complesso solco culturale in cui «è possibile collocare la pressante azione di sterilizzazione delle garanzie individuali, in questi anni coerentemente perseguita da buona parte della cultura giuridica. Una vera e propria operazione di lobotomia condotta sulla pelle dei diritti attraverso pratiche artificiali ed espedienti argomentativi fittizi, del tutto inidonei a fronteggiare la complessità del momento storico. E tutto ciò in evidente contraddizione con la trama storica del costituzionalismo che, nel corso di questi secoli, ha più volte dimostrato che i diritti, tutti i diritti (e non solo quelli sociali), sono il prodotto dei processi storici, della lotta politica, del conflitto», come osserva C. DE FIORES in *La democrazia europea oltre lo stato*, in *Diritti comparati*, 10 febbraio 2014 (reperibile online all’indirizzo <http://www.diritticomparati.it/2014/02/la-democrazia-europea-oltre-lo-stato.html>) ma più diffusamente in ID. *L’Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell’Unione al tempo della crisi*, Ediesse, Roma, 2012.

⁸ L. BARRA CARACCILO, *Euro e (o?) democrazia costituzionale. La convivenza impossibile fra Costituzione e Trattati europei*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2013.

⁹ Il cui nome, “Orizzonte 48”, richiamando la data di entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la pone come proprio orizzonte: si veda online all’indirizzo <http://orizzonte48.blogspot.it/>

¹⁰ Il riferimento è ad un’altra recente opera avente ad oggetto un argomento simile a quello trattato nel lavoro qui analizzato, ossia G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, CEDAM, Padova, 2013, che, muovendosi sempre nella prospettiva del diritto dell’economia, pur restando nell’ambito della letteratura accademica, adotta analogamente uno stile «provocatorio, deciso nelle conclusioni e irriverente tipico del *pamphlet*» (così S. Cassese, nella sua presentazione del volume, nel resoconto di V. CUSSEDDU reperibile online all’indirizzo <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=19321>). La prospettiva critica qui emerge chiaramente come tentativo di smentire il luogo comune – diffuso tra i vertici delle istituzioni europee oltre che presso la dottrina giuridica, politica ed economica maggioritaria – per cui la crisi sia stata il «frutto dell’avidità e dell’ingenuità umana, apparentemente ben ripartite tra speculatori e consumatori. Comportamenti irrazionali dettati da spiriti animali insopprimibili», un fenomeno di fronte al quale il compito dello scienziato sociale «sarebbe quello di attrezzarsi per il monitoraggio e l’immediato pronto soccorso, in modo da ridurre subito l’impatto, come si fa per le calamità naturali», cfr. *ivi*, dalla prefazione, XV-XVI.

fondamentali, in quanto fondanti, ma soprattutto, dotati tuttora di forza sia prescrittiva che programmatica¹¹, che attengono alla delega di sovranità monetaria da parte dello Stato italiano e della sua compatibilità con il sistema costituzionale così come era stato concepito nel disegno dei Costituenti: argomento di importanza assolutamente centrale al tempo della crisi dell'euro, che sembra essere considerato un vero e proprio "convitato di pietra" nel dibattito scientifico costituzionalistico¹².

2. Il rapporto tra unione monetaria e democrazia costituzionale nella riflessione di Barra Caracciolo: il possibile ruolo della scienza economica nel diritto costituzionale contro l'ortodossia dominante

L'analisi di Barra Caracciolo prende le mosse dalla scelta storica del Costituente nel senso di informare la parte economica della legge fondamentale ai principi di un capitalismo armonizzabile con le esigenze della sovranità popolare, denunciando in modo efficace che, per attaccare questo disegno fondante del nostro ordimento, nel dibattito pubblico è stato fatto un uso strumentale di alcuni mali endemici propri del sistema economico-sociale, quali clientelismo e corruzione, da combattere a costo di una minor democrazia.

Il processo logico che ha prodotto ciò che l'Autore definisce «la perdita del senso della democrazia costituzionale» è tanto semplicistico quanto seducente: poiché lo Stato e le sue istituzioni generano clientelismo e corruzione, per combattere questi mali occorre ridurre il ruolo, e delegare il controllo di elementi chiave della politica economica ad organismi tecnici, che sarebbero neutrali e imparziali per definizione.

Di tale processo logico, la cui traccia e il cui peso è fortemente riscontrabile nel dibattito scientifico oltre che in quello politico, viene svelata la fallacia, insita nell'assunzione della neutralità del disegno perseguito dai "tecnici", che, in realtà, segue inevitabilmente una precisa ideologia, che si è affermata in contrapposizione a quella del disegno del Costituente, che invece mirava al perseguimento dell'obiettivo della piena occupazione scolpito da Amintore Fanfani e Egidio Tosato nell'art. 1 e da Lelio Basso nell'art. 4 della Carta costituzionale¹³, richiamando, nel dibattito da cui la disposizione prese forma «non solo il ruolo dello Stato, ma il programma, insito nella Costituzione, e da realizzare, di rendere lo stesso Stato un luogo di partecipazione e di appartenenza, senza ostacoli sociali, di tutti i cittadini»¹⁴.

Tale prospettiva è stata ribaltata, negli ultimi decenni, a causa di una serie di "interventi", supportati dalla diffusione di un "comune sentire", divenuto progressivamente incompatibile con le «ragioni storiche ed economiche dello Stato democratico moderno quale riassunto nella Costituzione»¹⁵: di ciò si dà conto, partendo dalla confutazione dei luoghi comuni propri di tale vulgata, e in particolare quello per il quale «abbiamo vissuto al di sopra delle nostre possibilità», che Keynes compì con la propria analisi sul ruolo dell'"autosufficienza nazionale" già dal 1933¹⁶.

Da tali premesse, l'adesione alla moneta unica viene qualificata quale «mutamento costituzionale "extra ordinem"»¹⁷, revisione costituzionale effettuata "tacitamente" che impinge le scelte fondamentali del Costituente nell'ambito dei rapporti economico-sociali, mascherando l'indebita intromissione dei nuovi poteri con il perseguimento della tutela di nuovi diritti quelli di "quarta generazione", definiti "cosmetici" in quanto utili a tale mascheramento¹⁸, mentre l'universalità dei diritti (sulla quale poggiano così tante pronunce di giudici nei vari ordinamenti) viene messa in pericolo dal "superamento" degli Stati nazionali, che nello scenario globale divengono mere "finzioni" al di fuori della cornice della codificazione nello Stato nazione¹⁹.

¹¹ L'immediata applicabilità, seppur con forza diversa, di tutte le disposizioni della Costituzione, anche se programmatiche, sostenuta in dottrina in particolare da Crisafulli (V. CRISAFULLI, in particolare in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano 1952, 51 ss.) come è noto, è stata sancita dalla prima sentenza della Corte costituzionale italiana, del 1956, per una cui recente ricostruzione critica si veda M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, cit., 5-9.

¹² Anche tra le numerose e spesso penetranti analisi critiche sull'evoluzione della crisi economico-finanziaria in rapporto alle norme e ai principi costituzionali e alla loro attuazione, è frequente la tendenza ad individuare degli errori nelle politiche di gestione della crisi da parte degli organismi che le hanno attuate (con i conseguenti interrogativi, di tipo prettamente costituzionalistico riguardo la loro democraticità e *accountability*), piuttosto che nella insostenibilità del sistema costruito attorno alla moneta unica europea in quanto tale.

¹³ Nella copertina del volume, i padri costituenti italiani Calamandrei, Basso e Fanfani vengono iconograficamente contrapposti al Ministro federale tedesco delle finanze Wolfgang Schäuble, al Commissario europeo per gli Affari economici e monetari e vicepresidente della Commissione europea Olli Rehn e al primo presidente permanente dell'Eurogruppo Jean-Claude Juncker.

¹⁴ L. BARRA CARACCILO, op. cit., 33.

¹⁵ Ivi, 37.

¹⁶ J.M. KEYNES, *National Self-Sufficiency*, in *The Yale Review*, Vol. 22, no. 4 (June 1933), 755-769.

¹⁷ L. BARRA CARACCILO, op. cit., 46.

¹⁸ Ivi, 55-58.

¹⁹ Ivi, 61.

La seconda parte del volume descrive le cause economiche della crisi (e in particolare di quella italiana) in rapporto alla scelta della moneta unica e all'ascesa del paradigma liberista²⁰. Lontano dalla ricorrente storiografia costituzionale dell'Europa, l'attenzione viene posta sulla dottrina del "vincolo esterno", che rappresenta il cuore delle tesi del libro. L'assoggettamento degli Stati al vincolo della moneta unica risponde ad una precisa ideologia e ad un disegno "irreversibile" di "dispersione" della sovranità che, superando l'impostazione keynesiana – che, come si è detto, aveva influenzato la genesi della Costituzione nel secondo dopoguerra²¹ – abbraccia le idee di von Hayek, dall'opera del quale è stata tratta la dottrina dell'indipendenza "pura" delle autorità monetarie come strada per la necessaria "stabilità dei prezzi" e per la fissazione degli stessi unicamente attraverso il gioco della libera concorrenza, che rispettivamente costituiscono i principali obiettivi della Banca Centrale Europea e del Mercato Unico. Nell'evoluzione del pensiero dell'economista austriaco, la semplice indipendenza della Banca Centrale inizialmente prospettata²², veniva sostituita da una più efficace "denazionalizzazione della moneta"²³: più efficace perché meglio sottratta alla pressione dell'autorità politica, storicamente dimostratasi incapace di governare l'inflazione per la sua propensione ad abusare del controllo diretto della massa monetaria²⁴. Tale dottrina si traduce oggi normativamente negli articoli 123 e 124 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, che vietano alla Banca Centrale Europea l'acquisto di titoli di debito degli Stati membri.

Gli effetti che la dottrina dell'indipendenza pura ha su tutto l'assetto macroeconomico sono rilevantissimi: al mancato intervento pubblico, impedito dall'impossibilità di finanziamento del *deficit* statale attraverso l'intervento dell'autorità monetaria, consegue la crescente disoccupazione che a sua volta diminuisce il livello salariale, per effetto dell'applicazione delle leggi della domanda e dell'offerta sul mercato del lavoro, e, quindi, diminuisce il potere d'acquisto dei lavoratori e l'inflazione²⁵.

Tale modello di indipendenza pura della Banca Centrale²⁶, evidenzia l'Autore, è stato realizzato soltanto nell'area monetaria dell'euro, e solo per mezzo di una previsione, quella del perseguimento della stabi-

²⁰ Su cui, tra i giuristi italiani, si veda, diffusamente, G. BUCCI, *Diritto e politica nella crisi della globalizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2009, 115 ss.

²¹ Cfr. sul punto M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 37-38. Nel senso che tracce evidenti dell'impostazione keynesiana sarebbero rinvenibili nella Costituzione, A. BALDASSARRE, AA. VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 54 ss. Secondo G. Di Plinio sarebbe empiricamente verificabile che gli strumenti giuridici dell'intervento pubblico di tipo keynesiano sono stati assorbiti integralmente in sede di "scrittura" delle Costituzioni economiche occidentali del Novecento in risposta alla crisi e alla trasformazione strutturale del capitalismo liberale, cfr. *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la costituzione economica della crisi globale*, in G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARA (cur.), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2012, 61 ss., 92. *Contra*, A. PREDIERI, *Euro. Poliarchie democratiche e mercati monetari*, Giappichelli, Torino, 1998, 216 ss.

La costituzione economica europea sarebbe invece evidentemente incompatibile con il disegno della Costituzione repubblicana secondo G. DE VERGOTTINI, in *La Costituzione economica italiana: passato e attualità*, in *Diritto e società*, 2010, 333 ss., per cui: «per quanto riguarda l'interrogativo della compatibilità fra l'originaria costituzione economica e principi comunitari, limitandoci al basilare principio di concorrenza, cioè a una chiara individuazione della essenzialità del mercato competitivo, occorre ammettere senza equivoci che vi è stato in passato un contrasto tra le due costituzioni: quella italiana implicitamente legittimava l'uso di politiche protezionistiche mentre quella europea lo nega decisamente. [...] In conclusione, i principi costituzionali in materia economica si desumono oggi non solo dalla Costituzione italiana, ma anche e soprattutto dai trattati europei».

²² F. A. VON HAYEK, *The Constitution of Liberty*, 1960, University of Chicago Press, Chicago.

²³ Id., *Denationalisation of Money*, Institute of Economic Affairs, Londra, 1978.

²⁴ Id., *Law, Legislation and Liberty*, volume III, Routledge, Londra, 1982, 58.

²⁵ L. BARRA CARACCILO, op. cit., 123 ss. spec. 134-135.

²⁶ Per una ricostruzione del quale può rinviarsi a 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*, 283 ss. per il quale la natura unicamente "sovrastatale" dei possibili meccanismi di controllo della Banca Centrale Europea rappresenta un limite insito nell'incompletezza della costruzione europea e dunque una conseguenza del più ampio *deficit* democratico, con l'avvertimento, basato proprio sull'esperienza dell'ordinamento tedesco che «se si va alla ricerca della responsabilità politica della BCE partendo dal presupposto per cui il principio democratico nell'Unione europea è presente solo ed in quanto ve lo abbiano trasferito gli stati membri, si finisce per abdicare [...] alle ragioni del controllo democratico sul governo della moneta e quindi anche ad una possibile responsabilità politica dell'istituzione ad essa deputata, con ciò legittimando istanze di tipo tecnocratico sulla base di criteri solamente formali» (308). Per queste ragioni, l'Autore evidenzia come il quadro normativo dell'indipendenza funzionale e istituzionale, osservato alla luce della prassi seguita dalla BCE gettasse ombre sulla responsabilità della sua condotta.

Secondo L. Bini Smaghi, peraltro, le tutele puramente giuridiche poste a tutela dell'indipendenza della Banca Centrale Europea, sulla base dell'esperienza maturata negli anni della moneta unica, non sono di per sé sufficienti a garantirne l'indipendenza, la quale non può che riposare in definitiva sul rispetto della stessa da parte della classe politica governante degli Stati, che dovrebbe accettare la delega di sovranità in materia in nome di un superiore interesse alla tutela del benessere delle generazioni future, e dunque essa rimane responsabile delle istituzioni politiche: gli sviluppi recenti della crisi dell'eurozona hanno in effetti mostrato quale può essere il peso della politica degli Stati membri dotati di maggior peso, nel condizionare le decisioni della Banca Centrale. Sul punto si veda L. BINI SMAGHI, *Central Bank Independence in the EU: From Theory to Practice*, in *European Law Journal*, Vol. 14, 2008, pp. 446 ss.

lità dei prezzi mediante il divieto di intervento della Banca Centrale, attraverso «una previsione supernormativa e pretesamente (para) costituzionale»²⁷.

Del resto, a proposito del ruolo della BCE, la dottrina italiana più avvertita aveva già messo in guardia (invano) sulla necessità di un compiuto sistema di democrazia economica nell'area europea, per evitare che se ne condizionassero gli esiti positivi a «variabili significative assai differenziate nell'area comunitaria, quali la ricchezza del tessuto pluralistico e la competitività della struttura sociale e per legittimare l'idea di una *market accountability*»²⁸ e di come l'equazione per la quale la garanzia dell'indipendenza della Banca centrale comporterebbe un'esclusione di qualsiasi responsabilità si sia potuta imporre principalmente grazie «al recepimento – in parte acritico – di quelle teorie economiche che, fondate sulla sopravvalutazione degli effetti di “incoerenza temporale”, hanno cercato di risolvere il problema della gestione della politica monetaria e dei rapporti tra istituzioni utilizzando esclusivamente i metodi propri della teoria economica»²⁹.

Il seguito dell'analisi di Barra Caracciolo allarga lo spettro, dagli strumenti tecnico-giuridici elaborati per il perseguimento dello scopo – Banca Centrale “non interventista” (caso unico anche in comparazione con la *Federal Reserve* americana, che invece ha mantenuto, in virtù di un emendamento del 1977 alla sua legge regolativa, una *mission* legata ad interventi correttivi del ciclo economico)³⁰ e moneta denazionalizzata (per meglio garantire la leva della politica dalle pressioni politiche derivanti da una legittimazione democratica diretta) – alle finalità per i quali tali strumenti sono stati approntati: un modello che, ispirandosi ad una derivazione della dottrina tedesca dell'“ordoliberalismo”³¹, analizzato a posteriori, difficilmente avrebbe potuto produrre un risultato diverso da quello della crisi in atto.

Infatti, in tale modello, il “vincolo esterno” finalizzato alla sterilizzazione dell'intervento statale a fini redistributivi attraverso l'ingabbiamento della politica monetaria nella doppia rigidità dell'euro (rigidità per la sua applicazione indistinta a tutte le differenti economie degli Stati aderenti e per la dottrina anti-

²⁷ L. BARRA CARACCILO, op. cit., 140.

²⁸ Così G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta*, cit., 318, richiamando M. Baumann, *Der Markt der Tugend. Recht und Moral in der liberalen Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1996; R. DAHL, *La democrazia economica*, il Mulino, Bologna, 1989; P. RIDOLA, *Il principio democratico fra Stati nazionali e Unione Europea*, in A. BOVENSCHULTE, H. GRUB, F.A. LÖHR, M. VON SCHWANENFLÜGEL e W. WIETSCHEL (cur.), *Demokratie und Selbstverwaltung in Europa. Festschrift für Dian Schefold zum 65. Nomos*, Baden Baden 2001, 216, nonché, tra i favorevoli alla sola *market accountability*, O. ISSING, *Transparent and Accountable or “Willem In Euroland”*, in *Journal of Common Market Studies*, 1999, 503 ss. e *contra*, C. HARLOW, *Accountability in the Europe Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, 47-52.

Nello stesso studio di REPETTO si evidenziava altresì come, già alla vigilia dell'entrata in vigore dell'euro, nel 1999, il primo presidente della BCE Willem Duisenberg affermò che il solo criterio sulla base del quale l'operato della BCE avrebbe dovuto essere giudicato era quello della sua capacità di perseguimento del suo fine istituzionale ovvero la stabilità dei prezzi, dimenticando in ciò il fine di supporto delle politiche comunitarie e gli altri fini indicati dall'art. 2 del Trattato sulla Comunità europea (G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta*, cit., 316).

²⁹ Ivi, 318, sulla scia delle critiche mosse da G. CAMA e G.B. PITTALUGA in *Central Banks and Democracies*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 1999, 235 ss., per cui: «un tale approccio riflette un'impostazione semplicistica dei rapporti tra stato e società, in quanto alle istituzioni e ai processi politici viene negata una logica di funzionamento propria, limitandosi questi a riflettere interessi economici, sociali e culturali e ad assorbire meccanicamente questi fattori all'interno di registri politici», concludendo che al contrario, stando alla prassi dell'agere della BCE, si continua ad affermare che «le ragioni dell'efficienza economica presuppongano non solo la loro prevalenza sugli altri obiettivi elencati all'art. 2 del Trattato, ma addirittura la loro congenita incompatibilità con le regole democratiche» (ivi, 319).

³⁰ Come evidenzia anche A. MALATESTA, in *Unione monetaria, Banca Centrale Europea e allargamento dell'Unione Europea*, in *Liuc Papers* 148, *Serie Impresa e Istituzioni* 21, 2004, 2, richiamandosi a A. SCOTT, *The Macro-economic Context of the Euro*, in P.R. BEAUMONT, N. WALKER (cur.), *Legal Framework of the Single European Currency*, Hart, Oxford, 1999, 40 ss. «Al contrario, la BCE deve perseguire primariamente la stabilità dei prezzi e solo in via subordinata sostenere le politiche economiche generali nella Comunità e dunque contribuire allo sviluppo economico. Il presupposto di questa scelta è che, almeno nel lungo periodo, stabilità e crescita economica coincidano, ma questo assioma non è come noto condiviso da tutti nella letteratura economica».

³¹ Sulla quale può rinviarsi a R. SALLY, *L'Ordoliberalismo e il mercato sociale. Il liberalismo che salvò la Germania*, in *Istituto Bruno Leoni Occasional Paper* n. 89, 12 dicembre 2012, reperibile online all'indirizzo http://www.brunoleonimedia.it/public/OP/IBL-OP_89-Sally.pdf, che viene appropriatamente presentato in questi termini dal direttore dell'Istituto Bruno Leoni, A. Mingardi: «chi in Italia parla di “economia sociale di mercato” tende a mettere l'accento sulla parola sociale, quasi a dire che la scuola di Friburgo consiglierebbe di intervenire in profondità nei meccanismi di mercato. Come mostra Razeen Sally, è vero che gli ordoliberali sottolineavano la grande importanza delle regole del gioco, ma proprio per questo ritenevano che l'esito della partita economica non dovesse soggiacere al primato della politica».

Questo equivoco sulla presenza dell'aggettivo “sociale” nella definizione dell'ordoliberalismo tedesco è riscontrabile ad esempio in G. FERRARA, *Solo il Leviatano può salvarci*, in *Il manifesto*, 29 ottobre 2011, che a proposito dell'economia di mercato quale cardine della struttura costituzionale europea afferma che «Per ribadire il primato, difendendolo dalle eccezioni di qualche giudice costituzionale come il Tribunale costituzionale tedesco di Karlsruhe, il Trattato di Lisbona ha ribattezzato come “sociale” l'economia di mercato cui l'intero ordinamento istituzionale è finalizzato».

interventista, derivante dal modello della Bundesbank tedesca che ha ispirato lo statuto della BCE³²), si combina, nel concreto svolgimento storico recente del processo di (dis-)integrazione europea, all'imperialismo commerciale della Germania e alla sua vocazione mercantilistica alle esportazioni concretizzate mediante riforme interne (che nel dibattito pubblico vengono indistintamente e genericamente definite "riforme strutturali", e additate quale modello da imitare "presto" e "senza alternative") in violazione non solo dello spirito, ma anche della lettera dei Trattati europei³³.

Alle note violazioni dei parametri di Maastricht attuate da parte del Governi tedesco (e da parte di quello francese) nei primi anni dello scorso decennio, si deve aggiungere il disegno complessivo che, attraverso le politiche atte alla compressione della domanda interna, hanno provocato, infine, l'adozione da parte della Commissione UE delle misure sanzionatorie contro la Germania, per la violazione dei principi finalizzati alla convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri di cui all'art. 121 TFUE, nonché dell'art. 107 del TFUE, che vieta gli aiuti di Stato in qualsiasi forma.

Dal che si sfata il luogo comune per il quale attuando le stesse "riforme strutturali" che sono state adottate in Germania, l'Italia (o uno qualsiasi degli altri cosiddetti "P.I.G.S."³⁴) avrebbe ottenuto gli stessi (o analoghi) risultati macroeconomici della "locomotiva tedesca": al contrario, l'evidenza per cui la Germania è incorsa nella violazione *macroeconomic imbalance procedure*, per sfioramento prolungato del limite del 6% nel rapporto tra *surplus* della bilancia commerciale e PIL tedesco, generato per più della metà da esportazioni la maggior parte delle quali indirizzate verso i partner/competitor europei, dimostra che l'"ipostatizzazione della concorrenza" che è il principio fondante la costituzione economica europea³⁵, e che è stata attuata con un vero e proprio *dumping* salariale da parte della Germania nei confronti degli altri Stati, è incompatibile con l'armonioso sviluppo degli Stati membri della zona Euro.

Inoltre, non è di secondario rilievo evidenziare il peso che il ruolo del debito pubblico ha avuto nel dibattito, anche costituzionalistico: nelle letterature, infatti, la natura "*extra ordinem*" delle misure adottate per far fronte alla crisi dell'euro viene costantemente giustificata in ragione di una asserita insostenibilità del debito pubblico, laddove invece è stato adeguatamente mostrato che la genesi della crisi è di natura prettamente finanziaria³⁶, e dunque attiene a problemi di debito privato, come da ultimo è stato riconosciuto financo dalla stessa Banca Centrale Europea³⁷. Le evidenze comparatistiche sull'andamento dei debiti pubblici e

³² Su cui cfr. D. WINCOTT, *Between economic union and political union: European Monetary Union, federalism and the "Bundesbank analogy"*, in A. Mullins, C. Saunders (cur.), *Economic union in federal systems*, Federation Press, Annandale, NSW, 1994, 215 ss.

³³ Su cui si rinvia a A. BAGNAI, *Il tramonto dell'euro*, cit. 215 ss.. Per una ricostruzione sintetica ma efficace delle violazioni da parte del Governo tedesco del Trattato di Maastricht può rinviarsi a ID., *Germania, in Europa solo Berlino può truccare i conti sul debito*, in *Il Fatto quotidiano*, 23 settembre 2013, reperibile online all'indirizzo <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/09/23/germania-solo-berlino-puo-truccare-conti-eurozona-terra-di-disuguaglianza/718024/>

³⁴ "P.I.G.S." è l'acronimo giornalistico dato ai Paesi dell'Eurozona investiti dalla crisi in modo più drammatico e per questo costretti a ricorrere all'intervento finanziario della cosiddetta Troika (altro termine usato per indicare l'insieme dei soggetti che concordano gli interventi in questione e le relative "condizionalità", ovvero la Commissione Europea, la Banca Centrale Europea, il Fondo Monetario Internazionale). È interessante notare come il termine venne utilizzato inizialmente per indicare i Paesi del Sud, ovvero Portogallo, Italia, Grecia e Spagna, dando quindi un connotato razzistico all'acronimo, già di per sé dispregiativo, mentre all'esplosione della crisi, la "I" dell'acronimo servì ad identificare l'Irlanda invece dell'Italia. Al contrario, coerentemente con quanto sostenuto da BARRA CARACCIOLLO e dagli economisti a cui egli fa riferimento, il fatto che l'Irlanda, che fino a poco prima era stata definita la "tigre celtica" per via della sua crescita economica negli anni precedenti la crisi, ne sia stata investita prima e con effetti più devastanti rispetto a un Paese con un debito pubblico estremamente più elevato come l'Italia, dimostra che i problemi derivanti dalla crisi dell'euro hanno invece più a che vedere con l'accumulo di debiti privati derivati dalle speculazioni finanziarie e dalle politiche di *dumping* fiscale che hanno "drogato" la crescita irlandese, che con la spesa pubblica e la sostenibilità del debito dello Stato. Analoghe osservazioni possono farsi per la Spagna, additata da numerosi osservatori come "modello" a causa del suo superamento dell'Italia nella crescita economica, registrato nel 2007 dalla Commissione Europea (secondo la quale nel 2006 la Spagna si trovava al 105% del PIL medio dell'Ue a 27, mentre l'Italia era al 103% e i due Paesi avevano effettuato, dal 2005 al 2006, un percorso speculare: la Spagna è salita dal 103% al 105%, l'Italia è scesa dal 105% al 103%): gli sviluppi successivi hanno dimostrato che tale superamento è stato il frutto di una gigantesca "bolla" speculativa (avvenuta in particolare nel settore immobiliare, similmente a quanto avvenuto negli USA con i "*subprime mortgage*"), di natura puramente "privata" e non attinente all'intervento pubblico, da cui i conseguenti sviluppi della crisi finanziaria in Spagna, che hanno avuto un impatto molto più grave di quello pur drammatico che ha colpito l'Italia, nonostante l'enorme inferiorità del debito pubblico spagnolo sia in termini assoluti che in termini relativi. Sul punto si vedano anche le osservazioni di F. Balaguer Calejón, alla nota 38, *infra*.

³⁵ Sul punto, su cui si avrà modo di ritornare, cfr. L. PATRUNO, *Il modello istituzionale europeo e l'idea di Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2006, *passim*.

³⁶ Sul punto cfr. A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, cit.

³⁷ Nella figura del suo vicepresidente VÍTOR CONSTÂNCIO: si veda *The European Crisis and the role of the financial system*, relazione alla conferenza alla Banca di Grecia *The crisis in the euro area*, Atene, 23 maggio 2013, reperibile online all'indirizzo http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130523_1.en.html

degli *spread* nei differenti Paesi dell'eurozona più colpiti dalla crisi sarebbero peraltro già di per sé bastanti a smentire le tesi avverse, anche agli occhi dell'osservatore non-tecnico specialistico dell'economia³⁸.

Tornando all'analisi di Barra Caracciolo, essa prosegue da una rilettura della critica di popperiana al pensiero di Marx, per cui la profezia marxista sarebbe stata falsificata al suo tempo in quanto i suoi esiti rivoluzionari potevano essere conseguenza unicamente di un "capitalismo sfrenato" ormai superato, secondo il filosofo austriaco, dalla pacifica accettazione dell'intervento nell'economia da parte di uno Stato fondato sul valore cardine del lavoro. Una concezione fatta propria dalla Costituzione repubblicana quale opzione politica non reversibile nonché, secondo Mortati, "forma necessaria" della democrazia contemporanea³⁹.

Il diritto del lavoro che rappresenta l'argine al "capitalismo sfrenato", in cui si sostanziano le tutele (contrattazione collettiva, illicenziabilità in assenza di giusta causa) atte ad evitare che il lavoro sia ridotto a "merce" soggetta alle leggi della domanda e dell'offerta proprie del mercato dei beni e dei servizi, al pari di tutte le altre, diviene invece l'oggetto principale dell'offensiva delle "riforme strutturali" richieste dall'Unione europea ai singoli Stati membri, nel tentativo di inseguire un modello di competitività impossibile (perché non adottabile uniformemente nell'area in cui al contrario è stata realizzata un'unica politica monetaria) e distruttivo (per via dei risultati da esso prodotti in termini di produttività e competitività effettivamente realizzati): di ciò si dà conto nell'analisi dell'art. 18 della Legge 20 maggio 1970, n. 300 (lo "Statuto dei lavoratori"), così come riformato dalla Legge 28 giugno 2012, n. 92 (la "Riforma Fornero" dal nome del ministro del Governo "tecnico" che ne è stato il primo proponente).

Appare essenziale invece evidenziare qui, a questo proposito, il pensiero di uno dei "padri" dell'unione monetaria, quale è stato Tommaso Padoa Schioppa, uno dei vari banchieri centrali che hanno rivestito il ruolo di Ministro dell'Economia nei governi italiani a guida "postcomunista" dell'"era di Maastricht". Secondo la sua idea, infatti, la Costituzione repubblicana non ha accolto un modello che tentasse di conciliare il "capitalismo sfrenato" di cui parlava Popper con la tutela dei diritti sociali, attraverso l'intervento dello Stato (da egli definito proprio di un «sistema di tipo sovietico»), ma si è presentata "ambigua", offrendo una scelta tra due opzioni inconciliabili, tra le quali quella del "vincolo esterno" rappresenta a suo giudizio la scelta "giusta": «la Costituzione del 1948 aveva consapevolmente lasciato aperta la scelta tra libertà e costruzione economica, tra un sistema di tipo sovietico e uno di mercato; le leggi riguardanti la produzione, la distribuzione, il lavoro, la sicurezza dei prodotti erano vecchie, incomplete, incoerenti con la stessa Costituzione. Furono il Trattato di Roma e la conseguente ampia produzione di direttive a risolvere l'ambiguità della Costituzione repubblicana e a spingerci verso il completamento e la modernizzazione del nostro ordinamento economico. La liberalizzazione valutaria e della finanza, la creazione della Consob e dell'Antitrust, l'indipendenza della Banca d'Italia, le privatizzazioni, la tutela del lavoratore e del consumatore sono solo alcuni tra i molti frutti della partecipazione all'Europa»⁴⁰.

L'ultima parte dell'opera di Caracciolo è dedicata ad una riflessione più propriamente costituzionalistica, che prende le mosse dall'intuizione di Vincenzo Caianiello, che all'indomani dell'introduzione della moneta unica e prima ancora che fosse effettivamente circolante, si interrogava sul rapporto tra la sovranità dello Stato tradizionalmente intesa e il suo potere di «battere moneta» quale espressione di sovranità, intravedendo nell'adozione della moneta unica da parte degli Stati aderenti un «punto di non ritorno» che «rende

³⁸ Il costituzionalista spagnolo F. BALAGUER CALEJÓN lo evidenzia, ad esempio, a proposito della situazione della Spagna, il cui debito pubblico in rapporto al prodotto interno lordo era drasticamente inferiore a quello italiano, ciò che non ha affatto influito sulle dinamiche della sua affidabilità (e quindi sul differenziale tra il valore dei suoi titoli di Stato e quelli della Germania, il c.d. "*spread*"): «[...] dal punto di vista economico, la sfiducia dei mercati nei confronti della Spagna non ha alcuna giustificazione obiettiva, come rivelano i numerosi studi economici in cui si mettono a confronto la situazione della Spagna e del Regno Unito, individuando nell'appartenenza all'Eurozona la motivazione principale del trattamento che i mercati stanno riservando alla Spagna, laddove gli indicatori economici giustificerebbero un trattamento ben diverso. Nel caso spagnolo, la crisi non è stata prodotta dalla spesa sociale ma, originata dalla c.d. "bolla" immobiliare, è stata aggravata dall'incapacità – derivante proprio dall'appartenenza all'Eurozona – di rispondere agli attacchi degli speculatori finanziari. In questa prospettiva, senza voler negare che esista – in Spagna come in altri Paesi – un eccessivo *deficit* di bilancio e che sia necessario ridurre il debito pubblico, appare chiaro che non sono queste le ragioni degli attacchi degli speculatori. Al contrario, esse vanno ricercate nell'appartenenza all'Eurozona che, ad esempio, ha impedito alla Spagna di "difendersi" attraverso la propria Banca centrale, come avviene nel Regno Unito ad opera della *Bank of England*. Priva di controllo sulla propria moneta, a differenza del Regno Unito la Spagna non può ricorrere all'indebitamento sovrano ed è divenuta – come ha osservato condivisibilmente Paul Krugman – un "prigioniero" dell'Eurozona», cfr. *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in B. ANDÒ, F. VECCHIO (cur.), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, CEDAM, Padova, 2012, 338.

³⁹ L. BARRA CARACCILO, op. cit., 178.

⁴⁰ T. PADOA SCHIOPPA, *Europa, una pazienza attiva. Malinconia e riscatto del vecchio continente*, Rizzoli, Milano, 2006, 143-

irreversibile il processo di integrazione ed avvicina la meta di uno Stato federale avente caratteristiche analoghe a quella Sovranità che finora è stato patrimonio esclusivo degli Stati nazionali»⁴¹.

Di qui l'esigenza, a livello costituzionalistico, di porre la questione della sovranità dello Stato in un modo nuovo, diverso che si concreta nel passaggio dall'omologazione della concezione "originaria" dello Stato-nazione e della sua idea di sovranità, di matrice hobbesiana e hegeliana a quella esistente, di cui quindi si auspica il superamento, per via della sua incompatibilità con i principi del pluralismo e della centralità dei diritti individuali, ad una nuova concezione, in cui lo Stato-nazione contemporaneo è quello proprio della democrazia costituzionale, incompatibile con la struttura eurocratica così come è delineata nei Trattati istitutivi: il tentativo che si compie è quindi quello di invertire l'associazione ormai comune nel dibattito costituzionale (e non solo) tra il concetto di "Stato-nazione" e quello di Stato "nazionalista", che in realtà è stato già superato con l'avvento in Europa delle Costituzioni novecentesche.

Trasporre nel mondo contemporaneo la categoria dello Stato nazione così come è emersa dal paradigma westfaliano è quindi all'origine di un duplice fraintendimento che ha conseguenze estremamente rilevanti: così facendo, infatti, si assimila sia lo Stato costituzionale allo Stato "nazionalistico" che ha originato i totalitarismi e i conflitti mondiali che hanno segnato il '900. Infatti, se da un lato lo Stato westfaliano al tempo della sua genesi ha rappresentato comunque una garanzia di libertà e sicurezza fondata su una comunità definita, lo Stato totalitarista è il prodotto tensioni di tipo colonialista e imperialista, piuttosto che semplicemente "nazionalistico": le stesse tensioni che sono invece alla base della globalizzazione attuale, fondata su una convergenza finalizzata allo scambio economico prima che sul "comune sentire" di un *demos* propriamente definibile tale⁴² che trova il suo fondamento giuridico nelle Costituzioni e definisce l'essenza della sovranità propria dello Stato costituzionale⁴³.

Giunge a questo punto la *pars construens*, che si sostanzia nell'esigenza di tradurre le osservazioni fin qui sintetizzate e commentate in atti che, sulla base dell'originario spirito della Costituzione repubblicana, ne ristabiliscano la forza normativa, con una "clausola di sovranità" che modifichi l'art. 139 Cost. specificando i limiti rispetto alla sfera sovranazionale⁴⁴, che, tuttavia, a parere di chi scrive sarebbe invece pleonastica in quanto tale riserva di sovranità è già un connotato essenziale dell'immodificabile forma repubblicana dello Stato.

Più interessanti sono le prospettive di analisi relative al corretto utilizzo degli strumenti esistenti, e in particolare del sindacato di ragionevolezza che rappresenta il connotato essenziale del giudizio di legittimità costituzionale cui è deputata la Corte costituzionale.

In primo luogo, viene prospettata la possibilità di un sindacato "interno" alla Costituzione stessa, ed in particolare dell'art. 81 Cost. così come riformato dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale». Se infatti, le leggi di revisione costituzionale sono subordinate alle disposizioni "originarie", provenienti dal Costituente, anche della rilevantissima riforma attuata in tal senso nell'ultima legislatura sarebbe sospetta di incostituzionalità in rapporto ai principi della Costituzione economica italiana, che a loro volta rappresentano diretta attuazione del principio fondamentale e "supercostituzionale" di uguaglianza in senso sostanziale: in questo senso, il terreno per la riflessione, riaperta in dottrina dalla Corte costituzionale nella motivazione di incostituzionalità della legge 23 luglio 2008, n. 124 (c.d. "Lodo Alfano")⁴⁵, fondata sulla violazione sia di un "principio fondamentale" (lo stesso principio di uguaglianza) sia del mancato rispetto della "forma costituzionale" necessaria per una legge di questo tipo (nella censura della legge per violazione dell'art. 138 Cost.), che ha confermato l'idea dei limiti alla revisione costituzionale⁴⁶ già accolta dalla più diffusa e solida dottrina⁴⁷.

⁴¹ V. CAIANIELLO, *Costituzione europea e principio di Sovranità*, relazione al convegno organizzato da Società libera a Napoli il 25-26 maggio 2001, reperibile online all'indirizzo http://www.societalibera.org/it/documdi/documentodi_20.htm

⁴² Il riferimento è alla nota teoria introdotta nel dibattito costituzionale da D. GRIMM in *Does Europe Need a Constitution?*, in *European Law Journal*, Vol. 1, 1995, 282 ss.

⁴³ È sempre Padoa Schioppa a fornire una interpretazione del tutto divergente, che è significativa sia per il ruolo istituzionale da egli rivestito che per la sua rappresentatività del pensiero che pone equivalenze tra Stato nazionale e nazionalismo: «Tra le favole più spesso raccontate ve n'è una che si riassume così: il contenitore della democrazia è lo Stato nazionale; ergo chi ama la democrazia deve preservare intatta la sovranità nazionale. [...] Il totalitarismo e la guerra si erano scatenati proprio all'interno dello Stato nazionale, divenuto – per un senso d'impotenza e di frustrazione che oggi riappare – non contenitore della democrazia ma culla della sua perversione», così T. PADOA SCHIOPPA, op.cit., 63-64.

⁴⁴ L. BARRA CARACCILO, op. cit., 241-242.

⁴⁵ Corte costituzionale, sentenza 19 ottobre 2009, n. 262.

⁴⁶ Per cui «si presenta dunque inconfidente l'argomento, di chiaro stampo kelseniano, secondo cui dietro ogni dichiarazione d'incostituzionalità vi sarebbe una, ancorché non dichiarata, violazione dell'art. 138, per essere stata rivestita della forma della legge ordinaria una norma che avrebbe piuttosto richiesto di essere rivestita della forma costituzionale. Ciò che, infatti, può essere vero, lad-

Sulla scorta della stessa ipotesi di sindacato interno, la legge costituzionale di modifica dell'art. 81, viene quindi analizzata alla luce del criterio di ragionevolezza, e ne viene quindi posta in dubbio la legittimità in relazione a tale criterio, per via della sua ineffettività e inattendibilità rispetto alle consolidate risultanze della scienza economica. In particolare, si evidenzia come con la stessa legge costituzionale, che ha introdotto un nuovo comma 1 all'art. 97 Cost., che, introducendo un principio di sostenibilità del debito per le pubbliche amministrazioni⁴⁸, si pone in contrasto con le stesse restrizioni al ricorso al *deficit spending* previste dalla stessa legge, in quanto la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni è inscindibilmente legata alla crescita economica che nei momenti di congiuntura economica sfavorevole dovrebbe essere assecondata dall'intervento pubblico.

Una riprova di ciò può venire dalla confutazione del luogo comune secondo il quale la riduzione del debito pubblico, che, al pari del pareggio di bilancio deriva dalla ratifica del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria (c.d. "*Fiscal Compact*") sarebbe l'onere più gravoso da rispettare per uno Stato con un indebitamento pari a quello dell'Italia, laddove invece questo impegno sarebbe perfettamente sostenibile in presenza di una crescita economica che, al contrario, sarebbe proprio il principio del pareggio di bilancio a minacciare⁴⁹. Così, dopo aver analizzato i concetti di "stabilità finanziaria" in connessione alla "stabilità dei prezzi" ed aver smentito le tesi per le quali l'inflazione sarebbe conseguente ad un eccesso di immissione di moneta nel sistema – richiamandosi ai maggiori economisti (tra i quali lo stesso "monetarista" Milton Friedman) – non solo si nega la necessità dell'imposizione del pareggio di bilancio quale condizione necessaria e sufficiente per superare la crisi⁵⁰, ma si afferma che proprio tale vincolo, impedendo al Governo l'attuazione di misure anticicliche, aggrava la situazione rendendo impraticabili soluzioni differenti da quelle di stampo mercantilistico di tipo tedesco, cioè volte all'incremento della ricchezza nazionale a danno dei partner-competitor europei e dei consumi interni.

Nell'ultima parte, tirando le conclusioni di quanto illustrato, la *pars construens* viene portata a compimento e – da essere rivolta agli interpreti della Costituzione – si rivolge agli attori politici, provando a tracciare una *road map* per conciliare costruzione europea e democrazia costituzionale.

3. Una teoria per il rilievo del ruolo dell'elemento economico-sociale nel costituzionalismo europeo: il "conflict laws-constitutionalism"

Una visione meno radicale ma ugualmente critica verso il rapporto tra costituzionalismo e processo di integrazione europea, che merita di essere qui ricordata per via dell'attenzione all'aspetto prettamente "economico-sociale" dei problemi, si ritrova nell'elaborazione teorica di Christian Joerges del "*conflicts-law constitutionalism*", ovvero un sistema di norme di conflitto di tipo "costituzionale" da applicare agli ordinamenti a cagione della tutela delle rispettive Costituzioni invece della ricerca di uniformità e omogeneizzazione che caratterizza attualmente le dottrine giuridiche europee, definito come «a counter-move to the orthodoxy of European legal doctrines and an alternative to the mainstream of European constitutionalism, on the one hand, and a defence of the integration project against both the gradual destruction of Europe's welfarist

dove si tratti di mancata osservanza di una "comune" – per dir così – norma costituzionale, non è più tale ove siano in gioco i principi di base dell'ordinamento, che – per il sentire corrente – non possono essere fatti oggetto di attacco da qualsivoglia atto espressivo di potere costituito», cfr. A. RUGGERI, *Il "lodo" Alfano al bivio tra teoria delle fonti e teoria della giustizia costituzionale (a margine di Corte cost. n. 262 del 2009)*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2010, 395-418.

⁴⁷ Cfr. F. MODUGNO, *Revisione costituzionale*, in S. CASSESE (cur.) *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 5184 ss.; e S. Gambino, *La revisione della Costituzione fra teoria costituzionale e tentativi (falliti) di "decostituzionalizzazione". Limiti sostanziali e "Costituzione materiale"*, in ID., G. D'IGNAZIO (cur.), *La revisione costituzionale e i suoi limiti fra teoria costituzionale diritto interno esperienze straniere*, Milano 2007, 1 ss. Per un raffronto con le esperienze di altri ordinamenti, oltre ai contributi riuniti nell'*op. ult. cit.*, cfr. E. GROSSO, J. LUTHER, *Revisione e giurisdizione costituzionale*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *"Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli 2006, 273 ss. e F. PALERMO (cur.), *La "manutenzione" costituzionale*, CEDAM, Padova 2007.

⁴⁸ In questi termini: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

⁴⁹ Cfr. G. PISAURO, *Come funziona il Fiscal Compact*, in www.lavoce.info, del 31.01.2012, reperibile online all'indirizzo <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1002832-351.html>, nonché Id. *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, in R. BIFULCO, O. ROSELLI (cur.), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione, economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2012, 123 ss., 134.

⁵⁰ L. BARRA CARACCILO, 273-275.

legacy and its clandestine de-legalisation, on the other, – with the constructive ambition to defend the European commitments to democratic governance and the rule of law»⁵¹.

L'esigenza di tale elaborazione nasce come risposta alla crisi del modello della *governance* e dell'*European managerialism*, basato sulla delega delle istanze degli attori politici e sociali a procedure non giuridicamente cogenti e alla successiva reintegrazione nel sistema giuridico mediante l'attribuzione di validità giuridica al risultato così prodotto⁵².

Quella della crisi dell'euro, per rispondere alla quale le istituzioni europee sarebbero autorizzate ad adottare misure correttive in virtù della legittimazione derivante da un'interdipendenza tra gli Stati che implica soluzioni condivise in risposta ad eventi esterni, in questa prospettiva, è una forma di giustificazione normativa che di fatto esclude l'incidenza delle istituzioni democratiche⁵³. La risposta offerta dal *conflicts-law constitutionalism* consiste in un'integrazione in cui la logica dell'adattamento deve tenere conto dell'istanza di differenziazione propria delle democrazie costituzionali, rinunciando all'imposizione di sistemi amministrativi sovranazionali con esse incompatibili, che a livello globale implica problemi ancora maggiori di quelli che si evidenziano ad un livello già profondamente istituzionalizzato come quello europeo⁵⁴.

Nonostante si riconosca che la crisi abbia messo seriamente in dubbio la prospettiva "costruttiva" del progetto del *conflicts-law constitutionalism*, visti gli sviluppi nel senso di una serie di meccanismi di risposta lontani da quelli che una realtà di "cooperazione costituzionalizzata" richiederebbe, essa come evidenziato ha il merito individuare nel progetto di integrazione europea la carenza strutturale dell'elemento espresso nel concetto di "embeddedness", di "radicamento delle attività economiche nella società", prendendo le mosse da una prospettiva che considera l'aspetto sociale – e, quindi, nazionale – dell'economia come quella di Weber⁵⁵, utilizzata per contrastare la presunta "validità oggettiva" dei teorici neoclassici dell'economia, ed individuando nell'attuazione delle idee di von Hayek quella che Foucault aveva identificato come la genesi di una nuova forma di governo del mercato sull'economia e sulla società⁵⁶. In tale prospettiva, la giurisprudenza in materia lavorista della Corte di Giustizia diventa così l'asse portante della creazione di una «Neo-liberal Market Community»⁵⁷.

L'attenzione di Joerges si concentra sul pensiero di Karl Polanyi⁵⁸, che nella sua analisi identificava in particolare il vizio del liberismo ottocentesco nell'aver assimilato a merci dei beni che tali non sono: tali beni, o "merci fittizie" secondo l'economista ungherese sono – non a caso – la moneta, il lavoro, la terra⁵⁹. La

⁵¹ C. JOERGES, *Conflicts-law Constitutionalism: Ambitions and Problems*, in M. CREMONA, P. HILPOLD, N. LAVRANOS, S. STAIGER SCHNEIDER, A.R. ZIEGLER (cur.), *Reflections on the Constitutionalisation of International Economic Law. Liber Amicorum for Ernst-Ulrich Petersmann*, Brill, Leiden, 2013, 111 ss.

⁵² Cfr. ID., *Reconceptualizing the Supremacy of European Law: A Plea for a Supranational Conflict of Laws*, in B. KOHLER KOCH and BERTHOLD RUTTBERGER (cur.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Rowman & Littlefield, Lanham (Md), 2007, 311-327, 315.

⁵³ Cfr. ID., *Conflicts-law Constitutionalism: Ambitions and Problems*, cit., 117, in cui a tale critica si accompagna quella sulla mancata considerazione per la quale la crisi dell'euro è dovuta alla struttura stessa dell'unione monetaria europea.

⁵⁴ «The debate on global constitutionalism will have to become aware of the reasons for Europe's democratic default. These reasons are, in the perspectives of the conflicts - law approach, to be found in the systematic neglect of the social embeddedness of markets, the relentless search for uniformity rather than problem - oriented mediation, the over - ambitious definition of objectives defined by technocratic élites, rather than democratic political processes», *ivi*, 135-136.

⁵⁵ C. Joerges, *Unity and Diversity as EuropEs Vocation and Conflicts Law as EuropEs Constitutional Form*, in LSE "Europe in Question" discussion paper series, 28/2010, versione aggiornata ad Aprile 2013, London School of Economics and Political Science, Londra, reperibile online all'indirizzo <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper28.pdf>, in cui si ricorda una prolusione del grande sociologo tedesco nella quale egli invocava la chiusura delle frontiere per evitare che l'ingresso dei lavoratori immigrati causasse una "corsa al ribasso" nel costo della manodopera in Germania.

⁵⁶ Cfr. M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique. Course au Collège de France (1978-1979)*, trad. it. a cura di M. BERTANI, V. ZINI, *Nascita della Biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano, 2005.

⁵⁷ C. JOERGES, *Unity and Diversity as EuropEs Vocation*, cit., 29. Il riferimento è ai casi *Viking* (Sentenza C-438/05, *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, [2007], in *Racc. I-10779*), *Laval* (Sentenza C-341/05, *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, avd. 1, Svenska Elektrikerförbundet* [2007], in *Racc. I-11767*), *Rüffert* (Sentenza C-346/06, *Dirk Rüffert v Land Niedersachsen*, [2008] in *Racc. I-1989*), sui quali, in dottrina italiana si rinvia a L. PATRUNO, *La caduta del "principio lavorista". Note a margine di Laval e Viking: un'innovativa giurisprudenza CE fondata su antiche disegualianze*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 524 ss., nonché ID., *Il caso Rüffert: la Corte di giustizia CE fa un altro passo avanti nella «via giudiziaria» al dumping sociale*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 2/2008, reperibile online all'indirizzo <http://www.costituzionalismo.it/articoli/273/>

⁵⁸ K. POLANYI, *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston, 1944, trad. it. *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 1974.

⁵⁹ Cfr. *ivi*, 93: «lavoro, terra e moneta sono elementi essenziali dell'industria; anch'essi debbono essere organizzati in mercati poiché formano una parte assolutamente vitale del sistema economico; tuttavia essi non sono ovviamente delle merci, e il postulato per cui tutto ciò che è comprato e venduto deve essere stato prodotto per la vendita è per questi manifestamente falso. Il lavoro è soltanto

mercificazione di questi beni, con l'avallo di una giurisprudenza lussemburghese affermatasi proprio all'indomani della crisi finanziaria, è così la conseguenza del primazia del diritto europeo e della sua matrice neoliberista sulle Costituzioni nazionali degli Stati membri.

Da tale ricerca nasce quindi l'esigenza di una prospettiva critica del costituzionalismo e della costituzionalizzazione europea, fondata sia sul superamento della confusione concettuale tra strumenti di *governance* e diritto (per cui la prima sarebbe un succedaneo del secondo, la cui sostituzione deriverebbe da una maggior efficienza della prima nella realizzazione di obiettivi regolativo di tipo mangiariale e non politico) e sull'accettazione del conflitto sociale quale necessità (e non inefficienza) del sistema politico e del fallimento dell'ideologia "*one-size-fits-all*" che permea anche gli interventi regolatori adottati in maniera univoca per tutti gli Stati quale risposta alla crisi dell'euro⁶⁰.

Anche la formulazione teorica in questione appare tuttavia limitata dall'inquadramento del problema posto dall'esistenza stessa dell'euro e della struttura ad esso sottesa. Infatti, anche accogliendo tale dottrina – in funzione conservativa della costruzione europea laddove il perseguimento nella strada dell'*executive managerialism* fin qui seguita ne comporterebbe l'esaltazione delle intime contraddizioni e quindi il fallimento – l'eventuale maggiore attenzione da parte degli organi di governo esistenti ed eventualmente della giurisprudenza europea nei confronti delle specificità degli Stati membri in ossequio al principio democratico da sola non sanerebbe gli squilibri insiti nella necessità di coordinamento tra politiche monetarie e politiche economico-fiscali, che è stata solo fittiziamente "coperta" da una loro in realtà impossibile separazione, ed in ciò è l'originalità dell'analisi di Barra Caracciolo, che, concentrandosi sul ruolo della moneta unica e non sui soli sviluppi del mercato, ha portato tale analisi al necessario successivo e necessario – per quanto radicale – passaggio.

4. L'istituzionalizzazione del deficit democratico. Prospettive oltre i luoghi comuni del dibattito costituzionalistico, tra unione monetaria, modello istituzionale europeo e dialogo tra le Corti

Il quadro fin qui tracciato mostra, come anticipato, la pressante necessità di un cambio radicale di prospettiva all'interno del dibattito costituzionalistico, per mettere quanto meno in discussione l'adesione da parte di gran parte della dottrina ad una serie di "luoghi comuni", che, affermandosi progressivamente al suo interno, hanno offuscato le conquiste dello Stato costituzionale, erodendone a poco a poco le fondamenta, spesso inconsapevolmente, in nome di un'idealistica integrazione sovranazionale che, anziché porsi come argine ai fattori più deteriori della globalizzazione a presidio dei valori e principi costituzionali, sembra averli nei fatti veicolati ed esaltati.

In realtà, se è vero che il *pamphlet* di Barra Caracciolo rappresenta un forte invito del "convitato di pietra" nel dibattito sul "costituzionalismo della crisi"⁶¹, esso nondimeno non giunge isolato.

Se, infatti, ad oggi, la *primauté* del diritto europeo sul diritto interno è un dato generalmente accettato in Italia dopo un lungo ed intenso dibattito che dura ormai da oltre cinquant'anni⁶², e che ha avuto la sua fondamentale svolta nel caso *Granital*⁶³, occorre nondimeno ricordare che le fondamenta teoriche di tale primazia non devono essere date per scontate, poiché pongono ancora insuperabili problemi a livello teorico generale: esempio bastante, in questo contesto, ne è il fatto che autorevole dottrina, anche a lunga distanza da quello storico *arrêt* non ha mancato di continuare a classificare – anche a livello "manualistico" – tale decisione tra le «sentenze di "revisione costituzionale"», quelle con le quali la Corte costituzionale procede «ad *estendere* il parametro costituzionale, attraverso un'attività "ermeneutica" che, però, non provenendo dal

un altro nome per un'attività umana che si accompagna alla vita stessa la quale a sua volta non è prodotta per essere venduta ma per ragioni del tutto diverse. [...] La terra è soltanto un altro nome per la natura che non è prodotta dall'uomo. La moneta infine è soltanto un simbolo del potere d'acquisto che di regola non è affatto prodotto ma si sviluppa attraverso il meccanismo della banca o della finanza di stato. Nessuno di questi elementi è prodotto per la vendita. La descrizione, quindi, del lavoro, della terra e della moneta come merci è interamente fittizia. È nondimeno con il contributo di questa finzione che sono organizzati i mercati del lavoro, della terra e della moneta».

⁶⁰ C. JOERGES, M. WEIMER, *A Crisis of Executive Managerialism in the EU: No Alternative?*, in G. DE BÚRCA, C. KILPATRICK, J. SCOTT, *Critical Legal Perspectives on Global Governance. Liber Amicorum David M. Trubek*, Hart, Oxford, 2014.

⁶¹ G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, ESI, Napoli, 2012.

⁶² Un'attenta e approfondita ricostruzione critica del dibattito dottrinale "ante-*Granital*" è offerta da G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2006.

⁶³ Corte costituzionale, sentenza 5 giugno 1984, n. 170.

legislatore nelle forme aggravate di cui all'art. 138 Cost., in fin dei conti, risulta eminentemente *creativa* di "nuove" norme costituzionali» che ha portato «all'introduzione di un giudizio costituzionale diffuso – non previsto dalla Carta – di disapplicazione giudiziale diretta delle leggi in contrasto con norme comunitarie auto-applicative»⁶⁴, nonché di definire la *primauté* del diritto del diritto comunitario «una revisione tacita della Costituzione»⁶⁵, mentre a livello internazionale si è parlato ancora in tempi relativamente recenti e antecedenti alla crisi dell'euro, a proposito delle decisioni che hanno introdotto questa primazia a livello giurisprudenziale, di «colpo di Stato giuridico»⁶⁶.

In tale ambito, una rilettura "eterodossa" dell'evoluzione del processo di integrazione europea che introduca, in aggiunta ai tradizionali elementi oggetto di critica da parte delle dottrine costituzionalistiche (che ha già evidenziato in maniera penetrante l' "anestesia costituzionale" indotta da tale processo)⁶⁷ l'elemento dell'euro, svolta alla luce del dettato costituzionale e scevra dalla sterile obiezione "nazionalista", può essere di grande interesse per porre in dubbio un processo di cessione di competenze, anche in materia di sindacato di legittimità costituzionale, che – similmente al processo di integrazione a livello economico – tanti squilibri a provocato, fino a degenerare in una crisi che al momento appare, a essere ottimisti, difficilmente reversibile⁶⁸, che venga interpretato come unica via percorribile in un sentiero già tracciato nel nome di un'asserita e facile "assenza di alternative"⁶⁹, tutt'altro che fondata scientificamente⁷⁰, che palesa come in

⁶⁴ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 140 (corsivo degli autori) 2004, 3^a, 140-141.

⁶⁵ Così R. GUASTINI, *Lezioni di teoria del diritto e dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2006, 221-238.

⁶⁶ Così A. STONE SWEET, *The Juridical Coup d'État and the Problem of Authority*, in *German Law Journal*, Vol. 8, 2007, 915-928, su cui cfr. anche, polemicamente, O. PFERSMANN, in *La specificità francese del controllo di costituzionalità secondo i dati della Costituzione del 1971 (già del 1958)*, in M. CALAMO SPECCHIA (cur.), *La Costituzione francese / La Constitution française*, Atti del Convegno Biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo 2008, Torino, Giappichelli, 2009, 247 ss., 251, nota 8, in cui si afferma che la posizione espressa da A. Ston Sweet era stata già stata articolata da Id., in L. FAVOREU, P. GAIA, R. GHEVONTIAN, J.-L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2007, 104 (già dalla prima edizione del 1998).

⁶⁷ Si veda in particolare C. AMIRANTE, *European governance e costituzione europea: fra revisione tacita e "anestesia" dei sistemi costituzionali degli Stati membri*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (cur.) *La revisione costituzionale e i suoi limiti: fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2007, 221 ss., nonché Id., *Dalla forma stato alla forma mercato*, Giappichelli, Torino, 2008, spec. 68-102.

⁶⁸ Un autorevole osservatore come Wolfgang Streeck, considerato tra gli epigoni "socialdemocratici" della Scuola di Francoforte, pone, nella propria analisi, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea accanto alle altre istituzioni responsabili dell'attuale deriva della democrazia europea in questi termini: «A furia di riflettere su ciò che sarebbe possibile si rischia di non arrivare mai a una conclusione, soprattutto se si associano le speranze o l'impegno autoimposto a favore di un ottimismo costruttivo. Ma forse si può concordare sul fatto che un progetto democratico per l'Europa, degno di questo nome, dovrebbe essere differente dai progetti per un'"unione politica" quali sono quelli perseguiti da strateghi autoritari e neoliberalisti come Wolfgang Schäuble, a cui importa agevolare l'obiettivo di stampo neoliberalista della centrale hayekiana di "governare con la forza". Che i presidenti della Commissione o del Consiglio siano eletti o meno "dal popolo" non ha niente a che fare con la democrazia, poiché essi non contano nulla rispetto al presidente della Bce e della Corte di giustizia europea – per non parlare del presidente della Goldman Sachs», cfr. W. STREECK, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des Demokratischen Kapitalismus*, Suhrkamp Verlag, Berlino, trad. it. di B. ANCESCHI, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013, 205.

⁶⁹ «There is no alternative» è uno dei più celebri slogan del primo ministro conservatore britannico, e fu pronunciata nel corso di una conferenza stampa tenuta con la stampa americana a Londra, il 25 giugno 1980. La frase si riferiva in quella circostanza proprio alla necessità di combattere l'inflazione attraverso la riduzione della massa monetaria circolante (la conferenza stampa in questione è reperibile online all'indirizzo <http://www.margaretthatcher.org/document/104389>), ma in generale viene riferita proprio all'affermazione del modello economico neoliberalista basato sul massimo grado possibile di esclusione dallo Stato dallo sviluppo dell'economia e del libero mercato, tanto da essere spesso citata mediante l'acronimo "T.I.N.A.", che indica che l'unica ideologia politico-economico-sociale oggi valida sarebbe quella neoliberalista.

La stessa frase venne poi ripresa dal cancelliere socialdemocratico tedesco Gerhard Schröder, nella forma «Es gibt keine Alternativen», in riferimento all'attuazione delle "riforme strutturali" che vanno sotto il nome di "Agenda 2010", che, reprimendo la domanda interna in Germania, anche a mezzo di un pesante intervento basato sull'indebitamento pubblico e adottato in aperta violazione del Trattato di Maastricht hanno conferito allo Stato tedesco il ruolo egemone di principale esportatore europeo, causando peraltro gli squilibri che oggi sono alla base della crisi europea (su cui cfr. A. BAGNAI, *Il tramonto dell'euro*, cit., nota 33, *supra*).

La principale e più nota ricostruzione teorica associata alla dottrina "T.I.N.A.", per cui la democrazia liberale occidentale fondata sul libero mercato costituirebbe il definitivo approdo delle ideologie della storia dell'umanità, si ritrova in F. FUKUYAMA, *The End of the History and the Last Man*, Free Press, New York, 1992, su cui è stato osservato, in ambito costituzionalistico e in senso critico, che lo sviluppo verso l'unione e la cooperazione tra Stati è stato visto quale caratteristica propria della globalizzazione, rispetto alla quale la costituzione globale sarebbe al tempo stesso simbolo e sistema di questo sviluppo, che sarebbe una sorta di destino inevitabile perché proprio della natura umana: cfr. C.E.J. SCHWÖBEL, *Global Constitutionalism in International Legal Perspective*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2011, 123 ss.

Sulla soluzione "commissariale" di enti sovranazionali quale unica possibile e "senza alternative", si veda anche C. JOERGES, M. WEIMANN, *A Crisis of Executive Managerialism in the EU: No Alternative?*, cit., per cui: «The crisis has emphasised both the very different economic and political philosophies and needs in the Member States. It has revealed the fundamental shortcomings of unitary monetary policy in the EU. It follows that it is by no means clear that "building the house" of the political and economic Union under the

realtà, la crisi finanziaria e quella economica conseguente, sia da ricondursi a una crisi costituzionale essenzialmente quale crisi di democrazia⁷¹.

All'indirizzo per il quale non ci sarebbe alternativa, non solo a livello economico ma anche "costituzionalistico" in senso lato, infatti, sembrano non sfuggire nemmeno i più penetranti critici di quella dottrina che, a loro dire, cercherebbe un rifugio "idealistico" in un passato ormai superato dalla Storia – quello dello "Stato-nazione costituzionale" – e in tal modo farebbero coincidere i propri *desiderata*, ideologicamente orientati, con la propria produzione scientifica⁷²: in questo senza considerare che l'oggetto intorno al quale la

"roof" of the monetary union will correct these shortcomings, and thus be effective in securing economic growth and prosperity for the Eurozone in the future. Instead of learning from these obvious shortcomings, the current crisis management seems to insist that the one-size-fits-all approach to economic governance in the EU be enforced by supranational institutions in a commissarial way and against a wave of social unrest in the Member States concerned is the only way forward. More, not less, Europe is presented as a solution, which has no alternative. This one-sided view currently expressed (and solemnly repeated) by leading political figures in the EU not only contradicts Europe's constitutional motto of 'unity in diversity' and its longstanding constitutional tradition of securing the precarious balance between centralisation and diffusion. It also continues a dangerous strategy of EU integration as an élitist project – "integrate, democracy will follow".

⁷⁰ «Le differenze di approccio al problema tra gli stessi economisti mostrano chiaramente che non esiste un solo percorso per uscire dalla crisi e che la politica seguita in Europa, su impulso dei cosiddetti "mercati" e dei due Stati che attualmente hanno una posizione di preminenza nell'Unione, è solo una tra le molte possibili. I promotori di tali politiche tendono tuttavia a presentarle come le uniche possibili, tentando di giustificare con argomenti di scienza economica una sostanziale riduzione delle alternative democraticamente perseguibili»: così F. BALAGUER CALEJÓN descrive la «fallace ideologia della crisi» in *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, cit., 337.

⁷¹ Cfr. A. CANTARO, *Crisi costituzionale europea e diritto della crisi*, in B. ANDÒ, F. VECCHIO (cur.), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, cit., 353 ss., per cui «il deficit di sovranità politica non è imputabile al "destino cinico e baro" che ha voluto vivessimo nel tempo della globalizzazione. È un deficit costituzionalmente codificato nell'ordine di Maastricht. La crisi dei debiti sovrani lo ha solo fatto venire clamorosamente allo scoperto» (corsivo dell'Autore, 354). *Contra*, sulla natura "obbligata" dei deficit costituzionali, G. DI PLINIO, *I modelli di Maastricht e la Costituzione monetaria e finanziaria britannica*, in A. TORRE, L. VOLPE (cur.) *La Costituzione britannica – The British Constitution. Atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo*, Bari 29-30 maggio 2003, Vol. 2, Giappichelli, Torino, 2005, 989 ss., per cui «un fenomeno singolare, anche questo poco studiato, è che le questioni attuali di finanza e moneta derivano non tanto da tentativi coscienti e premeditati di determinati poteri di occupare lo spazio della sovranità economica degli Stati nazionali quanto da sistemi di eventi in larga misura oggettivi e incontrollabili. In altri termini i processi di dislocazione transnazionale della sovranità monetaria e finanziaria sono risposte più o meno obbligate alle crisi monetarie, finanziarie e fiscali degli Stati, esplose dai processi di globalizzazione dell'economia. Il dominio della Costituzione monetaria e finanziaria europea sulle Costituzioni nazionali, pertanto, non è un aspetto della globalizzazione, ma è la risposta auto-immunologica a questa. Ed è una risposta irreversibile, alla quale le stesse funzioni di *welfare* e di governo "politico" dell'economia sono condizionate. La Costituzione monetaria e finanziaria europea – intesa in questa sede in senso materiale e senza alcun riferimento specifico alla forma Stato – detta ora le regole per le Costituzioni degli Stati membri; tuttavia le stesse regole, derivando direttamente dal sistema economico, esistevano prima che l'Unione le formulasse: quantificazione e allocazione della spesa pubblica, equilibrio monetario, patto di stabilità, criteri di convergenza hanno il fondamento comune in un processo cieco e quantitativo, di una terrificante semplicità, che subordina le scelte degli Stati e degli stessi poteri ultrastatali al verificarsi di equazioni parametriche, espresse in funzione del prodotto interno lordo, cioè della ricchezza della nazione. L'abbandono degli errori (e orrori) delle Costituzioni keynesiane è obbligato; l'alternativa è la crisi fiscale, con la conseguente perdita di identità, ricchezza nazionale, sovranità» (990): emerge qui, chiarissima, l'ideologia per la quale le regole di governo dell'economia derivano da un ordine naturale.

Sull'apodittica precisione "matematica" delle equazioni parametriche espresse in funzione del prodotto interno lordo che presiederebbero la costituzione economica europea, può rinviarsi alla notizia diffusa sulla stampa internazionale (*3% de déficit : «Le chiffre est né sur un coin de table»*, in *Le Parisien*, 28 settembre 2012 reperibile online all'indirizzo <http://www.leparisien.fr/economie/3-deficit-le-chiffre-est-ne-sur-un-coin-de-table-28-09-2012-2186743.php>; C. Shubert, *Wie das Maastricht-Kriterium im Louvre entstand*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 26 settembre 2013, reperibile online all'indirizzo <http://24o.it/links/?uri=http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/3-prozent-defizitgrenze-wie-das-maastricht-kriterium-im-louvre-entstand-12591473.html&from>) e riprese in seguito da quella italiana (V. Lops, *Parla l'inventore della formula del 3% sul deficit/Pil: «Parametro deciso in meno di un'ora, senza basi teoriche»*, in *il Sole 24 Ore* del 29 gennaio 2014, reperibile online all'indirizzo <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2014-01-29/parla-inventore-formula-3percento-deficitpil-parametro-deciso-meno-un-ora-102114.shtml?uuiid=ABJHQ0s>), per cui il parametro del 3% di deficit rispetto al PIL, colonna portante della "costituzione" di Maastricht, è stato individuato senza alcuna base scientifica né alcuna riflessione teorica.

⁷² Così G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la costituzione economica della crisi globale*, cit., *passim*, il quale, denunciando l'errore metodologico in cui incorrerebbero quelli che lui afferma essere i "paladini dello Stato nazione" in un mondo in cui tale concetto risulterebbe del tutto obsoleto, afferma che tale errore sarebbe fundamentalmente prospettico, cioè basato sulla «confusione generata da un punto di vista ristretto» (ivi, 66), quello cioè dello Stato stesso. In ciò, pur invocando l'ausilio della scienza economica al fine di superare le visioni "teleologiche" e "integraliste" che vizierebbero la ricerca scientifica dei costituzionalisti italiani, sembra ignorare, ad esempio, il fatto che gli squilibri all'interno dell'eurozona dipendono in massima parte proprio dagli errori teorici e tecnico-scientifici di tipo puramente economico che stanno alla base della sua costruzione, e per i quali l'attuale posizione di preminenza della Germania è frutto di una capacità di imposizione egemonica di tipo strettamente politico, di cui quella economica è conseguenza; così come sembra si ignori l'evidenza per la quale la debolezza dell'euro dipenda dall'assenza di una struttura di tipo eminentemente statale come è quella che regge il dollaro o lo yen, più che delle dissenate politiche finanziarie assistenzialistiche (o "pietistiche") degli Stati membri dell'euro, laddove gli altri attori dell'economia globale, che sono Stati in risposta alla crisi si sono avvalsi pressoché ovunque (a torto o a ragione) dello strumento della monetizzazione del *deficit* e del "keynesismo privato" o "finanziario" (si pensi agli interventi della

scienza costituzionalistica dibatte, ovvero l'integrazione sovranazionale attuata facendo precedere l'unificazione monetaria a quella economico-fiscale prima ancora che a quella politica⁷³ di un'area come quella dell'U.E.M., così come una moneta senza Stato⁷⁴, rappresenta un *unicum* nel panorama comparatistico e i cui precedenti in senso diacronico decretano fallimento⁷⁵, sulla validità scientifica dei cui fondamenti il dibattito degli scienziati specialisti della materia (gli economisti e i politologi *tout court*) è stato accessissimo in passato⁷⁶ ed è tornato ad esserlo oggi⁷⁷.

Federal Reserve statunitense o della Banca Centrale giapponese nella cosiddetta "Abenomics"), proprio in virtù del loro essere degli "Stati" nel senso pieno e "costituzionalmente politico" del termine.

Ignorando elementi così macroscopici è quindi tanto facile quanto fallace relegare la lettura del dato normativo della Costituzione vigente e la conseguente invocazione della sua applicazione – che resta difficilmente attaccabile dal punto di vista dommatico –, ad una sorta di nostalgico ideologismo, laddove invece al contrario il perseguimento di politiche opposte (mediante il superamento di quelle letture della Costituzione) appare tutt'altro che auspicabile proprio sul piano puramente tecnico-economico. La riprova di ciò sta nell'idea che «la madre di tutte le terapie», ovvero lo stimolo allo sviluppo economico attraverso adeguate misure sia identica per tutti i diversi contesti «che se lo possono permettere» (ivi, 107), in ciò senza fondare tale giudizio sui pure invocati parametri quantitativi verificati e verificabili, la cui adozione per il tramite della scienza economica come presupposto metodologico dell'indagine scientifica del costituzionalista servirebbe ad azzerarne l'ideologia. Ed infatti tali misure, ovvero quelle americane indirizzate alla crescita della domanda interna e quelle tedesche orientate all'esportazione sono terapie anch'esse, rispettivamente, "neokeynesiane" o "ordoliberaliste", entrambe incompatibili con la vigente costituzione economica dell'Unione Europea.

Ne consegue che l'analisi in questione pur denunciando il vizio metodologico "ideologico" dei giuristi (italiani in particolare) appare anch'essa del tutto "ideologicamente" orientata contro un certo modello di politica economica (quella keynesiana), sorto ed affermatosi in risposta alla crisi del precedente modello (quello dell'economia liberale), laddove in realtà la crisi in atto ha colpito un altro modello di politica economica (quella della fase successiva alla crisi del modello keynesiano, che si colloca negli anni '70), ovvero quello che non è stato altro che un ulteriore rinvio della crisi più generale dello stesso capitalismo democratico, su cui cfr. W. STRECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., *passim*.

⁷³ La citazione riportata in apertura è significativa in quanto proviene da un convinto liberale e europeista – peraltro anche vicino alle idee della Scuola di Friburgo e della *social market economy* di Wilhelm Röpke, della quale le idee di von Hayek rappresentano una decisa "estremizzazione" – autorevole come fu il primo Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, il quale nel 1952 sosteneva in questo senso la proposta di un esercito comune europeo, che sarebbe stato il miglior mezzo per una successiva unione economica, che doveva essere preceduta dalla federazione politica, da una finanza europea, un Parlamento, un governo, una corte di giustizia federale. «Il mercato unico verrà poi, quando la federazione sarà attuata. L'esercito comune avrà bisogno di un bilancio comune, di imposte comuni, di un parlamento comune, capace di deliberare le imposte comuni»: così in G. FARESE, *Luigi Einaudi. Un economista nella vita pubblica*, Rubettino, Roma, 2012, 150. Sul rapporto tra Einaudi e Röpke e sulla differenza tra la "terza via" tra liberismo e socialismo propria della Costituzione italiana secondo l'idea dei Costituenti e quella propria di Röpke e dell'ordoliberalismo si veda M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 33-34, 60 (nota 267).

⁷⁴ Carattere che si trasfigura materialmente nelle effigi sulle sue banconote per cui «La moneta si è evoluta dalla sfera della materia verso una concezione sempre più immateriale ed astratta. Da circa un decennio, la sfida dell'euro ha sembrato voler percorrere il cammino inverso. Non una misura di peso o un personaggio storicamente determinato, ma un'idea astratta e in fin dei conti vuota, quella dell'Europa come entità geopolitica a venire, chiede alla moneta di essere distillata nella quotidianità. Un'idea che, nella sua perfetta astrazione "utopica", è confermata dalla scelta estetica di raffigurare nei sette tagli delle banconote dell'euro particolari degli stili architettonici europei ma nessun monumento concreto, nessun "luogo" che abbia avuto la ventura di esser mai stato abitato. Si tratta, quindi, non di dettagli di opere architettoniche reali, ma di citazioni decontestualizzate. L'euro è la prima moneta postmoderna?»: così A. TAGLIAPIETRA, *Metafisica e apocalittica del denaro*, saggio introduttivo a D. FUSARO, *Minima mercatalia. Filosofia e capitalismo*, Bompiani, Milano, 2012, 17.

⁷⁵ «Non dobbiamo dimenticare che l'euro non è la prima esperienza di moneta unica tentata dall'Occidente. Ve ne sono state almeno sei, la cui storia – anche se come sempre le situazioni non sono paragonabili – è ricca di insegnamenti. Due sono fallite in modo evidente e sono fallite proprio a causa degli egoismi nazionali sommati alle disuguaglianze di sviluppo fra paesi che non potevano – senza unirsi – parlare la stessa lingua monetaria (del resto nel primo caso l'episodio chiave è stato proprio il fallimento della Grecia!). Si tratta di due avventure oggi dimenticate: l'Unione latina (1865-1927) e l'Unione scandinava (1873-1914). Due invece hanno avuto successo, un successo evidente e rapido. E questo successo è stato possibile perché il processo di unificazione monetaria è stato accompagnato da un'unificazione politica. Si tratta della nascita del franco svizzero che nel 1848, con la costituzione che dà vita alla Confederazione elvetica dopo mezzo secolo di incertezze dovute al rifiuto di pagare il prezzo politico dell'unione economica. La moneta sostituisce le varie monete locali coniate dalle città, cantoni e territori. L'altro successo è rappresentato dalla lira italiana, che trionfa al momento dell'unità italiana sulla miriade di monete indicizzate agli stati tedeschi, al franco o basate sulle tradizioni ducali o delle vecchie repubbliche. Due, infine, hanno proceduto nell'incertezza ma alla fine hanno avuto successo. Due unioni che hanno creato una moneta veramente comune, ma solo dopo mille crisi, passi indietro, abrogazioni provvisorie e grazie a dei dirigenti coraggiosi che avevano capito che una moneta unica può esistere solo sostenuta da un bilancio, da una fiscalità, da un regime di distribuzione delle risorse, da un diritto del lavoro, da regole della vita sociale, in altre parole da una politica realmente comune. Questa è la storia del nuovo marco, che circa 40 anni dopo lo Zollverein del 1834 si è imposto sul fiorino, sul tallero, sul kronenthaler e sugli altri marchi delle città anseatiche; ed è la storia del dollaro, che ha impiegato cento anni per imporsi e che in realtà lo ha fatto solo dopo che si era accennato a federare il debito degli Stati membri dell'Unione. Il teorema è spietato: senza federazione non c'è moneta comune»: così BERNARD-HENRI LÉVY, *Construire l'Europe politique, ou mourir*, in *Le Point* del 13 settembre 2012, reperibile online all'indirizzo http://www.lepoint.fr/editos-du-point/bernard-henri-levy/construire-l-europe-politique-ou-mourir-13-09-2012-1505713_69.php (traduzione tratta da www.presseurop.eu).

⁷⁶ Si veda ad esempio C. CROUCH (cur.), *After the Euro. Shaping Institutions for governance in the wake of European Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford, 2000, e in particolare nei sette paradossi dell'integrazione europea illustrati ivi da R. BOYER, in *The Unanticipated Fallout of European Monetary Union: the Political and Institutional Deficits of the Euro*, 23 ss., spec. 23-29.

Dal punto di vista più propriamente giuridico-economico, non può non segnalarsi in questo senso il lavoro di uno tra i massimi studiosi di diritto pubblico dell'economia italiana, Giuseppe Guarino – peraltro più volte richiamato nell'opera di Barra Caracciolo – che aveva, con lungimirante prospettiva⁷⁷, da tempo messo in guardia dal pericolo dell'adesione ad un Trattato che, per tenere insieme tutti gli Stati membri sotto le medesime politiche e la stessa legislazione disegnava un modello di *governance* assolutamente "stravagante", quando non totalmente irrazionale, concludendo che le istituzioni così regolate non avrebbero soddisfatto le condizioni non eludibili imposte dalla Costituzione italiana per la limitazione della sovranità, che è l'attuale Trattato "costituzionale" europeo⁷⁹. La lucida analisi di Guarino era necessitata, ancora una volta, dalla considerazione per la quale «in materia comunitaria si sono formati stereotipi, consolidati luoghi comuni. Col tempo hanno assunto carattere e forma di ideologie. Generano deformazioni. Per evitarle è bene stare rigorosamente ai testi. Una informazione precisa è indispensabile per prendere decisioni corrette»⁸⁰. I suoi studi successivi si sono mossi nel medesimo solco, a partire dall'analisi del *Lissabon Urteil*⁸¹, e dei difetti strutturali dell'Unione⁸², per arrivare all'analisi diretta del «convitato di pietra» del dibattito costituzionalistico, la moneta unica⁸³ e alla conseguente messa in discussione dal punto di vista giuridico della nuova versione rivisitata (*in peius*) del patto di bilancio di Maastricht⁸⁴, che è stata più compiutamente svolta (anche se in forma ancora non organica) più di recente, svelando la divergenza tra la moneta unica "corrente" e quella disciplinata dai Trattati (che non sarebbe mai venuta ad esistenza)⁸⁵.

Da un punto di vista più marcatamente giuridico-costituzionale, il *deficit* di tutela dei diritti sociali era già stato messo in evidenza dal punto di vista "privilegiato" del giuslavorista contro i facili entusiasmi di chi aveva visto nella Carta di Nizza il passaggio dall'"Europa del mercato" all'"Europa dei diritti"⁸⁶.

Una serrata ed efficace critica dell'adesione al modello istituzionale europeo può trovarsi in un'opera del 2006⁸⁷, in cui veniva lucidamente analizzata l'irresistibile ascesa della "nuova costituzione economica europea". A partire dall'analisi dei suoi fondamenti teorici, quelli di un rinnovato "istituzionalismo" che ante-

⁷⁷ Da ultimo, a sostegno della tesi dell'uscita dall'euro e sul sistema per la sua attuazione, F. HEISBOURG, presidente dell'*International Institute for Strategic Studies* (IISS) e sostenitore convinto del federalismo europeo, che ha esposto la sua tesi per la ricostruzione del progetto europeo dalle fondamenta di un'unione politica e fiscale che successivamente diventi economica e monetaria e non viceversa in *La fin du rêve européen*, Stock, Parigi, 2013.

⁷⁸ Una riflessione problematica di grande interesse alla luce degli sviluppi successivi sugli squilibri tra Stati membri all'interno dell'Unione europea e sulle sue prospettive si rinviene in G. GUARINO, *Transizione italiana ed Unione europea tra produttivismo e benessere*, in S. LABRIOLA (cur.) *La transizione repubblicana. Studi in onore di G. Cuomo*, CEDAM, Padova, 2000, 549 ss.

⁷⁹ G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Passigli, Firenze, 2008.

⁸⁰ Ivi, 7.

⁸¹ G. GUARINO, *Per una Costituente europea. Riflessioni sulla costruzione europea dopo la sentenza tedesca sul Trattato di Lisbona*, Relazione al seminario di Astrid su *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea* – Roma, 21 settembre 2009, reperibile online all'indirizzo http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-28/06-10-2009/Guarino_Relaz_Convegno-21_09_09_rass.pdf.

⁸² Id., *L'Europa imperfetta. Ue: problemi, analisi, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 3, 2011, reperibile online all'indirizzo <http://www.constituzionalismo.it/articoli/396/>

⁸³ Id., *Euro: venti anni di depressione (1992-2012)*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2-2012, reperibile online all'indirizzo <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2013/04/Nomos-201202Guarino-Euro-venti-anni-di-depressione.pdf>

⁸⁴ G. GUARINO, *La trappola di Maastricht. Avviso ai governanti*, in AA.VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, Jovene, Napoli, 2013, 2275 ss.; M.V. LO PRETE, «*Il Fiscal compact è nullo, il governo lo certifichi*». *Parla Guarino*, in *Il Foglio*, 11 dicembre 2012, reperibile online all'indirizzo <http://www.ilfoglio.it/soloqui/16128>

⁸⁵ G. GUARINO, *Un saggio di verità sull'Europa e sull'euro. 1.1.1999 Colpo di Stato – 1.1.2014 Rinascita?*, reperibile online in <http://www.giuseppeguarino.it/pubblicazioni/>. La riflessione del Maestro è ripresa da ultimo nel recentissimo *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli 2014.

⁸⁶ M.V. BALLESTRERO, *Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro italiano*, in *Lavoro e diritto*, 2000, 547 ss., in cui si esplicitava «la preoccupazione che i principi costituzionali, sui quali si fonda il diritto del lavoro dei singoli stati, anziché giocare un ruolo positivo nella costruzione della carta europea dei diritti fondamentali, si possano ritrovare scalzati dal sopraggiungere di una "costituzione europea", nella quale "il valore dei valori" (la competitività delle imprese e dell'economia) che sorregge la Comunità europea, primo pilastro dell'Unione, permei di sé anche il riconoscimento dei diritti sociali, limitandone il catalogo e restringendo il contenuto delle pretese tutelate», nonché S. GIUBBONI, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in *Working Papers Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona"* n.46/2006.

⁸⁷ L. PATRUNO, *Il modello istituzionale europeo e l'idea di Costituzione*, Giappichelli, Torino 2006. Lo stesso Autore, peraltro, aveva analizzato il ruolo dell'euro sul piano costituzionale in relazione alle implicazioni all'adesione da parte del Regno Unito, già rilevando che «la convergenza tra l'Europa continentale e dell'Unione e il sistema inglese intorno agli obiettivi macroeconomici di base (disinflazione, riduzione del debito pubblico con tendenza al pareggio o al surplus di bilancio, flessibilità del mercato del lavoro, bassi tassi d'interesse) [...] è [...] il punto di arrivo di un processo politico interno (per certi versi anticipatore e acceleratore del progetto economico europeo), che prende le mosse dall'irresistibile ascesa della dottrina neoliberista incarnata dai Governi conservatori della signora Thatcher, e che, a sua volta può trovare adeguata spiegazione soltanto con riferimento al quadro storico-politico più ampio della crisi internazionale (pre-globale) di quella che è stata definita l' "età dell'oro": così, L. PATRUNO, *Implicazioni costituzionali dell'adesione britannica all'euro*, in A. TORRE, L. VOLPE, *La Costituzione britannica – The British Constitution*, Vol. 2, cit., 1223.

pone l'idea normativa di costituzione a quella ordinamentale, ricavandone la superiorità dell'ordinamento concreto rispetto alle formulazioni dei testi scritti⁸⁸, la base teorica della costituzione economica europea viene individuata nell'ordoliberalismo cui si è già fatto cenno, che si contrappone al modello proprio della democrazia costituzionale⁸⁹. Questa approfondita analisi, che aveva prefigurato i problemi istituzionali che sarebbero derivati dalla crisi di legittimazione dalla quale le istituzioni comunitarie sono state travolte a causa della crisi dell'euro, è stata portata a compimento quando la sua esplosione le ha portate al "banco da macellaio" (*Schlachtbank*) della Storia⁹⁰.

Una ricostruzione altrettanto attenta, che prende le mosse dal mutamento di prospettiva indotta dalla circolazione dei fattori di produzione⁹¹, che è stata recentemente oggetto di sistematizzazione⁹², muove esplicitamente nell'intento di dare voce «alla necessità di riabilitare il conflitto sociale nel diritto pubblico europeo»⁹³, che analizza magistralmente le traiettorie dell'egemonia del diritto sovranazionale europeo, per evidenziare come tale egemonia sia stata dissimulata attraverso un'appropriazione tattica del lessico costituzionale, nella consapevolezza del perdurare della sua importanza simbolica, illustrando le ripercussioni del predominio della concezione post-politica per negare la collocazione dell'Unione nell'alveo del costituzionalismo democratico.

Un richiamo va quindi fatto al fenomeno del "dialogo tra le Corti"⁹⁴ a livello regionale europeo, attuato per mezzo del rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo e della giurisprudenza sull'adeguamento interno delle pronunce della Corte di Strasburgo, attraverso il quale si sta realizzando "in silenzio" quell'integrazione giuridica europea⁹⁵ che la politica non è riuscita a produrre attraverso gli strumenti "ordinari" e istituzionali (non "istituzionalistici") propri della normazione positiva (ordinaria e costituzionale). È in tale ambito, infatti, che la dottrina costituzionalistica può esercitare maggiormente la propria influenza ed è dunque con maggior urgenza chiamata ad un ruolo consapevolmente critico⁹⁶, dal momento che «il costituzionalismo multilivello presenta una visione armonica dei rapporti tra le varie istanze decisionali che non corrisponde alla realtà e (auspicando un "dialogo" tra le Corti che non sempre è praticato e non sempre è possibile) occulta la dimensione dello scontro»⁹⁷, esasperando tensioni irriducibili a tale dimensione armonica fino al punto in cui esse non possono più essere contenute entro l'irenica cornice di quello che potrebbe essere definito un "monismo *de facto*"⁹⁸, che conduce all'"istituzionalizzazione" del *deficit* democratico⁹⁹.

⁸⁸ *Ivi*, 25 ss.

⁸⁹ *Ivi*, spec. 166 e ss., ma *passim*.

⁹⁰ L. PATRUNO, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della Storia*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 3, 2011, reperibile online all'indirizzo <http://www.costituzionalismo.it/articoli/394/>

⁹¹ M. DANI, *Il diritto costituzionale nell'epoca della circolazione dei fattori di produzione* in *Quaderni costituzionali*, 2007, 795 ss.

⁹² *Id.*, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, CEDAM, Padova, 2013.

⁹³ *Ivi*, 16.

⁹⁴ Definito anch'esso dalla dottrina che ne ha sottoposto la nozione a serrata critica «uno dei luoghi comuni più abusati del nostro tempo», pur con i dovuti distinguo relativi al ruolo del dialogo nell'ambito dell'interazione fra giurisprudenze in un ordinamento internazionale regionale: così G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, il Mulino, Bologna, 2010.

⁹⁵ Il riferimento è a G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Jovene, Napoli, 2009.

⁹⁶ In tal senso si veda l'appello dei costituzionalisti spagnoli "Per un costituzionalismo critico", del 19 luglio 2012, reperibile online in <http://www.costituzionalismo.it/notizie/588/>

⁹⁷ Così M. LUCIANI, nel seminale *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 1643-1668, dove si coglieva profeticamente «il sinistro echeggiare di una sorta di *se soumettre* ou *se démettre* nel caso *Kreil*, quando la Corte di Lussemburgo ha sostanzialmente costretto la Germania alla revisione costituzionale».

⁹⁸ Così F. VECCHIO, in *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'uropeizzazione dei controlimiti*, Giappichelli, Torino, 2012, 59 ss.. Una ricostruzione delle ragioni "politiche" che hanno condotto a questo esito si ritrova nell'analisi sulla politicizzazione del dibattito dottrinale, in G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., 265 ss. Tra le varie posizioni in questo senso, vale la pena di essere riportata anche qui, per la sua significatività, quella di A. TIZZANO, in *Pretesa di diversità di effetti del G.A.T.T. e dei trattati comunitari nell'ordinamento italiano*, in *Foro Italiano*, 1973, I, colonna 2448, per cui: «Peccando ancora una volta di troppo amore comunitario, essi [i fautori della tesi della prevalenza del diritto comunitario] sono sembrati unicamente ispirati all'ansia di "privilegiare" a tutti i costi i trattati europei, per farne una sorta di supertrattati di valore inusitato e di forza irresistibile, in nome non tanto di rigorose valutazioni scientifiche e di dati normativi, quanto di apodittiche proclamazioni di "novità", di "diversità", ecc., direttamente connesse alla dichiarata superiorità dei fini politici perseguiti».

⁹⁹ «Se il primo atto della vicenda OMT ha visto, infatti, come protagonista il BVerfG e il secondo atto è ora nelle mani della Corte di giustizia (dalla cui decisione dipende, peraltro, l'esito di un nuovo terzo atto davanti al BVerfG), all'orizzonte si profila una questione ben più importante: a chi si vuole che siano affidate le sorti dell'Unione europea? Senza disconoscere l'importanza che il dialogo tra le due corti al riguardo può rivestire, non bisogna tuttavia perdere di vista che il rischio vero è quello di uno schiacciamento dell'integrazione europea nel braccio di ferro tra una corte costituzionale nazionale gelosa delle sue prerogative (e di quelle della Germania all'interno dell'UE) e un'istituzione "tecnica" come la Bce, i cui poteri (anche impliciti) sono in progressiva espansione»: così E.

In questo filone, si deve rilevare la recente svolta, segnata dall'ordinanza della Corte costituzionale del 18 luglio 2013, n. 207 con la quale la natura di giudice nazionale e dunque il dovere di rinviare le questioni sottoposte al suo esame da parte della Corte costituzionale italiana alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, è stata riconosciuta anche nell'ambito dei giudizi in via incidentale, cinque anni dopo la prima svolta in questo senso, rappresentata dalle ordinanze del 15 aprile 2008, nn. 102-103, che già erano state giudicate "l'ultimo passo"¹⁰⁰ nel "cammino comunitario" della Corte¹⁰¹. In quel caso, il mutamento giurisprudenziale veniva giustificato dall'assenza di un giudice cui affidare eventualmente il compito di provvedere al rinvio pregiudiziale, stante la circostanza per la quale naturalmente, nel giudizio di costituzionalità in via d'azione, la Corte costituzionale è l'unico giudice. Con la nuova decisione, si è compiuto un ulteriore passo avanti in questo senso, essendo in questo caso il rinvio disposto in ambito di procedimento in via incidentale, con il rischio di ulteriore sovraccarico decisionale in sede europea e una riduzione degli spazi ermeneutici di fronte a qualsivoglia questione involgente profili sovranazionali, con un possibile *vulnus* a livello di effettività anche di tipo processuale¹⁰².

Anche il recentissimo rinvio pregiudiziale da parte del *Bundesverfassungsgericht* alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea della questione sulla legittimità rispetto al Trattato di uno dei vari strumenti messi in opera da parte della BCE al di fuori della cornice giuridica comunitaria e giustificati unicamente in forza del fine superiore del "salvataggio dell'euro", quali le misure O.M.T. (*outright monetary transactions*) rappresenta al tempo stesso l'ultimo degli atti della Corte costituzionale tedesca a difesa della propria *Grundgesetz* "scritta" contro le invasioni della costituzione economica europea "materiale", ma anche la prima abdicazione da parte dei guardiani della Costituzione tedesca al giudice di Lussemburgo su una questione di rilievo costituzionale¹⁰³.

Tale "abdicazione" è stata salutata positivamente dalla stessa dottrina di quel "monismo *de facto*" che ha già salutato l'esito del giudizio innanzi alla Corte di Lussemburgo, prevedibilmente favorevole alla BCE, come una ulteriore «nuova legittimazione alla Banca centrale e alla sua "politica monetaria" con strumenti monetari»¹⁰⁴. Ma tale legittimazione giuridica e la prosecuzione del processo di "paracostituzionalizzazione" *ex post* di misure *extra ordinem* necessitate solo dall'emergenza e adottate contro l'espressa volontà politica degli Stati membri (in questo caso della Germania), in un contesto nel quale è stato nel frattempo abbandonato il metodo comunitario dell'unanimità per la modifica in senso estensivo dei Trattati per ritornare al precedente metodo intergovernativo¹⁰⁵ appare essere ben diversa da quella democratica di quella di cui l'Unione, a parere pressoché unanime, necessiterebbe, e rappresenterebbe invece una forma di istituzionalizzazione del *deficit* democratico potenzialmente capace di trasformare la Corte di Giustizia, da motore dell'integrazione europea a parafulmine istituzionale per conflitti latenti dalla portata drammaticamente distruttiva¹⁰⁶.

OLIVITO, *Atto primo: Il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 3/2013, reperibile online all'indirizzo <http://www.costituzionalismo.it/articoli/467/>.

¹⁰⁰ Cfr. T. GIOVANNETTI, *L'ultimo passo del "cammino comunitario" conduce la Corte a Lussemburgo*, in *Foro Italiano*, 2009, I, reperibile online all'indirizzo <http://archivio.rivistaaic.it/giurisprudenza/decisioni2/autori/giovanetti.html>

¹⁰¹ La nota definizione è di P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 2406 ss.

¹⁰² Al di là delle ricadute in termini di "monopolio" dell' "ultima parola", infatti, a livello più immediato nella nuova situazione così delineata, il giudice *a quo* potrebbe sollevare la questione di costituzionalità in qualsiasi caso di dubbio di compatibilità tra norme interne e norme sovranazionali, senza che la Corte possa rinviargli la questione, dovendo essa stessa investire la Corte di Giustizia UE oppure eliminare la norma interna limitativa dei diritti riconosciuti da quella sovranazionale per evitare possibili forme di *reverse discrimination*: cfr., in questo senso, M. Losana, *La Corte costituzionale e il rinvio incidentale: il diritto costituzionale (processuale) si piega al dialogo tra le Corti*, in *Rivista AIC*, 1/2014, reperibile online all'indirizzo http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/1_2014_Losana.pdf

¹⁰³ La notizia del ricorso è tratta dal *Financial Times* del 7 febbraio 2014 (*German court refers ECB bond-buying programme to European justice*, reperibile online all'indirizzo <http://www.ft.com/cms/s/0/3feab440-8fd5-11e3-ae99-00144feab7de.html#axzz2sefJnU85>). Alla decisione è stato dedicato l'ultimo numero monografico del *German Law Journal*, intitolato *The OMT Decision of the German Federal Constitutional Court*, reperibile online all'indirizzo <http://www.germanlawjournal.com/>

¹⁰⁴ Così A. MANZELLA, *Quei quattro segnali per l'Unione*, in *La Repubblica* del 10 febbraio 2014, reperibile online all'indirizzo http://www.repubblica.it/la-repubblica-delle-idee/mondo/2014/02/10/news/quattro_segnali_per_l_unione_europa-78183751/.

¹⁰⁵ Sulla cui struttura nella divisione "duale" (suddivisa tra politica sovranazionale per in mercato unico e politica intergovernativa in ambito economico e finanziario) disegnata dal Trattato di Lisbona, implicazioni e conseguenze sulla legittimazione si veda S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and its outcomes: the implications of the Euro crisis on the European Union*, in *School of Government Luiss Guido Carli Working papers*, 1/2013.

¹⁰⁶ Sul punto, particolarmente pregnante appare la critica di R. CALVANO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei diritti sociali tra meccanismo di stabilità e legalità costituzionale e comunitaria* in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 3/2013, reperibile online all'indirizzo <http://www.costituzionalismo.it/articoli/462/>, che con riferimento alla decisione della Corte di Giustizia C-370/12, *Thomas Pringle v Government of Ireland*, il rinvio pregiudiziale da parte della Corte Suprema Irlandese finalizzata a verificare se il Trattato

Nel mentre, la concorrenza tra giudici di ordinamenti “separati ma coordinati” non sembra risparmiare la stessa funzione nomofilattica dei supremi consessi giurisdizionali interni¹⁰⁷.

5. Considerazioni conclusive.

Per queste ragioni il lavoro di Barra Caracciolo e quelli che si muovono nella medesima prospettiva d'indagine¹⁰⁸, non dovrebbero essere liquidati come *laudatio temporis acti* di concezioni dello Stato nazione ritenute superate¹⁰⁹, bensì come uno stimolo, anche in forma fortemente provocatoria – forma necessitata dallo stato della crisi costituzionale in cui versano gli Stati europei e l'Unione che compongono –, ad introdurre un nuovo fondamentale elemento, troppo spesso non adeguatamente considerato, ma necessario ad un dibattito che aspiri ad essere genuinamente conflittuale e polemico¹¹⁰, necessità viepiù pressante se si

MES rappresentasse una forma di estensione delle competenze dell'Unione attuata al di fuori del procedimento di revisione dei Trattati, rileva che: «Le carenze argomentative di alcuni passaggi nella motivazione della sentenza, [...] non fanno che confermare la più recente tendenza del giudice europeo a disattendere quel ruolo, un tempo costruito con grande autorevolezza nella fase della costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario, dalla Corte di giustizia, privilegiando un approccio tutto sommato disattento alla ricerca di una compatibilità con i paradigmi costituzionali nazionali. Quasi che l'intensificarsi dello scambio con i giudici costituzionali nazionali, oramai frequentemente nella condizione di giudici *a quibus* di numerose questioni pregiudiziali, non abbia favorito un approfondimento del dialogo sul piano interpretativo, dato che si assiste ad una estromissione dei paradigmi costituzionali dal discorso del giudice europeo».

¹⁰⁷ Il riferimento è alla recente ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana del 17 ottobre 2013, n. 848, con la quale il giudice siciliano ha rimesso all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato una questione relativa all'ordine di trattazione dei ricorsi principale ed incidentale sulla quale si è evidenziato un contrasto tra l'interpretazione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (nella decisione del 7 aprile 2011, n. 4) e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (nella sentenza del 4 luglio 2013, in causa C-100/12), per cui si è posto per la prima volta il problema su quale delle due debba prevalere facendo così emergere il problema derivante dalla tensione tra la funzione nomofilattica svolta dall'Adunanza Plenaria – supremo organo interno deputato a tale funzione in ambito di diritto amministrativo – e quella svolta, su questioni rilevanti per il diritto eurounitario, dalla Corte di Lussemburgo.

¹⁰⁸ Tra i quali deve essere qui menzionato, per l'utilizzo di argomentazioni e tesi in parte sovrapponibili a quelle espresse nel lavoro di BARRA CARACCILO nel senso di una ricostruzione fortemente critica del ruolo del detentore del potere monetario, con una prospettiva per uscire dai vincoli antisociali predisposti dai Trattati europei individuata nella riattualizzazione dei principi e delle norme della Costituzione e, in specie, di quelle concernenti i Rapporti economici, lo studio di G. BUCCI, *La Banca centrale e il potere economico-monetario*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (cur.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012, 455 ss., nonché ID., *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 3/2012, reperibile online all'indirizzo <http://www.costituzionalismo.it/articoli/431/>.

¹⁰⁹ Anche il continuo riferirsi da parte della dottrina alla concezione dello Stato “novecentesco” come concezione definita apoditticamente “superata” e solo per questo inutile o inutilizzabile sembra non tenere conto del fatto che gran parte delle ricostruzioni sulla globalizzazione del diritto prendono le mosse dal richiamo a concezioni decisamente più risalenti, come quelle dello *ius commune* europeo (cfr. *ex multis*: P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Società, diritto, Stato. Un recupero per il diritto*, Giuffrè, Milano, 2006, 251 ss.) o della *lex mercatoria* (definita «the transnational law of economic transactions, is the most successful example of global law without a state», cfr. G. TEUBNER, *Global Bukovina: Legal Pluralism in the World Society* in Id. (cur.) *Global law without a State*, Brookfield, Dartmouth, 1997, 3 ss.).

¹¹⁰ Il riferimento è all'opera di G. MARTINICO, *Lo spirito polemico del diritto europeo. Studio sulle ambizioni costituzionali dell'Unione*, Aracne, Roma, 2011, e in particolare al capitolo 4 (187 ss.), nel quale applica al costituzionalismo europeo la nozione di “conflitto” propria della teoria filosofico politica di Chantal Mouffe – di derivazione schmittiana, ma che giunge a conclusioni del tutto autonome – basata su una concezione non antagonistica ma agonistica di conflitto. Tale concezione, peraltro, è stata sottoposta sotto il profilo della sua applicabilità all'integrazione europea, a serrata critica per la sua incapacità, al di là della critica al modello vigente, di proporre un'alternativa e soprattutto di stabilire in che modo sia possibile realizzarla, finendo per configurare tale alternativa nella forma di uno spazio di democrazia pluralista in cui siano possibili i conflitti e dunque l'agonismo nel senso inteso dall'Autrice che tuttavia si concretizzerebbe in un “federalismo minimo” in poco differente dall'attuale sistema di “governance multilivello”: così G. MONTALBANO, *Sulle possibilità di una democrazia radicale. Note critiche ad Agonistics di Chantal Mouffe*, in *Micromega – Il Rasoio di Occam* del 22 febbraio 2014, reperibile online all'indirizzo <http://ilrasoioidioccam-micromega.blogautore.espresso.repubblica.it/2014/02/22/sulle-possibilita-di-una-democrazia-radicale-note-critiche-ad-agonistics-di-chantal-mouffe/>, spec. 8-9.

Nel senso dell'importanza dell'incorporazione del conflitto nella cornice costituzionalistica europea, anche la richiamata dottrina del *conflicts law constitutionalism (c-l-c)*, per cui: «the merit of EU law – as it has evolved over the last 60 years – is its capability to “live” with the tensions and conflicts arising in the process of European integration while ensuring their civilized settlement through the medium of law. Such a settlement, however, has never been “the last word”, since it has always been accompanied by competing claims of constitutional authority between the EU and the national legal systems. Much of EU academic literature has been dedicated not only to the observation of such legal and constitutional pluralism in the EU, but also to its conceptualisation as a legitimate constitutional framework for the EU. The constitutional balance between centralisation and diffusion in the EU has, lastly, also been endorsed by the Treaty of Lisbon, which has strengthened the principle of subsidiarity, the role of national parliaments and constitutional courts, and provided a better delineation of competences between the EU and the Member States. C-l-c aims to preserve this balance and the pluralistic structure of EU law. It defends the idea of *horizontal* constitutionalism, implying the equal validity and coexistence of different legal orders within the EU. [...] This suggestion has its technical complexities. However, its main message is clear and transparent: different constituencies (ie, the Member States within the EU) need to resolve the problems and conflicts caused by their mutual interdependency through rules and principles acceptable to all, rather than through the hierarchical supremacy rule imposed by a central

considera che le ricadute del “fallimento costituzionale” dell’euro appaiono molto più devastanti di quelle derivanti dal fallimento nel processo di ratifica del Trattato cosiddetto “costituzionale”, e inducono a ritenere più che fondata la fallacia dell’idea «che il costituzionalismo abbia vinto una volta per tutte [...] e che la storia abbia una fine»¹¹¹: all’opposto, è stata proprio la crisi dell’euro a spingere la dottrina italiana più accorta a mettere addirittura in dubbio la possibilità della sua sopravvivenza¹¹².

Le conseguenze di un tale tipo di approccio allo studio della materia può avere un’incidenza pratica rilevantissima. Si pensi ad esempio, alle proposte di aggressione del risparmio privato dei cittadini della zona euro da attuarsi nelle forme di un “prelievo forzoso” sui conti correnti bancari quale misura di salvataggio ipotizzate da attori politico-istituzionali internazionali, privi di legittimazione democratica ma invero dotati di indubbio potere politico, quali sono la il Fondo Monetario Internazionale e la Bundesbank¹¹³: solo una cornice teorica diversa da quella che vede soluzioni del genere come “senza alternative”, giustificate dallo “stato di eccezione” e dall’“emergenza” (ormai permanente) potrebbe consentire una reazione dell’ordinamento conforme al dettato costituzionale¹¹⁴.

In assenza di un’analisi realmente critica che prenda le mosse, se non dalle evidenze economico-scientifiche cui si è fatto qui sinteticamente e parzialmente cenno, perlomeno dai fatti, i risultati delle indagini appaiono costruiti sul fragile fondamento per il quale l’esercizio della funzione di contenimento del debito pubblico sia una funzione “neutra”, che non risponde ad un indirizzo politico preciso e ideologicamente connotato¹¹⁵.

Solo attribuendo a tale funzione un ruolo neutro e fondato su un’acritica “necessarietà”, è infatti possibile superare, a livello costituzionalistico, il *deficit* democratico derivante dall’attuazione di tale indirizzo politico in assenza di un mandato politico che lo legittimi pienamente: da ciò discenderà la fallacia nell’invocare generiche prospettive “ireniche” nell’approcciarsi alle problematiche costituzionali relative al diritto eminentemente costituzionale del bilancio e del controllo della finanza pubblica¹¹⁶: tali prospettive, infatti, spostando

European authority, or an intergovernmental crisis management regime in the case of the EU’s new economic governance»; così C. JOERGES, M. WEIMER, *A Crisis of Executive Managerialism in the EU: No Alternative?*, cit.

¹¹¹ La fallacia di tale illusione chiude il saggio di LUCIANI citato in nota 97, *supra*, richiamando il concetto di “fine della Storia” di FUKUYAMA (cfr. nota 69, *supra*).

¹¹² Cfr. G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013, in cui la domanda viene posta in relazione alla crisi della «forza» normativa della Costituzione primariamente in relazione alle conseguenze della globalizzazione e della dispersione di sovranità sui presupposti della «superiore» legalità della Costituzione.

¹¹³ L’ipotesi, pur in forma del tutto generica, è stata effettuata nel *Fiscal Monitor* del Fondo Monetario Internazionale dell’ottobre 2013 (a pagina 49), reperibile online all’indirizzo <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/02/pdf/fm1302.pdf>, dove può leggersi che «The tax rates needed to bring down public debt to precrisis levels, moreover, are sizable: reducing debt ratios to end-2007 levels would require (for a sample of 15 euro area countries) a tax rate of about 10 percent on households with positive net wealth»; la Banca centrale federale tedesca ha ipotizzato una misura di questo tipo nel suo bollettino del gennaio 2014, come riportato dalla stampa: cfr. ad esempio, *Eurozona, la Bundesbank propone il prelievo forzoso in caso di default*, in *Italia Oggi* del 27 gennaio 2014. Rilevante a tal proposito è il precedente cipriota, ovvero il prelievo forzoso sui depositi bancari chiesto da Ue e Fmi alla Repubblica di Cipro, inizialmente bocciato dal Parlamento ma successivamente attuato, nel marzo 2013, per scongiurarne la crisi di liquidità mediante prestiti condizionati.

¹¹⁴ La quale ha peraltro già conosciuto un caso analogo, con la questione di costituzionalità relativa all’art. 7 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 come sostituito dalla legge di conversione 8 agosto 1992, n. 359, (il famoso “prelievo notturno” deciso del Governo di Giuliano Amato e attuato nella notte tra il 9 e il 10 luglio del 1992) decisa con la sentenza della Corte costituzionale n.143 del 4 maggio 1995, in cui era la contenuta entità dell’aliquota, tale da non potersi considerare ablativa del patrimonio del soggetto (pari allo 0,6%), a costituire la base per la ragionevolezza di quella misura adottata in forma così eccezionale (attraverso una imposizione retroattiva, non progressiva e direttamente sui conti correnti bancari dei privati cittadini). In quel caso, la misura venne adottata nel tentativo di impedire la fuoriuscita della lira dall’unione monetaria europea allora in vigore, il Sistema Monetario Europeo (SME). Com’è noto, successivo 17 settembre, il Governo italiano annuncerà comunque l’uscita della propria moneta nazionale dallo SME.

¹¹⁵ In quest’ottica, tale funzione viene significativamente indicata quale esemplificativa di un “valore costituzionale” assoggettato al controllo sovranazionale: «in un orizzonte caratterizzato dal pluralismo costituzionale, infatti, non sono soltanto gli organi statali a “vigilare” sul rispetto dei valori del costituzionalismo ma è possibile rintracciare un effetto di mutuo controllo e di reciproco arricchimento: l’esempio classico che viene fatto dai cultori del pluralismo costituzionale è quello della funzione di contenimento del debito pubblico che viene svolta dagli organi dell’Unione nei confronti di quelli statali», cfr. G. Martinico, *Lo spirito polemico del diritto europeo*, cit., 53.

¹¹⁶ Così A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, reperibile online all’indirizzo <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/articolorivista/pareggio-di-bilancio-e-stato-costituzionale> per cui «quando il “paravento di Keynes” non viene avanzato da “fameliche corporazioni agganciate alla spesa pubblica”, dietro v’è l’idea del *privilegio* della politica, rispetto a scelte presentate come prevalentemente di carattere tecnico-formale, che con la forza di presunte evidenze vorrebbero imbrigliare la realtà e il suo divenire».

Lungi dal voler contestare l’esistenza di tali “fameliche corporazioni”, e dall’auspicio affinché la politica le combatta (anche) con gli strumenti del diritto, la storia mostra invece che la crisi economica che l’Italia e l’Europa stanno attraversando originano essenzialmente dal mancato controllo da parte dei “regolatori” a ciò deputati, delle attività di quei soggetti privati le cui spericolate operazioni hanno causato i default delle banche (private) e i loro salvataggi da parte della finanza pubblica a partire dal 2007, culminando con l’ormai iconico annuncio da parte dell’allora quinta più grande *investment bank* americana *Lehman Brothers* di avvalersi del *Chapter*

il problema di una crisi finanziaria (provocata dal debito privato)¹¹⁷ su fattori pure immanenti di cui si deve tenere conto ma che poco hanno a che vedere con la crisi dell'euro («debito pubblico elevato, scarsa propensione alla responsabilità delle classi politiche, debolezza strutturale delle istituzioni di governo»), nascondono il fatto che qualsiasi forma di diritto del bilancio non potrà evitare l'esplosione di future «bolle» speculative, di fronte alle quali la sovranità popolare, la separazione dei poteri e la garanzia dei diritti, non potranno che piegarsi, come se si trovassero a fronteggiare delle calamità naturali. E nel farlo, allontanano il convitato di pietra, quella moneta senza Stato che non ha eguali, e che proprio per questa evidenza sarebbe più ragionevole ritenere incompatibile con lo Stato costituzionale o, quantomeno, non continuare, seguendo in un'ottica di interdisciplinarietà la dottrina economica e quella politica ormai prevalenti, a ritenere la sua esistenza un dato «scontato» e «irreversibile»¹¹⁸.

Lo studio dell'elemento in questione, quello di un potere, quello monetario, che è a tutti gli effetti un potere eminentemente statale che è stato sganciato dallo Stato per essere applicato indistintamente a sistemi giuridici, economici e sociali così differenti nella presunzione – priva di scientifico fondamento – di utilizzarlo come elemento di coesione per quei sistemi, può svelare che le «tradizioni costituzionali comuni» degli Stati membri, in materie così profondamente incisive sui diritti fondamentali di matrice sociale come sono quelle proprie della costituzione economica, può essere molto più dissimile di quel che comunemente si è ritenuto tra quella di una Costituzione che rappresenta un *unicum* per il suo essere «fondata sul lavoro»¹¹⁹, e tutte le altre¹²⁰.

11 del *Bankruptcy Code* statunitense, il 15 settembre del 2008. Al di là della retorica sul futuro dell'integrazione europea, la scelta di implementare strumenti di controllo della finanza pubblica (che pure, in astratto, sarebbe legittima, e nella prospettiva indicata favorirebbe la conservazione della democrazia politica), appare difficilmente accettabile (di qui la prospettiva «polemica» contro la stessa) in questa particolare contingenza storica a causa delle conseguenze di tale scelta sulle capacità degli Stati di rispondere ai fallimenti del mercato (finanziario) attuando politiche anticicliche (avendo sempre presente, peraltro, la compressione democratica determinata dal fatto che l'incidenza della componente ciclica è determinata in sede europea ai sensi dell'art. 2, lett. f della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione»), che dovrebbe invece essere correlata alla crisi in atto.

¹¹⁷ A questo equivoco, sfugge parzialmente M. LUCIANI nel suo saggio *Unità nazionale e struttura economica*, cit. (che pure costituisce, insieme all'invito a un costituzionalismo «polemico» dello stesso Autore, una delle principali fonti di ispirazione del presente lavoro ed è stato anche per questo qui più volte richiamato), quando, nell'affrontare criticamente la questione dell'intrusione diretta della BCE nella vicenda politica interna con l'invio al Governo italiano della lettera del 5 agosto 2011 recante misure di politica economica da adottarsi con un'urgenza per affrontare la crisi dello *spread*, parla «di durezza dei numeri» (in particolare relativi al debito pubblico) alla quale sarebbe difficile replicare e del fatto che la crisi del debito pubblico sarebbe «figlia della finanza allegra e dell'inadeguatezza dei Governi (che oltremodo ci ha danneggiato e ci danneggia sul piano dell'affidabilità internazionale)» (63-64). La questione viene affrontata tanto da L. BARRA CARACCIOLLO, ma più approfonditamente, dal punto di vista più precipuamente economico, da A. Bagnai, alle cui opere scientifiche qui citate si rinvia (cfr. note 1 e 2, *supra*); per una sintesi giornalistica dello stesso Autore che costituisce un'efficace risposta al problema della natura della crisi del debito pubblico italiano si veda *Quelli che... la colpa è del debito pubblico*, in *ilFattoquotidiano.it* del 2 agosto 2012, reperibile online all'indirizzo <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/08/03/quelli-che-colpa-e-del-debito-pubblico/315741/>.

Peraltro, il ruolo della finanza privata internazionale viene richiamato da Luciani successivamente (*Unità nazionale e struttura economica*, cit., 67), il quale, sulla scia di GUARINO (cfr. le opere richiamate alle note 78-85, *supra*), evoca il problema dell'euro, pur cautamente e senza approfondirne gli esiti, quando fa riferimento a «interessi nazionali, si può aggiungere, già ampiamente soddisfatti dal modo in cui l'integrazione comunitaria è stata avviata (rendendo ancor più forti i Paesi già forti) e dalla creazione dell'euro, almeno se è nel giusto chi valuta in un punto di p.i.l. per anno il vantaggio della presenza tedesca nel sistema euro: invero, l'attuale modello di sviluppo della Germania è fondato sulle esportazioni e queste (sostenute, oltre che dall'innovazione tecnologica, da una forte ristrutturazione sociale) sono dirette soprattutto ai Paesi dell'area euro, che, non potendo più operare sulla propria moneta (con la svalutazione), non possono più mettere freni all'importazione delle merci tedesche» (*Unità nazionale e struttura economica*, cit., 69). La conclusione a cui si perviene, qui condivisa, pertanto, è che «o si torna indietro (allo stadio di una semplice zona di libero commercio) o si va verso una forma *politica* europea (federale o, più realisticamente, confederale), qualora fosse sostenuta dal consenso dei cittadini (ed è l'esito che mi augurerei)» (ivi, 80, corsivo dell'Autore).

¹¹⁸ L'irreversibilità dell'euro sarebbe conseguita al «patto decisivo per l'Europa» invocato dal Presidente della Commissione europea José Manuel Durão Barroso, nel «Discorso sullo stato dell'Unione» tenuto nell'ambito della sessione plenaria del Parlamento europeo a Strasburgo il 12 settembre 2012.

¹¹⁹ Sul punto, con riferimento alla peculiarità a livello comparatistico della formula, si rinvia a A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XI, Roma, Istituto dell'Enciclopedia, 1989, 13, nonché a G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Einaudi, Torino, 2013; T. GROPPI, «*Fondata sul lavoro*». *Origini, significato, attualità della scelta dei costituenti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, 665 ss.; più in generale sulle sue origini, la sua attuazione e la sua attualità può rinviarsi a M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 40 ss.; G. FERRARA, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in G. CASADIO (cur.), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, a cura di G. Casadio, Roma, Ediesse, 2006, 200 ss.; A. CANTARO, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella costituzione europea*, Torino, Giappichelli, 2007; E. GHERA E A. PACE, (cur.), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro* Napoli, Jovene, 2009.

¹²⁰ Sull'originalità della Costituzione repubblicana italiana e sui tentativi di normalizzare e/o neutralizzare la portata di tale originalità è ancora da rinviarsi a M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 61-62, per cui «Tutte le operazioni di normalizzazione e neutralizzazione della carica innovativa della Costituzione, in realtà, si scontrano con dati testuali e storici inoppugnabili. Nessu-

no dei sostenitori della tesi qui criticata, infatti, ha saputo spiegare quali siano le altre costituzioni nelle quali (incrociandosi, sullo sfondo della scelta per il modo di produzione capitalistico, le tradizioni cattolica socialista e liberale) *contemporaneamente* si disegna un progetto di emancipazione personale e sociale come quello dell'art. 3, comma 2; si elenca un numero eccezionalmente ampio di diritti sociali; si costituzionalizza il metodo della programmazione; si impongono politiche redistributive delle quali – con il principio di progressività delle imposte – si identifica anche uno dei mezzi essenziali; si legano economia e politica soprattutto attraverso l'eguagliamento derivante dalla fondazione della Repubblica sul lavoro e con il protagonismo dei cittadini, dei partiti (la cui costituzionalizzazione, allora, rappresentava anch'essa un tratto originale), del Parlamento. La Costituzione, è bene ripeterlo, si muove pienamente entro le coordinate del modo di produzione capitalistico, ma questo non basta per ridurre la tavolozza dei colori costituzionali ai toni del grigio e non prendere atto che v'è capitalismo e capitalismo e v'è modo e modo di concepire i rapporti fra la politica e l'economia» (il corsivo è dell'Autore).