

Rivista N°: 3/2014  
DATA PUBBLICAZIONE: 12/09/2014

AUTORE: Paola Bilancia\*

## IL GOVERNO DELL'ECONOMIA TRA STATI E PROCESSI DI INTEGRAZIONE EUROPEA\*\*

*1. La tenuta del sistema istituzionale in tempo di crisi: si può ancora parlare di "governo" dell'economia? – 2. La costituzione economica e il suo adeguamento all'evolversi del quadro ordinamentale europeo – 3. La crisi come motore di un'integrazione forzata dell'Eurozona – 4. La governance europea dell'eurozona e la sua mancanza di legittimazione democratica: il governo dell'economia dagli Stati al Mercato – 5. Dalla governance al governo dell'economia: un percorso difficile – 6. Il modello di economia sociale (di mercato) condizionato dalle decisioni della maggioranza dei Governi dell'Eurozona*

### 1. La tenuta del sistema istituzionale in tempo di crisi: si può ancora parlare di "governo" dell'economia?

Il governo dell'economia va oggi ripensato all'interno di una "crisi" epocale di fase dello stesso modello capitalistico occidentale e, all'interno dell'Europa, in un momento di tensione del processo di integrazione europea che, per un verso, ha raggiunto nuovi traguardi, anche in termini di superamento del *deficit* democratico e di armonizzazione delle politiche europee, ma che, per l'altro verso, rimane in mezzo al guado fra un approdo di tipo "federalista" e il ritorno a metodi "intergovernativi" (per di più anche di impronta *lato sensu* "privatistica") di assunzione delle decisioni comuni fondamentali in campo economico-finanziario a diretto impatto sulla vita delle istituzioni e delle comunità nazionali<sup>1</sup>.

---

\* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano — [paola.bilancia@unimi.it](mailto:paola.bilancia@unimi.it)

\*\* In corso di pubblicazione nel Volume, a cura di Adriana Ciancio, "Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa", per i tipi di Aracne, Roma.

<sup>1</sup> La crisi economica ha amplificato le incongruenze dell'assetto istituzionale europeo, risultato dell'instabile compromesso realizzato dal Trattato di Maastricht che, per un verso, ha "comunitarizzato" la politica monetaria europea e, per un altro, ha lasciato al coordinamento intergovernativo degli Stati membri le scelte fondamentali di politica economica. Su questo incompiuto processo di integrazione v. anche G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 1/2012, 15 e ss., F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance*

La “crisi” ha avuto, per le ben note ragioni, due sviluppi diversi, e fra loro quasi antitetici, in America e in Europa: nel Nuovo Mondo, infatti, ha comportato un’espansione del ruolo del Governo federale in funzione di “salvataggio” di istituzioni finanziarie gravemente compromesse ma, soprattutto, di “nazionalizzazione” dei debiti privati; in Europa, invece, fermo restando il poderoso tentativo messo in opera per il salvataggio di alcuni istituti di credito minacciati dalla “tossicità” dei titoli in portafoglio, essa ha principalmente colpito i debiti sovrani, generando – soprattutto nei Paesi più esposti – una pressione economico-finanziaria che si è tradotta in una contrazione della spesa pubblica e in un aumento del prelievo fiscale, secondo un verso di “privatizzazione” dei debiti pubblici, con conseguenti forti tensioni sociali ed elevati rischi di “tenuta” della finanza e delle istituzioni pubbliche, oltre all’emergere di istanze politiche che hanno rimesso in discussione il processo stesso di integrazione europea, almeno il più recente (dai parametri di Maastricht all’ingresso nell’Euro; da *Europlus* al Trattato sul *Fiscal Compact*)<sup>2</sup>.

## **2. La costituzione economica e il suo adeguamento all’evolversi del quadro ordinamentale europeo**

In genere si individua nelle Costituzioni del Novecento, e quindi nell’avvento della forma di Stato democratico-pluralista e sociale, l’introduzione di una “costituzione economica”, intesa come insieme di disposizioni fondamentali, di rango costituzionale e perciò sottratte alla discrezionalità del legislatore contingente, che regolano nei loro cardini le relazioni fra gli attori economici, ivi compreso lo Stato. La costituzione italiana del ‘48, frutto di un saggio compromesso tra le forze politiche presenti in Assemblea costituente, è aliena dal prescrivere un modello di ordine economico. In realtà, nel nostro ordinamento, si può adottare la terminologia “costituzione economica” solo in senso descrittivo, per indicare il complesso di norme che si riferiscono a principi, libertà, istituti che inquadrano (o limitano) l’intervento pubblico nei rapporti economici ma non certo ad un modello di ordine economico<sup>3</sup>.

Leggendo la normativa costituzionale si può notare come con essa si siano volute conciliare esigenze di sviluppo economico con quelle di giustizia sociale: tutela dei diritti e-

---

*economica e democrazia nell’Unione Europea*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2/2013, pp. 337 e ss., S. FABBRI, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union’s Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, 46(9)/2013, 1003 e ss.; E. C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell’economia: studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013, *passim*.

<sup>2</sup> Per una esegesi della crisi finanziaria v. da ultimo M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, pp. 339 e ss.

<sup>3</sup> La costituzione economica italiana ha, quindi, un carattere intrinsecamente aperto, che non cristallizza il conflitto politico-sociale, né impone un indirizzo politico che realizzi una “socializzazione” del sistema economico, come invece sostenuto da parte della dottrina (in quest’ultima direzione, in particolare, C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977). Come ho già sostenuto altrove (P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996), il modello economico posto dalla Costituzione si traduce in un “sistema di limiti”, piuttosto che in un orizzonte finito di obblighi programmatici indirizzanti.

conomici limitati però dalla garanzia della trasformazione sociale del Paese, cardine dell'articolo 3, secondo comma della stessa Costituzione<sup>4</sup>.

Per comprendere il modello economico presente nella Costituzione italiana, sarebbe opportuno prendere le mosse dai lavori dell'Assemblea costituente (1946-1947), al tempo in cui si considerava che una vera democrazia non potesse essere soltanto politica, ma altresì economica e sociale. Bisogna tenere presente che la nostra Costituzione è il frutto del lavoro di forze politiche unite sì dalla vittoria contro un nemico comune, a séguito della lotta di resistenza fondata su valori comuni, ma che erano tuttavia rappresentative di una società divisa in classi ed eterogenea. Fu, dunque, necessario trovare una sorta di equilibrio tra le diverse ideologie che condusse, poi, all'inclusione, nella cosiddetta « costituzione economica », di principi differenti.

Si pensi, da un lato, al fondamentale principio di uguaglianza sostanziale, che impegna la Repubblica in una trasformazione della società e, dall'altro lato, agli articoli che riguardano i rapporti economici, i quali contengono elementi propri sia di un'economia di mercato, sia di un'economia controllata dallo Stato, sia ancora di un'economia di tipo collettivista, il tutto peraltro all'interno di un acuto compromesso raggiunto dalle forze politiche.

La prospettiva di aiuti dall'estero (il futuro "Piano Marshall", progetto di vasta ricostruzione dei Paesi europei devastati dalla seconda guerra mondiale, messo in atto dagli Stati Uniti) avrebbe portato, inoltre, a ragionare su una cornice basata sull'economia privata con forme di controllo dello Stato (controlli concepiti in maniera differente, secondo le ideologie dei diversi partiti).

Se si fosse voluto rintracciare nella Costituzione italiana un modello economico, due modelli sarebbero stati le varianti sviluppabili: l'uno di economia di mercato controllata dallo Stato e volta a perseguire delle finalità sociali; l'altro di economia guidata dallo Stato che, pur

---

<sup>4</sup> I liberali erano ormai usciti da una concezione strettamente smithiana dell'economia, dati i grandi avvenimenti sociali ed economici del XX secolo. Le sinistre non pensavano di assumere un'effettiva posizione di rottura del sistema in senso collettivista. Infine, i cattolici, storicamente anti-liberali, premevano per un orientamento «sociale» dell'economia, basato sulla solidarietà. Nel dibattito riguardante i rapporti economici, sembra che le forze politiche abbiano voluto, fin dall'inizio, fissare dei punti fermi per ostacolare determinate scelte economiche, piuttosto che per definire un sistema economico. In altre parole, l'obiettivo era quello di una sorta di occupazione di "zone strategiche" che sarebbero rimaste inattaccabili, al fine di impedire ogni scelta verso un sistema economico stabilito. Se, da una parte, si preferiva abbandonare un modello economico fascista ed interventista, basato su una politica di tipo autarchico, dall'altra parte, non si voleva – o non si poteva – neppure optare per un modello economico definito. Il diritto di proprietà, che non era più un diritto «sacro» e inviolabile, grazie alle disposizioni del codice civile già durante il fascismo, non costituiva più un punto di particolare interesse. Si prestava, piuttosto, attenzione all'impresa privata, di cui si rifiutava il dominio esclusivo, ma di cui si voleva salvaguardare la libertà. Inoltre, la sinistra o, meglio, le sinistre non intendevano costruire un'economia di Stato collettivista, considerata allora irrealizzabile: ciò avrebbe potuto essere, semmai, il frutto di successivi sviluppi, il risultato di una socializzazione graduale della produzione e della distribuzione economica. Persino Togliatti, il leader del Partito Comunista Italiano, dichiarava, nell'agosto del 1945, che le posizioni del suo partito sarebbero state costruttive, non potendo ignorare le condizioni reali economiche e sociali del Paese.

nel rispetto dell'autonomia privata, fosse tesa alla realizzazione di finalità sociali e, più particolarmente, di giustizia sociale.

La presenza del principio di uguaglianza sostanziale e dei diritti sociali nella Costituzione sarebbe stata, da una parte, la base (la legittimazione) per ogni intervento orientato allo sviluppo economico e sociale del Paese, e, d'altra parte, allo stesso tempo, anche il limite rispetto a tutte le scelte che fossero state prese in direzione contraria.

Il « contratto sociale » tra forze politiche, economiche e sociali definì dunque nella Costituzione un modello di economia mista, comprendente sia un'economia pubblica, nata sotto il fascismo, sia un'economia privata, la prima a sostegno della seconda.

Se le libertà economiche erano considerate come fondamento della Costituzione economica, il controllo delle attività economiche private si rivelava un'esigenza fondamentale per tutte le forze politiche <sup>5</sup>.

Anche la Comunità ora Unione europea, peraltro, che pure non è uno Stato e non ha una Costituzione (perlomeno, non in senso formale), ha una precisa "costituzione economica", il cui fulcro è rappresentato dal modello (tendenzialmente di tipo "neo-liberale") fondato sulle c.d. "quattro libertà", sul principio della libera concorrenza intra-europea, e sulle limitazioni all'intervento della mano pubblica (nazionale). In altri termini, un modello di economia di mercato ridefinita negli ultimi Trattati come "economia sociale di mercato"<sup>6</sup>.

Fra la "costituzione economica europea" e la "costituzione economica italiana", al di là della differenza fra il modello economico specificamente sposato nell'una e nell'altra, vi è poi una differenza ancora più strutturale, che si può dire costituzionale "per natura", in quanto riguarda la stessa "forma di Stato"<sup>7</sup>.

In Italia, infatti, come si evince dai principi fondamentali prima ancora che dal titolo IV della prima parte Cost., l'obiettivo del governo dell'economia è la giustizia (sociale) e lo sviluppo della persona umana; a livello europeo, invece, l'obiettivo (finale) dell'integrazione e-

---

<sup>5</sup> Le forze espressione del solidarismo cattolico concentravano la loro attenzione sulla prevalenza delle finalità sociali - utilità sociale e utilità generale - rispetto alle finalità economiche. Così avvenne anche per l'imposizione fiscale, basata sulla progressività delle imposte, e per la ripartizione del prodotto a fini d'azione sociale. Le clausole "aperte", presenti negli articoli della Costituzione (ad es. l'utilità sociale, di cui all'art. 41.2 Cost.), avrebbero dovuto essere riempite di un contenuto ulteriore attraverso gli interventi legislativi o le pronunce della Corte costituzionale in sede d'interpretazione della Costituzione. La società sarebbe stata così protagonista del processo di trasformazione indotto dal principio di eguaglianza sostanziale.

<sup>6</sup> Secondo l'art. 3.3 del TUE, l'Unione «[s]i adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale (...)».

<sup>7</sup> Per il tentativo di declinare l'Unione Europea entro la categoria teoretica delle forme di stato cfr. F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione Europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale, passim* (ma specc. 226-227), che sviluppa un'intuizione già presente in N. MACCORMICK, *Questioning sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, 1999. L'ordinamento sovranazionale è uno spazio costituzionale «integrato», che si caratterizza per un orizzonte valoriale distinto ancorché coordinato con i postulati assiologici degli Stati membri: mentre questi si fondano su principi sociali, personalistici, e democratici, l'Unione Europea si basa su una legittimazione derivata, plurale, tecnica, e solo indirettamente democratica, che soddisfa una funzione integratrice di secondo grado.

conomica è l'unificazione politica e il mantenimento della pace e gli obiettivi di medio periodo sono stati la creazione di organizzazione "pubblica" dei mercati (del carbone e dell'acciaio, dell'agricoltura, della pesca, e da ultimo, finanziario e dell'approvvigionamento dell'energia).

Tale diversità di obiettivi (Stato – Comunità ora Unione Europea) si è riflessa, nel corso del tempo, in un atteggiamento quasi "schizofrenico" dei Paesi membri.

Infatti, il fine della pari dignità sociale – così come l'utilità sociale e la dignità umana come limiti all'esercizio dell'iniziativa economica- giustifica, come in effetti la Costituzione italiana vuole, un ruolo di governo dell'economia "attivo" da parte dello Stato, rivolto, oltre che alla correzione dei difetti intrinseci al mercato, anche alla conformazione del medesimo verso il fine di giustizia sociale e di promozione della persona umana.

Per contro, l'obiettivo di integrazione politico-economica a livello europeo, fra Stati che sono storicamente, politicamente, economicamente e militarmente "forti", e a vocazione competitiva e conflittuale, si raggiunge piuttosto nella logica della compressione dell'intervento dello Stato (e del pubblico) nell'economia, e dunque secondo una linea di azione che appare opposta a quella ammessa, o meglio, voluta, dalla Costituzione.

Il percorso altalenante ma ineluttabile dell'integrazione e la sintesi tra gli obiettivi ha condizionato sia le politiche economiche europee, sia l'attuazione delle "costituzioni economiche" nazionali.

Le prime, infatti, non hanno potuto essere ispirate, se non timidamente prima, e solo cautamente in tempi recenti per fronteggiare gli effetti della crisi economica, ad una vocazione di sviluppo sociale che avrebbe richiesto un più attivo ruolo dell'Unione; mentre, a livello nazionale, il modello di *welfare*, col suo "governo" statale dell'economia, costituzionalmente possibile, si è dovuto sempre di più incanalare all'interno dei vincoli neo-liberali europei.

Si è giunti ad una sorta di "affievolimento" della costituzione economica nazionale di fronte alla prevalenza dell'ordinamento europeo, ispirato ad un modello di governo dell'economia –organizzazione dei mercati, tutela della concorrenza- mentre la costituzione economica europea non ha potuto recepire, se non parzialmente, le coordinate di governo dell'economia proprie del modello di *welfare state* nazionale<sup>8</sup>.

### 3. La crisi come motore di un'integrazione forzata dell'Eurozona

Con l'avvento della "crisi", l'appartenenza all'Unione europea (*rectius*: all'Area Euro) dall'essere foriera quasi esclusivamente di vantaggi, ha assunto i colori, non facilmente ac-

---

<sup>8</sup> Sottolineano il progressivo smarrimento di precettività dei principi economico-sociali previsti in Costituzione, a seguito, in particolare, dell'adozione delle misure europee anti-crisi, A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Consulta on-line* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), S. GAMBINO, W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in *Astrid Rassegna*, 13/2012, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). Non mancano, in dottrina, letture alternative, che criticano la meccanica contrapposizione tra Stati nazione, custodi del welfare, e Unione Europea, guardiana dei mercati. In tal senso v. A. SPADARO, *La crisi, i diritti sociali e le risposte dell'Europa*, in corso di pubblicazione in B. Caruso, G. Fontana (a cura di), *Lavoro e diritti nella crisi europea. Un confronto tra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, il Mulino.

cettabili per i cittadini -specialmente per quelli dei Paesi poco colpiti dalla crisi quali ad esempio la Repubblica Federale Tedesca- dell'adesione ad una comunità di rischio<sup>9</sup>.

La necessità di impiegare risorse finanziarie pubbliche nazionali per la costituzione e l'alimentazione dei meccanismi di stabilità economico-finanziaria e di mutua assicurazione dai rischi di *default* sovrano, unitamente alla crisi di reciproca fiducia fra gli Stati, dovuta al comportamento poco trasparente e poco leale tenuto da alcuni di essi in tempi recenti, ha portato al riemergere del peso politico-istituzionale di singoli Stati e segnatamente di quelli economicamente e finanziariamente più forti e più stabili, e dunque primi contributori finanziari dei vari fondi di salvataggio.

D'altra parte, alcuni Stati europei si sono di conseguenza visti limitare – attraverso l'adesione ai c.d. parametri di Maastricht, prima, all'Euro, poi, ma soprattutto da ultimo con le misure di stabilizzazione e di contrasto alla "crisi" prese di recente (da "*Europlus*" al "*Fiscal compact*"<sup>10</sup>), in un crescendo di drammaticità sociale – i loro margini di manovra sia di politi-

---

<sup>9</sup> Proprio questa rinnovata condivisione inter-statale del "rischio" economico-sociale ha portato parte della dottrina a scorgere nelle misure europee anticrisi (e nel Meccanismo Europeo di Stabilità in particolare, istituito a salvataggio delle economie degli Stati in crisi con l'omonimo Trattato, ratificato in Italia nel luglio 2012), i bagliori di una rinnovata integrazione "costituzionale" (così G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2012, pp. 468-469). Sul punto v. però M. DANI, *Il diritto pubblico europeo*, cit., p. 346, che sottolinea come «il tipo di redistribuzione operata da questi meccanismi sia [difficilmente] sovrapponibile alle logiche perequative e agli strumenti diretti al perseguimento della giustizia sociale riscontrabili a livello nazionale».

<sup>10</sup> Nel marzo del 2011 i capi di stato e di governo dell'eurozona hanno approvato il cd. patto Europlus, per favorire il miglioramento del coordinamento delle politiche fiscali ed incrementare gli sforzi in quattro macroaree: competitività, occupazione, sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzamento della stabilità finanziaria. Nel novembre del 2011 il Consiglio europeo ha istituito il c.d. semestre europeo (ora disciplinato dal reg. n. 1175/2011), che ha previsto un sistema procedurale che si svolge nei primi sei mesi dell'anno, volto a rafforzare la sinergia tra istituzioni europee e Stati membri per la sorveglianza sulle politiche di bilancio nazionali, e che consente di definire e programmare, con il coordinamento del Consiglio dell'UE e della Commissione europea, le politiche economiche e di bilancio nazionali. Molte di tali misure sono state poi riprese e sviluppate dal cd. *Six pack* (regolamenti nn. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, e direttiva n. 2011/85), e dal *Two Pack* (regolamenti nn. 472/2013 e 473/2013, che estende la "sessione europea" di bilancio - per gli stati membri della zona euro - alla seconda metà dell'anno: in particolare, gli stati devono presentare i rispettivi progetti di bilancio alla commissione entro il 15 ottobre, che potrà esprimere un parere fino al 30 novembre; entro il 31 dicembre i bilanci nazionali dovranno essere definitivamente approvati). Accanto a questi atti eurounitari, nel marzo 2012 venticinque stati membri dell'UE hanno sottoscritto il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*), che non ha solo reso più stringenti i vincoli di bilancio previsti dal *Six Pack* (si pensi, ad esempio, al limite preventivo dell'obiettivo di medio termine, che altro non è se non il disavanzo strutturale annuo, che non deve essere superiore allo 0.5 del PIL per gli stati con una esposizione debitoria superiore al 60% del PIL), ma ha anche imposto agli stati firmatari di introdurre con norme vincolanti (preferibilmente costituzionali) l'obbligo del pareggio di bilancio. Sul punto v. G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, relazione al seminario «Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012», Corte costituzionale, Roma, 22 novembre 2013, F. FABBRINI, *The Fiscal Compact, the Golden Rule, and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International & Comparative Law Review*, 36/2013, 1 e ss., nonché, se si vuole, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n.23/2012.

ca economica, sia (in modo più diretto: Grecia e Cipro; o meno indiretto: Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda) di democrazia rappresentativa<sup>11</sup>.

D'altra parte, la fragilità dei debiti sovrani precedentemente accumulati ha giustificato anche l'introduzione di vincoli stringenti sui piani di rientro dal debito pubblico accumulato in pregresso.

Tali vincoli deprimono ulteriormente la capacità dello Stato Membro, che abbia un'esposizione debitoria elevata, di poter sia fronteggiare la "crisi", sia continuare ad assicurare il soddisfacimento, sul lungo periodo, del livello essenziale dei diritti civili e sociali come previsto dal quadro costituzionale nazionale, anche ovviamente "tagliando" le inefficienze e contrastando fenomeni corruttivi e raggiungendo un significativo "avanzo primario"<sup>12</sup>.

In quest'ottica, perciò, anche volendo limitare fortemente il ricorso alla leva debitoria pubblica e ristrutturare, attraverso apposite riforme, il complesso del comparto pubblico per assicurare una spesa pubblica sostenibile rispetto alle entrate, e anche volendo ripensare le regole del mercato del lavoro e i rapporti fra gli attori economico-sociali (dai sindacati, alle associazioni datoriali) per tentare un nuovo modello di sviluppo produttivo, resta pur sempre il fatto che gli Stati che hanno accumulato forti *stock* di debito saranno comunque messi "fuori gioco" e la soluzione o di una "moratoria" nei piani di rientro, o della "europeizzazione" dei debiti sovrani, attraverso l'emissione di titoli di debito europei, non è accettata da tutti, e soprattutto non dai Paesi che ne subirebbero, rispetto alle proprie economie nazionali, gli effetti negativi maggiori.

Il rischio che si corre in definitiva è quello che, stretti in forche caudine, i singoli Stati-Comunità nazionali non vedano, in larga parte, più l'edificio europeo come una "casa comune" quanto piuttosto come una sorta di "cabina di regia" dalla quale qualcuno detta agli altri il copione da recitare (o i compiti da svolgere).

#### **4. La governance europea dell'eurozona e la sua mancanza di legittimazione democratica: il governo dell'economia dagli Stati al Mercato**

Una particolare attenzione meritano, a riguardo, i meccanismi istituzionali, che hanno recentemente portato all'attuale *governance* dell'integrazione europea sotto il versante del governo dell'economia dell'Eurozona.

---

<sup>11</sup> In senso critico rispetto a questo processo di depauperamento democratico e sociale F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. «pareggio di bilancio»*, in *Rivista AIC*, 2/2012 ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), I. CIOLLI, *I paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1/2012 ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)).

<sup>12</sup> Evidenzia il possibile effetto di responsabilizzazione della politica prodotto dalla riforma costituzionale dell'equilibrio di bilancio (l. cost. n. 1/2012, di modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.), A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lavoro e Diritto*, 3/2013, 357 e ss. *Id.*, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in europa*, in *Quad. cost.*, 1/2014, 79 e ss. Sottolinea gli elementi di flessibilità presenti nella riforma (tanto da sostenere che la riforma abbia introdotto il *principio dell'equilibrio*, piuttosto che la *regola del pareggio*) T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, ivi, pp. 51 e ss.

Innanzitutto, proprio quando, col Trattato di Lisbona (2009), l'Unione, pur ovviamente continuando a prevedere il ricorso a "cooperazioni rafforzate", sembrava essersi decisamente avviata alla riconduzione dei suoi precedenti "pilastri" in un quadro armonico e unitario, è ricomparsa prepotentemente sulla scena la scelta di affidarsi circuiti di integrazione "esterni" al sistema dei Trattati, a "sotto-sistemi" ibridi che in parte mutuano, e in parte escludono, le istituzioni dell'Unione europea.

Vale ovviamente il vero che la stessa Area-Euro rappresenta, nel suo complesso, un "sotto-sistema" dell'Unione europea, ma indubbiamente i nuovi "sotto-sistemi", costruiti ed istituiti con Trattati *ad hoc*, per fronteggiare la crisi delle economie nazionali e dei debiti sovrani, rappresentano una ulteriore fuga "fuori" dal quadro istituzionale dell'U.E.<sup>13</sup>.

Si tratta di una scelta che rappresenta, al medesimo tempo – pare di potersi dire – l'emblema di una sconfitta e la spia di un traguardo raggiunto da parte dell'Unione europea.

Infatti, non v'è dubbio che una delle conseguenze del ricorso ad un "sotto-sistema", è quella di poterlo modellare in modo diverso rispetto alle dinamiche istituzionali fissate nel TUE e nel TFUE, soprattutto tagliando fuori, o comunque limitando di molto, il ruolo "politico" attivo del Parlamento europeo (e anche dei Parlamenti nazionali), a dimostrazione di quanto, in effetti, il peso dell'organo rappresentativo del popolo europeo sia oramai cresciuto (e questo rappresenterebbe una vittoria sul lamentato *deficit* democratico dell'U.E.).

D'altro lato, escludere da scelte di forte caratura economica con inevitabili ripercussioni sociali direttamente incidenti sulla qualità della vita dei cittadini il Parlamento europeo è una "sconfitta" per lo stesso Parlamento, relegato, rispetto a tali decisioni, su una posizione marginale<sup>14</sup>.

Sembra, perciò, una ulteriore forma paradossale quella che l'Unione, in alcuni suoi Stati membri fra cui l'Italia (ma non solo), ha vissuto durante l'ultima campagna elettorale (2014) per la rinnovazione del Parlamento Europeo. Da una parte, infatti, il "collegamento" fra famiglie politiche (europee), liste (nazionali) e candidati *in pectore* alla guida della Commissione europea (in caso di vittoria dell'uno o dell'altro schieramento), ha attivato, in modo forte anche a livello europeo quel circuito di legittimazione istituzionale di matrice politico-

---

<sup>13</sup> Nonostante gran parte delle misure anti-crisi sia stata incorporata in atti eurounitari, è di tutta evidenza che la gestione economico-finanziaria sia stata affrontata soprattutto con strumenti normativi propri del diritto internazionale; tali meccanismi hanno delineato sotto-sistemi ibridi, che implicano una opaca interazione tra istituzioni europee e organismi internazionali. Si pensi al principio di condizionalità delineato dal MES, che subordina la concessione dell'assistenza finanziaria ai *Memorandum of Understanding* sottoscritti dallo Stato richiedente da un lato, dalla Commissione, dalla BCE e dallo FMI dall'altro (la cd. *Troika*: cfr. in particolare art. 13 MES, su cui A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, 4/2013, pp. 935 e ss.).

<sup>14</sup> Emblematico è lo scarso coinvolgimento del Parlamento europeo, addirittura mai menzionato dal Trattato MES. Un maggiore ruolo, per quest'istituzione, è stato disegnato dal *Six Pack* e dal *Two Pack* che, per favorire il dialogo economico tra le istituzioni europee, nell'ambito delle procedure per deficit eccessivo, del monitoraggio sul ciclo annuale di bilancio, e delle correzioni degli squilibri macroeconomici, prevedono la possibilità che il Parlamento convochi il Presidente del Consiglio e della Commissione e, o ove necessario il Presidente del Consiglio europeo o dell'Eurogruppo. Tali ipotesi non disciplinano, ovviamente, veri e propri poteri decisionali: non a torto C. FASONE, *The struggle of the european parliament to participate in the new economic governance*, in *EUI Working Papers*, 2012/45, p. 17, scrive di un Parlamento che dialoga ma non decide.



parlamentare, che è tipico di alcune forme di governo nazionali e che sino ad ora era relativamente sconosciuto nell'Unione<sup>15</sup>. Gli stessi temi europei (almeno, in Italia) sono entrati prepotentemente nella campagna elettorale europea, un tempo vissuta con assai minor coinvolgimento. Dall'altra parte, però, il "blocco istituzionale" "Parlamento Europeo Commissione", che esce politicamente rafforzato all'esito di questa prova elettorale, secondo la forma di governo parlamentare classica, soffre, oltre alla difficoltà di armonizzarsi col profilo istituzionale "tecnocratico" della Commissione quale guardiana del Trattati, della carenza strutturale di influenza rispetto ad alcune delle scelte politiche ed economiche interne al "sottosistema" del *Fiscal Compact* sulle quali però più s'è appuntata l'attenzione dell'opinione pubblica europea, o almeno di quella parte di essa che vive negli Stati membri più colpiti dalla "crisi" e maggiormente in sofferenza rispetto ai vincoli di *austerità*.

Vero è che – come vale peraltro per il Consiglio europeo e il Consiglio nel quadro dell'Unione europea – sussiste rispetto agli organi decisionali del Meccanismo Europeo di Stabilità il rapporto di responsabilità politica che collega, sulla base delle diverse forme di governo previste dalle singole costituzioni statali, il Ministro competente che entra a far parte del Consiglio dei Governatori, al proprio Parlamento nazionale. In fondo se all'interno di un governo parlamentare il "dialogo" Ministro Parlamento funziona, se un Ministro comunica alle Commissioni parlamentari competenti o, più difficilmente, al plenum e riceve indirizzi condivisi sulle scelte da condividere a Bruxelles, il Ministro potrà informare e rispondere delle sue scelte adottate in nome e per conto del Paese. Ma ciò presuppone una effettiva capacità di governo riscontrabile solo in pochi Paesi europei con significative tradizioni parlamentari<sup>16</sup>.

Vero è anche che il "*Fiscal Compact*" prevede che i capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'Euro si incontrino, informalmente, nelle riunioni del Vertice-

---

<sup>15</sup> In questo senso, la Risoluzione del PE del 13 marzo 2014 (P7\_TA-PROV(2014)0249), che ha invitato i partiti europei a individuare chiaramente, prima delle elezioni, il proprio candidato alla Presidenza della Commissione, non ha solo rafforzato il circuito politico-parlamentare posto dall'art. 17 TUE, ma ha anche favorito la nascita di una dialettica politico-elettorale sui grandi temi europei.

<sup>16</sup> Quest'osservazione sembra confermata dai diversi procedimenti interni di attuazione delle misure anti-crisi. Come emerge, ad esempio, dall'analisi empirica di O. HÖING sull'attuazione dell'Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (cd. FESF, il temporaneo meccanismo di assistenza finanziaria poi sostituito dal MES), *Differentiation of parliamentary powers. The German Constitutional Court and the German Bundestag within the Financial Crisis*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision making*, Bologna, 2013, p. 281, solo alcuni degli Stati hanno predisposto strumenti volti ad assicurare un efficace controllo parlamentare sulle scelte di politica finanziaria dell'esecutivo. Esempari sono, a questo riguardo, le decisioni del Tribunale costituzione tedesco sugli atti interni di recepimento del trattato concernente l'assistenza finanziaria alla Grecia (No. 2 BvR 987/10, del 7 settembre 2011), sulla disciplina dei procedimenti decisionali del Parlamento tedesco nell'ambito del FESF (No. 2 BvE 8/11, del 28 febbraio 2012), e sulle leggi di attuazione del MES e del *Fiscal Compact* (No. 2 BvR 1390/12, del 12 settembre 2012). In ognuna di queste decisioni, il *Bundesverfassungsgericht* ha riaffermato la necessità di un penetrante coinvolgimento del *Bundestag* sulle scelte di finanza pubblica, a maggior ragione quando lo Stato Tedesco operi in sistemi a conduzione "intergovernativa". Sul punto cfr. C. PINELLI, *Le Corti europee (nella crisi dell'Unione)*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), nonché *Id.*, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie tra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014.

Euro, insieme con il presidente della Commissione europea<sup>17</sup>, e rispetto a detti Capi di Stato o di governo varranno i circuiti di legittimazione e di responsabilità democratica stabiliti dagli ordinamenti costituzionali nazionali mentre, per il presidente della Commissione europea, varranno i circuiti di legittimazione e di responsabilità previsti dai trattati europei.

Per quanto riguarda il ruolo del Parlamento europeo da una parte, e di quelli nazionali dall'altra, quali organi direttamente rappresentativi dei cittadini europei degli Stati, si deve rilevare che esso non risulta particolarmente valorizzato nel sistema Eurozona

Si stabilisce, infatti, unicamente, che il Presidente del Parlamento europeo possa (neppure che debba) essere invitato alle riunioni del Vertice-Euro<sup>18</sup>, mentre per i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, ci si affida solamente alla cooperazione interparlamentare<sup>19</sup> di modo che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali siano abilitati a definire, ma se lo vorranno, una qualche (comunque vaga e debole) forma di conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali per la (sola) discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito della *governance* economica europea.

Inoltre, al di là del nuovo Meccanismo Europeo di Stabilità, nella gestione della "crisi" dei debiti sovrani di alcuni Paesi europei condotta degli ultimi mesi, un ruolo di grande impatto e rilievo è stato giocato da triumvirati costituiti *ad hoc*, quale quello che ha visto insieme la Banca Centrale Europea, il Fondo Monetario Internazionale – che non è neppure una Istituzione europea e nella quale il potere decisionale principale spetta agli Stati Uniti – e l'Unione europea, a loro volta articolati in *task force*, la cui base di legittimazione è stata, nella sostanza, largamente tecnocratica.

Non solo: nel M.E.S., come nel F.M.I., gli interventi per la parziale mutua neutralizzazione dei rischi di specifica insolvenza sovrana (sui quali non ci si può diffondere in questa sede) possono essere attivati in base a decisioni prese da un organismo collegiale composto dai ministri finanziari dell'Area Euro i quali votano in proporzione ai pesi delle quote di capitali immesse nel meccanismo da ciascuno Stato, secondo quindi una logica neppure – si accetti la "suggerione" – di tipo "pubblicistico", ma simile a quella di stampo "privatistico" seguita nei rapporti fra *stake-holders* delle società commerciali<sup>20</sup>.

Sembra allora ripresentarsi sulla scena un processo di integrazione europea all'interno del quale alcuni Stati (e non tutti), solo per alcuni settori (distinti dagli altri), sulla

---

<sup>17</sup> Cfr. art. 12 del *Fiscal Compact*.

<sup>18</sup> Art. 12.5. *Fiscal Compact*.

<sup>19</sup> Prevista in via generale dal titolo II del *Protocollo n. 1 del Trattato di Lisbona sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea*, e richiamata dall'art. 13 del *Fiscal Compact*.

<sup>20</sup> Il Meccanismo europeo di stabilità, ad esempio, prevede che le decisioni di assistenza finanziaria vengano assunte dal Consiglio dei Governatori, composto dai ministri delle finanze degli stati membri della zona euro. Il Consiglio assume le decisioni sull'assistenza finanziaria "di comune accordo" (art. 5, par. 6, Trattato MES). Tuttavia, in caso di pericolo per la sostenibilità economica e finanziaria della eurozona, la delibera sull'assistenza finanziaria può essere assunta con la maggioranza dell'85%, calcolata proporzionalmente in base al capitale versato dai singoli Paesi aderenti al fondo (art. 4 par. 4 in combinato disposto con l'Allegato II al Trattato). Sul punto sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona*, cit.

base di accordi di tipo internazionale (solo parzialmente collegati ai trattati europei attraverso apposite clausole di rinvio) fissano obiettivi specificamente differenziati rispetto a quelli “comuni” e prevedono meccanismi di funzionamento di tipo intergovernativo che esaltano l’interesse domestico rispetto a quello sopranazionale e che rafforzano i poteri di interdizione nazionali e specialmente quelli degli Stati più forti e più influenti sul proscenio<sup>21</sup>.

Anche se, va detto, proprio attraverso i nuovi patti di stabilità, di coordinamento e di *governance* in campo economico e monetario, gli Stati sottoscrittori astringono se stessi ad un regime assai più rigido e prestabilito, rispetto al precedente, di vincoli sopranazionali nelle loro scelte cruciali di politica economica e si assumono oneri mutualistici di intervento a favore dei Paesi in difficoltà, nonché impegni di assicurazione e controassicurazione dai rischi, particolarmente gravosi<sup>22</sup>.

## 5. Dalla governance al governo dell’economia: un percorso difficile

Sullo sfondo si pone, dal punto di vista del diritto costituzionale europeo, la questione su quale sia l’orizzonte verso cui evolve l’integrazione fra gli Stati membri in Europa rispetto al governo dell’economia: se essa avverrà ancora nella forma della *governance* e del *costituzionalismo multilivello*; se vedrà, invece, prevalere le forme intergovernative modellate su “*stake-holder*” come nel MES e quindi per “quota”, come nelle società private; o se andrà in direzione di una forma di Stato federale europea a forte integrazione nella quale l’effettiva sovranità – economico-finanziaria – degli Stati membri (più fragili) non sarà solo “limitata” ma degradata ad un’autonomia parzialmente sotto tutela di alcuni Stati membri più forti.

Gli Stati appartenenti all’Eurozona hanno perso non solo la politica monetaria ma anche la capacità di promuovere e realizzare significative politiche economiche grazie anche alla normativa primaria e derivata europea: il divieto di aiuti di Stato, di misure equivalenti alle restrizioni all’importazione, la garanzia della tutela della concorrenza (a livello europeo) hanno comportato non solo l’azzeramento dell’economia pubblica con la privatizzazione degli enti di gestione e del sistema delle partecipazioni statali negli anni novanta, ma qualsiasi intervento di *favor* se non quelli c.d. *de minimis*) verso le imprese private che possa configurarsi come una situazione di vantaggio competitivo nei confronti delle imprese degli altri Paesi membri. In Stati condizionati da forti criticità economico-finanziarie la promozione di signi-

---

<sup>21</sup> Per una critica alla deriva intergovernativa dell’Europa nella gestione della crisi cfr. S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and its limits*, cit., pp. 1010 e ss.

<sup>22</sup> Intravedono, dietro alle recenti misure anti-crisi e alle riforme nazionali sulle decisioni di bilancio, bagliori di un’Unione politica di tipo federale A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., pp. 98 e ss., R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, 2/2011, G. NAPOLITANO, *Il meccanismo europeo di stabilità*, cit., pp. 468-469, G. DELLA CANANEA, *Lex fiscalis europea*, in *Quad. cost.* 1/2014, pp. 7 e ss. (che ascrive il principio della stabilità finanziaria e dell’equilibrio di bilancio alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri dell’Unione Europea), G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa*, in *Quad. cost.* 1/2012, pp. 38 e ss. (che pure richiama, in prospettiva, la necessità di orientare il percorso di riforme istituzionali europee verso un *government* politico dell’economia).

ficative opere pubbliche, considerate nell'iconografia classica motore di sviluppo economico, è necessariamente limitata, come, del resto, la leva fiscale non può superare soglie di tollerabilità di cittadini ed imprese. Se, pertanto, le politiche economiche nazionali risultano limitate e, spesso, prive i effetti positivi, tanto varrebbe conferire a livello sovranazionale non solo il loro coordinamento ma la loro piena promozione ed implementazione, soprattutto nell'Eurozona.

Per altro, se già appare difficile governare una moneta senza Stato, appare ancora più mostruoso vedere una politica economica svuotata di competenza in mani nazionali ed un'attività di coordinamento delle politiche economiche in sede sovranazionale priva di incisività. Sarebbe forse auspicabile allora, una chiara impostazione del governo dell'economia tra le competenze "concorrenti" a partire dal "sistema" dell'Eurozona<sup>23</sup>. D'altra parte, si potrebbe obiettare, il Governo è proprio quello che manca in questo complesso sistema "economico" europeo, costituito da modelli *multitasking* di strutture e procedure di governance in cui è assente ogni forma di controllo democratico e ogni forma di responsabilità dei decisori. I sottosistemi di governance creati dall'European Stability Mechanism e dal Fiscal Compact non hanno alcuna forma di legittimazione democratica. Se l'Unione Europea nel suo complesso sistema istituzionale ha cercato di colmare il deficit di democraticità di cui era sempre stata accusata attraverso una valorizzazione del Parlamento europeo che è divenuto un reale co-decisore assieme al Consiglio degli atti normativi europei, nel Governo dell'Eurozona solo i Governi nazionali hanno l'ultima parola, essendo stati praticamente emarginati Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali.

Almeno un controllo di sussidiarietà – controllo, in verità, ancora in fase di rodaggio attraverso l'Early Warning System – da affidare ai Parlamenti nazionali potrebbe rendere più aperto ai rappresentanti nazionali dei cittadini il processo di decisioni di politica economica che condiziona il futuro modello di economia e di welfare<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Il percorso di "comunitarizzazione" delle politiche economiche potrebbe avvenire, ad esempio, tramite l'approvazione degli orientamenti di politica economica (ora lasciate all'EcoFin dagli artt. 5 e 136 TFUE) con la procedura legislativa ordinaria; oppure tramite una valorizzazione del ruolo della Commissione Europea nella sua attività di sorveglianza, trasformando il parere sui bilanci nazionali previsto dal reg. nn. 473/2012 del *Two Pack* in un atto vincolante. Per tali proposte cfr. comunque il Libro Blu della Commissione Europea (COM(2012) 777 final/2, del 30 novembre 2012), che stabilisce una *road map* dell'integrazione in un crono-programma che si articola in tre scansioni temporali di breve (6-18 mesi), medio (18 mesi-5 anni), e lungo termine (oltre i 5 anni). Su questa falsariga v. anche il *paper* presentato dal Presidente della Consiglio dell'Unione Europea, di concerto con il Presidente della Commissione, della Banca Centrale e dell'Eurogruppo *Towards a genuine economic and monetary union*, presentato in via definitiva il 5 dicembre 2012.

<sup>24</sup> Su cui da ultimo v. i contributi di B. GUASTAFERRO, *Reframing subsidiarity inquiry from an «EU value added» to an «EU non-enroachment» test*, C. FASONE, *Competing concepts of subsidiarity in the early warning system*, E. MAIOLI CASTRIOTA SCANDERBECH, *Can national parliaments contribute through the early warning system to the EU decision-making process*, in *Democracy and subsidiarity in the EU*, cit., rispettivamente pp. 133 e ss., 157 e ss., 197 e ss.

## 6. Il modello di economia sociale (di mercato) condizionato dalle decisioni della maggioranza dei Governi dell'Eurozona

In fondo la costituzione economica italiana che nel garantire le libertà economiche le ancorava alle clausole sociali, appare sempre più condizionata dai vincoli europei di bilancio che, a ben vedere, non solo limitano lo sviluppo sociale ma ridimensionano quei diritti sociali conquistati in più di mezzo secolo di storia. In questo quadro essa va riletta soprattutto alla luce della riforma costituzionale del 2012: infatti, allorché il Parlamento italiano, nelle more della ratifica del Trattato sul Fiscal Compact che lo imponeva, ha approvato quasi all'unanimità la legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, relativa all'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, tale principio è entrato a far parte del modello economico forse più incisivamente di altri<sup>25</sup>. L'intervento pubblico nazionale nelle politiche industriali, ad esempio, appare ad oggi ridotto a pochi spazi di non significativa importanza; esso potrebbe concentrarsi nella formazione professionale (ancorata spesso ai fondi europei), nel miglioramento dei servizi, nella promozione di reti infrastrutturali (di entità finanziaria limitata), nella promozione degli investimenti in innovazione e ricerca –ad esempio, tramite il credito d'imposta-. Ma se la politica industriale risulta, di fatto, drasticamente ridotta a livello nazionale-, l'Unione Europea dovrebbe, almeno, farsene carico con maggiore incisività, pur tuttavia non venendo meno a quel modello di "Economia sociale di mercato" che rimane, a norma di trattato, uno dei suoi obiettivi cardine.

---

<sup>25</sup> Tanto da sovvertire il rapporto di mezzo a fine che dovrebbe contraddistinguere le relazioni tra il principio di condizionalità delle risorse disponibili e la tutela dei diritti fondamentali. Come osserva M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, 1994, p. 104, la ponderazione tra le esigenze di stabilità delle finanze pubbliche e le istanze di tutela dei diritti sociali dovrebbe tradursi in bilanciamento «ineguale», nel senso che «il fine è sempre e solo il soddisfacimento dei diritti della persona, non mai l'efficienza economica in sé e per sé».