

CRISI ECONOMICA E ASIMMETRIE TERRITORIALI NELLA GARANZIA DEI DIRITTI SOCIALI TRA MERCATO UNICO E UNIONE MONETARIA**

1. *Gli effetti distorsivi delle asimmetrie nella struttura dell'Unione monetaria.* – 2. *Il contesto istituzionale della moneta unica.* – 3. *La giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali di prestazione nel quadro macroeconomico* – 4. *Il BVerfGE e la delibera BCE in materia di Outright Monetary Transactions.* – 5. *La perdita di effettività del diritto al lavoro e dei diritti sociali nel quadro degli equilibri commerciale e finanziario infracomunitari.*

1. Gli effetti distorsivi delle asimmetrie nella struttura dell'Unione monetaria

Seppur in estrema sintesi, è opportuno che spieghi, innanzitutto, il significato di questo titolo. Il cuore dell'analisi relativa alle criticità strutturali della disciplina dell'Euro è infatti rappresentato, a mio giudizio, dalle rilevanti *asimmetrie* prodotte dalla trasmissione della politica monetaria, dagli effetti finanziari sul riequilibrio delle bilance commerciale e finanziaria intracomunitarie – quale esito degli interventi statali sui propri bilanci pubblici – e dal funzionamento del mercato unico, scomposte lungo la frattura rappresentata dai confini territoriali degli Stati europei. L'asimmetria è, però, rilevante anche in una diversa prospettiva, come dire? ruotando il piano dell'analisi. Politica monetaria, effetti finanziari delle politiche economiche e mercato unico producono, infatti, disfunzioni strutturali derivanti dalla cattiva interconnessione tra dimensione nazionale e dimensione europea dei diversi interventi che, insistendo sullo stesso ambito materiale e territoriale, si intrecciano disarticolando i reciproci effetti, di norma squilibrando il sistema finanziario comune.

Questa deriva asimmetrica degli effetti della politica monetaria (europea) e delle politiche di finanza pubblica (statali) determinano inoltre, in un contesto di mercato unico, importanti disfunzioni strutturali anche nella resa delle prestazioni sociali in conseguenza delle misure, tanto espansive quanto di *austerità*, adottate dai singoli Stati membri con effetti rilevanti nel sistema macroeconomico complessivo – starei per dire *comune*¹.

Nell'intrecciato contesto di relazioni sistemiche tra moneta e mercato, da un lato, e bilanci pubblici e debiti sovrani, dall'altro, i tentativi di riequilibrio macroeconomico dell'area Euro producono, infatti, disegualianze lungo l'asse dei confini nazionali tra Paesi in *surplus* e Paesi in *deficit* nella garanzia delle prestazioni al servizio dei diritti sociali, laddove il costo del lavoro, i tassi di occupazione e disoccupazione, la redistribuzione di ricchezza a mezzo dei diritti sociali si assumano quali fattori di riequilibrio sistemico nella correzione degli sbilanci commerciali e, di conseguenza, finanziari tra i Paesi membri.

Il presupposto delle riflessioni che seguono è dato quindi dalla denuncia del malfunzionamento strutturale della moneta unica quale fattore di squilibrio (o di riequilibrio, ove possibile) delle relazioni interne al mercato dell'Unione economica e monetaria. La prospettiva da cui muove l'analisi è, pertanto, tutta interna al sistema Euro, scontando le ovvie semplificazioni connesse alla mancata considerazione delle pur rilevanti interferenze che, su tale fenomeno, sono esercitate dalle pressioni del sistema finanziario e del mercato dei

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara — francesco_bilancia@libero.it

** Questo scritto è il frutto dell'approfondimento delle riflessioni elaborate in occasione Relazione del Seminario di Studi su *Crisi economico-finanziaria nella zona Euro e giustizia costituzionale: quali effetti sull'evoluzione istituzionale dell'Unione europea?*, organizzato dalla Facoltà di Economia – Dipartimento di Economia e Diritto dell'Università di Roma "La Sapienza", svoltosi a Roma, il 12 febbraio 2014, ed è destinato agli Scritti in onore di Francesco Gabriele.

¹ Esemplare, sul punto, la recente riflessione sistemica di F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3 del 2013, proprio per le connessioni tra unità territoriale, coesione sociale e diritti di cittadinanza.

cambi monetari a livello globale. In questa prospettiva rilevano, pertanto, anche le prestazioni connesse ai diritti sociali in virtù dell'interazione tra i singoli contesti finanziari statali, il mercato comune e la moneta unica. Il finanziamento dei diritti sociali, per gli effetti esercitati in termini di riequilibrio macroeconomico dell'area Euro, tanto sul piano della bilancia commerciale che sul piano dell'equilibrio finanziario, rischia di generare automatici fenomeni di diseguaglianza nel livello di garanzia delle prestazioni tra i diversi Stati membri. È uno dei paradossi dell'Euro, infatti, quello per cui, al fine del riequilibrio del sistema commerciale e finanziario, gli Stati *in surplus* – quelli tendenzialmente più ricchi e con tassi di disoccupazione più bassi – dovrebbero espandere la spesa sociale per sostenere la domanda interna, mentre quelli in *deficit* – come tali più bisognosi di correggere le conseguenze della crisi economica e dell'alto tasso di disoccupazione sui diritti delle persone – dovrebbero provvedere a contrarla. Ammesso, poi, che la spesa sociale offra una spinta ai consumi selettiva, tale cioè da riequilibrare nel senso sperato il rapporto tra domanda interna e saldo tra importazioni ed esportazioni.

Cercherò di arrivare, infine, velocemente al caso del giorno, rappresentato dalla rimessione alla Corte di Giustizia da parte del *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG), della questione pregiudiziale di interpretazione e sindacato di legittimità della delibera BCE in materia di *Outright Monetary Transactions* (OMT) relativa agli eventuali acquisti di titoli di debito sovrano statale sui mercati secondari. Per procedere all'analisi di queste questioni è, però, necessario seguire un approccio critico attento ai significati del linguaggio economico, in un senso non tradizionale per un giurista o, almeno, non tipico.

Penso, in effetti, al momento in cui la nostra Corte costituzionale sarà costretta ad utilizzare le disposizioni introdotte dal nuovo art. 81 della Costituzione – e specificate dalla legge n. 243 del 2012, contenente la relativa attuazione – quali parametro nel giudizio di costituzionalità delle leggi; ed a misurarsi, quindi, con concetti quali “ciclo economico”, “pareggio *strutturale*”, o dovrà cimentarsi con le voci che concorrono a definire i vincoli economici e finanziari disarticolando, ad esempio, gli elementi prescrittivi che compongono i c.d. *Obiettivi di medio termine* elaborati in sede europea, ad opera del Consiglio ECOFIN, dal cui conseguimento viene oggi fatto dipendere l'effettivo rispetto dell'obbligo di pareggio *strutturale* di bilancio (si veda infatti il combinato disposto degli artt. 81 cost., e 3, comma 2, legge 243/2012). Tra l'altro determinando, se non proprio una decostituzionalizzazione della materia mediante il trasferimento dei contenuti della relativa disciplina dalla Costituzione ad altra sede, l'attivazione di una sorta di permanente rinvio mobile alla normativa europea. Sarà, pertanto, compito della dottrina costituzionalistica acquisire maggiore dimestichezza con le categorie economiche presupposte, in quanto ormai normativizzate, positivizzate dalle richiamate disposizioni costituzionali e legislative. Ciò diviene essenziale, infatti, al fine di comprendere la reale portata normativa di queste disposizioni.

La presente riflessione può quindi, riassuntivamente, essere suddivisa in quattro parti. La prima attiene alla descrizione del contesto. La seconda, costruita per rapide allusioni motivate per rinvio alla relativa disciplina normativa, è dedicata alla struttura istituzionale dell'Unione monetaria; seguirà, poi, qualche breve considerazione sul ruolo della giurisprudenza costituzionale in materia di diritti sociali per soffermarsi, infine, sulla citata decisione del giudice costituzionale tedesco di rimettere alla valutazione della Corte di giustizia la questione OMT, relativa alle misure ideate, come è noto, dal Governatore della BCE Mario Draghi quale strumento di contrasto della speculazione finanziaria nei confronti dei debiti sovrani dell'area Euro. Questa decisione, come spero di dimostrare malgrado la estrema sintesi di queste note, è estremamente significativa tra le altre cose proprio perché reca la concreta testimonianza di quale sia la reale importanza degli squilibri strutturali tra le diverse aree del mercato unico al cospetto degli interventi di politica monetaria.

2. Il contesto istituzionale della moneta unica.

Il contesto è prodotto dai limiti degli strumenti di politica economica e finanziaria a disposizione dei singoli Stati dell'area Euro per poter compensare gli squilibri strutturali nelle bilance commerciale e finanziaria nei loro reciproci rapporti, vista la comunanza territoriale del mercato e la contemporanea disarticolazione delle politiche economiche e di bilancio, tuttora relegate alla responsabilità dei singoli Stati membri, ciascuno con proprie politiche fiscali ed un proprio debito pubblico. Come è noto la politica monetaria, quale strumento di politica economica, è *neutralizzata* dai Trattati², che limitano gli interventi possibili – peraltro affidati alla

²Sull'argomento si veda l'analisi profondamente critica di G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in www.costituzionalismo.it, fasc. n. 3 del 2012, spec. §§3 e 4.

esclusiva responsabilità della Banca centrale, a sua volta protetta da rigorosi divieti di interferenza in capo agli stessi Stati membri ed ai loro Governi – a tutela della stabilità monetaria contro i rischi di inflazione (obiettivo qualificato con la formula: stabilità dei prezzi). Quali strumenti residuano per interferire deliberatamente sull'equilibrio finanziario tra le diverse aree dei mercati del debito, delimitate lungo i confini statali, in un regime in cui la moneta unica ha eliminato dallo spettro delle politiche pubbliche – e anche dalla prospettiva dei riallineamenti automatici operati dai mercati stessi – lo strumento delle fluttuazioni dei cambi? Se il riequilibrio non avviene ad opera di sbilanci commerciali equivalenti e contrari rispetto agli sbilanci finanziari, compensando quantità di moneta in entrata ed uscita con equivalenti quantità di merci nella direzione opposta, le economie nazionali possono operare esclusivamente movimentando le fluttuazioni dei prezzi e dei salari, manovrando il sistema produttivo interno mediante la politica fiscale, il costo e la produttività del lavoro, la spesa sociale.

Un incremento della produttività, innalzando il tasso di competitività delle imprese, ad esempio, riduce il costo del prodotto finale generando un conseguente contenimento del relativo prezzo che può essere la premessa per una espansione delle esportazioni di quel prodotto; analogamente accadrebbe laddove si riuscisse a contenere il livello dei salari, incidendo così sull'inflazione reale. Attraverso scelte di politica economica è, quindi, astrattamente possibile generare forme di pressione sui mercati aumentando le esportazioni e contenendo le importazioni si da garantire, in un contesto competitivo tra Stati, reciproci vantaggi e svantaggi anche sul fronte dell'equilibrio finanziario. Questo è conseguenza, insomma, del relativo equilibrio della bilancia dei pagamenti nei rapporti reciproci tra Stati, impedendo il consolidarsi di fenomeni permanenti di squilibrio *in surplus* e, reciprocamente, *in deficit*, tali da determinare derive di instabilità. Per utilizzare una metafora della scienza fisica, gli squilibri transitori sono fisiologici, se per tali si intendono le situazioni che tendono a rientrare automaticamente in equilibrio, almeno in un ragionevole lasso di tempo. L'instabilità essendo figlia di uno squilibrio consolidato, che non tende invece a riassorbirsi automaticamente in un ragionevole spazio temporale, aggravando sempre più il divario tra i singoli Stati. Secondo moltissimi analisti economici, infatti, uno dei principali fattori generatori dell'attuale crisi dell'Euro risiede proprio nella circostanza che si sia stabilmente squilibrata la bilancia commerciale tra Paesi esportatori e Paesi importatori, tanto da determinare un consolidamento di tali ruoli come costante nel tempo. Laddove in un mercato interno – come accennato questa analisi sconta la semplificazione di guardare soltanto ai fattori endogeni della crisi dell'Euro – questa polarizzazione si sclerotizza in maniera strutturale senza possibilità di compensazioni di ritorno, a meno di non rompere deliberatamente, incidendo sul sistema istituzionale stesso, l'eguaglianza tra territori per generare un effetto di "colonia interna", il regime economico ed il connesso sistema istituzionale vanno in stallo.

Lo stesso fenomeno è visibile qualora se ne cerchino i sintomi sul piano dei dati relativi alla circolazione dei flussi finanziari attraverso i confini "territoriali" degli Stati. Come è noto queste transazioni possono essere monitorate guardando al concreto funzionamento della piattaforma tecnica attraverso la quale avvengono i pagamenti legati ad operazioni monetarie tra le banche e, attraverso di esse, tra i relativi clienti, vale a dire gli operatori commerciali privati. Nel contesto istituzionale della BCE agisce, infatti, un apposito sistema che sovrintende alle transazioni di pagamento transfrontaliere, denominato Target2³ la cui piattaforma tecnica gestisce e controlla i flussi di moneta tra i vari Stati nelle relative transazioni finanziarie. Come qualunque sistema di *clearing*, Target2 compone in equilibrio le poste finanziarie in entrata ed in uscita tra i singoli operatori economici nazionali attraverso il mercato unico, compensandone i valori, si da mantenere tendenzialmente in equilibrio le quantità di moneta che – ad esempio in virtù dei movimenti di importazione/esportazione da e per i singoli Stati nei reciproci rapporti tra gli operatori privati – entrano ed escono dai sistemi bancari di ciascuno Stato membro. Ebbene, l'osservazione dei dati registrati sulla piattaforma tecnica di Target2 dimostra che, più o meno a far data dal 2008, c'è una significativa tendenza allo sbilancio dei flussi finanziari da e verso alcuni specifici Stati. Basti guardare ai dati sui c.d. *imbalances* registrati nei rapporti annuali del sistema, pubblicati sul sito della BCE⁴. Risulterà evidente che anno per anno, più o meno dal 2008 in poi, c'è molta moneta che esce da certi contesti nazionali ed entra in altri, senza un riequilibrio significativo in tempi brevi, generando un *surplus* finanziario a vantaggio di alcuni sistemi nazionali ed un corrispondente *deficit* a svantaggio di altri, che tende a consolidarsi, stabilizzandosi. Le compensazioni finanziarie per equivalenza tra i diversi Stati sono, insomma, troppo lente e, a volte, incerte, quasi a generare

³ Letteralmente *Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer system*: v. <http://www.ecb.europa.eu/paym/t2/html/index.en.html>.

⁴ Così, ad esempio, per l'anno 2012 si v. ECB, *Target Annual Report 2012*, Frankfurt a.M., 2013, pag. 13, reperibile all'indirizzo <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/targetar2012en.pdf>.

una bolla quantitativa. La Germania, ad esempio, ha in tale sistema un *surplus* di unità di conto monetarie che, nei momenti più critici, ha raggiunto anche gli 800 miliardi di euro e che non si è riusciti a compensare con le normali politiche di scambio commerciale. Il sistema rende, in sostanza, visibile il grave fenomeno di squilibrio finanziario a vantaggio della Germania, dell'Olanda e della Finlandia, la cui dimensione non ha causato la paralisi del sistema monetario soltanto perché la Banca Centrale Europea ha generato, via via che si è reso necessario, una forte espansione della leva monetaria che ha garantito comunque la liquidità sufficiente ad annacquare lo squilibrio finanziario assicurando il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, senza che gli scompensi di quantità monetarie in *deficit* o in *surplus* paralizzassero la circolazione monetaria. Naturalmente gli squilibri nel sistema Target2 sono altrettanto pericolosi per i Paesi in *surplus*, quanto lo sono per i Paesi in *deficit* – se non di più – ; e le misure di politica monetaria della BCE a tutela del corretto funzionamento del sistema, seppur inidonee ovviamente a riportarlo in equilibrio, nell'impedire almeno che lo sbilancio ne determini la paralisi, sono adottate nell'interesse comune di tutti gli Stati aderenti al sistema Euro, garantendo la solidità e la solvibilità del sistema a tutto vantaggio delle stesse "poste" monetarie in attivo. Le responsabilità di tali squilibri, insomma, andrebbero equamente divise tra gli Stati in *surplus* e quelli in *deficit*, guardando a Target2 tanto quanto alle rispettive bilance commerciali tra i vari Stati, essendo l'equilibrio del sistema questione di interesse comune e, come tale, da ascrivere alla responsabilità comune⁵.

Questa impostazione dell'analisi conduce al cuore della nostra riflessione, rivelando che una prospettiva limitata al contesto nazionale delle politiche fiscali e sociali, nel perseguimento di scelte che possano generare un riequilibrio del sistema, non potrà che approdare a soluzioni la cui rilevanza sarà sempre insufficiente, e la cui efficacia sarà comunque sempre troppo lenta. Senza poter prendere posizione, per difetto di un adeguato bagaglio culturale, su specifiche scelte di politica economica e fiscale, è certo però che la debolezza degli effetti e, a volte, addirittura gli esiti controproducenti delle c.d. politiche di *austerità* ad opera di singoli contesti nazionali, quale strumento per il riequilibrio del sistema comune, trovino una qualche forma di giustificazione proprio in tali presupposti. O, per dirla diversamente, le politiche restrittive adottate da singoli Stati membri in un contesto di polemica competizione tra sistemi nazionali, che quindi non tenga conto del valore di interesse generale proprio degli equilibri commerciali, fiscali e monetari del sistema Euro nel suo complesso, presentano una inadeguatezza sistemica proprio in virtù dei complessi intrecci fin qui esaminati, che rendono necessariamente la questione in esame un problema di contesto intimamente connesso con la struttura più profonda del sistema istituzionale della moneta unica, imponendo di fatto un approccio corresponsabile e condiviso tra tutti gli Stati aderenti.

Oltre al fatto, ma qui davvero non possiamo che limitarci a denunciare il dato, che la stessa dottrina economica non manifesta affatto un'unità di vedute in merito agli effetti, nel contesto dato, di politiche restrittive, muovendosi lungo un asse che divide chi ritiene che l'*austerità* generi automaticamente crescita economica e chi, all'opposto, ritiene che peggiori l'assetto della finanza pubblica. Le posizioni sugli effetti macroeconomici delle manovre di austerità fiscale sono simbolicamente rappresentate da specifici sintagmi, dividendosi gli analisti tra chi le qualifica come *expansionary contractions*, vale a dire favorevoli alla crescita; e chi, all'opposto, parla di *self defeating austerity*, ritenendo tale approccio come foriero di effetti negativi sulla crescita economica e quindi sui saldi dei bilanci pubblici. In assenza di una interpretazione scientificamente consolidata, mi pare certo all'opposto che, a seconda delle fasi storiche e dei cicli economici, si stabilizzino piuttosto interpretazioni dominanti su base conformistica su quale *debba* essere la soluzione da propugnare. Ma è facile fare dell'ironia partendo da una posizione di ignoranza, per cui mi fermo.

3. La giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali di prestazione nel quadro macroeconomico.

In tutto questo, come accennato nella bozza di indice che introduce queste osservazioni, c'è da considerare quale possa essere il ruolo effettivo della giurisprudenza costituzionale, la cui incidenza potrebbe non essere affatto secondaria in un ambito di intervento che, ben significativo per le prevedibili conseguenze di carattere economico-finanziario, è in effetti presidiato con forza da disposizioni di rango costituzionale a protezione dei diritti sociali. Indubbiamente la giurisprudenza costituzionale, in un clima di revisionismo nei confronti della forma di stato sociale motivato allusivamente in base agli effetti della crisi economico-finanziaria, può assumere una funzione di arroccamento (alcuni parlano di "resistenza") nella garanzia di li-

⁵ Esempio, sul punto, mi sembra l'analisi di L. FANTACCI e A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 2/2013.

velli minimi di protezione sociale. Tuttavia ritengo molto azzardato, comunque assai difficile, tentare di costruire un quadro sistematico della giurisprudenza delle Corti costituzionali al fine di delinearne le linee di tendenza come fenomeno unitario, da valutare poi al cospetto degli interventi legislativi di correzione degli squilibri di finanza pubblica. In primo luogo perché non tutte le Corti hanno posizione e ruolo assimilabili tra loro nei diversi sistemi costituzionali⁶.

Così, ad esempio, con specifico riferimento al processo di integrazione europea, alcune Corti costituzionali possono intervenire nei processi legislativi preventivamente rispetto all'entrata in vigore delle norme e con un giudizio formulabile *in astratto*, si da riuscire a condurre, almeno in teoria, una valutazione di sistema sugli effetti che una riforma istituzionale di derivazione UE possa generare con riferimento complessivo al contesto costituzionale nazionale (seppur con significative differenze, si pensi ai casi di Francia, Estonia o Germania). Poi ci sono sistemi nei quali invece, come accade in Italia, la giustizia costituzionale può esercitare un controllo soltanto successivo all'entrata in vigore delle leggi di riforma in attuazione dei trattati dell'Unione europea, oltretutto esercitando un tipo di sindacato non soltanto *ex post*, ma altresì muovendo dal singolo caso concreto, il che rende assai difficile che possa determinarsi l'assunzione di una posizione di sistema in riferimento al processo di integrazione interordinamentale in sé, riducendosi spesso ogni intervento giurisprudenziale ad un mero ruolo correttivo, se non di legittimazione del processo stesso. Resta fuori discussione il fatto per cui il Tribunale federale costituzionale tedesco rappresenti l'unica giurisdizione costituzionale ad aver assunto una posizione ferma circa la pretesa necessità di valutare le singole fasi del processo di integrazione europea in termini di rigoroso rispetto dei principi democratici. In effetti nella giurisprudenza del BVerGe sul processo di integrazione europea può essere assunta quale costante la pretesa di acconsentire ad ogni ulteriore fase del processo purché non sia possibile interpretare le norme dei trattati nel senso di un aggiramento delle competenze costituzionali del Bundestag⁷. Dalla sentenza Maastricht del 1993, passando per la sentenza sul Trattato di Lisbona (2009), al caso degli aiuti finanziari alla Grecia (2012) fino alla sentenza sul MES (*European Stability Mechanism*) del settembre 2012, poi ripresa nel marzo 2014 (ancora *ESM* e *Fiscal compact*), infatti, la soluzione adottata ha seguito più o meno sempre il medesimo schema argomentativo, sul modello dialettico dello *Ja, aber* (sì, però) o, per utilizzare uno schema dispositivo più vicino all'esperienza costituzionale italiana, adottando una sorta di sentenza interpretativa di rigetto. Il trattato – o altro atto sottoposto a giudizio del BVerGe – può essere considerato conforme al modello di democrazia tutelato dalla Legge fondamentale tedesca – ora si direbbe all'identità costituzionale tedesca – purché non implichi una possibilità di estensione, in via interpretativa, dei poteri delle istituzioni europee tali da promuovere una lettura incrementale del processo di integrazione. Nessun ulteriore conferimento di poteri sovrani sarebbe, infatti, ammissibile se non in forma certa e consapevole da parte dell'ordinamento tedesco, vale a dire rispettando la procedura di revisione dei trattati e garantendo l'intervento preventivo del Bundestag e nei limiti della decisione del Parlamento. Nessun incremento dei poteri, delle attribuzioni delle istituzioni Ue è, perciò, ammissibile senza che gli Stati si siano espressi mediante una decisione consapevole con la stipula di un nuovo trattato, e senza la esplicita presa di posizione della rappresentanza politica tedesca, del Bundestag.

La giurisprudenza italiana, invece, non è mai intervenuta di recente sul contesto di sistema relativo al processo di integrazione europea, proprio in virtù della natura delle proprie attribuzioni, che non ammettono un controllo preventivo sulle leggi di attuazione dei trattati europei. La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana è, però, rilevante in riferimento al connesso tema della legislazione sull'emergenza finanziaria incidente sui livelli di garanzia dei diritti sociali di prestazione e sull'autonomia finanziaria e di bilancio delle regioni e degli enti locali. Con riferimento alla riflessione condotta in queste note, l'elemento di sintesi più significativo mi sembra determinato dalla circostanza per cui, dagli inizi del 2012, la Corte italiana ha di fatto anticipato gli effetti della riforma costituzionale dell'art. 81, avallando i processi di più rigoroso controllo della spesa pubblica messi in atto dal Governo, e che sarebbero stati, poi, introdotti anche in termini formali proprio in attuazione di tale riforma. Questa lettura prospettica dei vincoli finanziari introdotti dalla legge cost. n. 1 del 2012 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*) e dalla legge di attuazione del 24 dicembre 2012, n. 243 che sono stati assunti di fatto come parametro di giudizio già a partire dall'approvazione dei nuovi testi normativi, ma anticipatamente rispetto alla loro effettiva entrata in vigore (a

⁶ Di recente proprio su questo punto, C. PINELLI, *La giurisprudenza delle Corti europee sulle misure di contrasto alla crisi finanziaria dell'eurozona*, in corso di pubblicazione.

⁷ Si veda il recente contributo di D. SCHEFOLD, *La giurisprudenza costituzionale tedesca in materia di unificazione europea. Un contributo alla soluzione della crisi finanziaria?*, in *Italian Papers on Federalism*, fasc. 2/2013, <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it>.

partire dal 1° gennaio di quest'anno) può, pertanto, essere letta come un avallo della giurisprudenza costituzionale rispetto alle politiche di rigore finanziario adottate dal Governo, così ad esempio dichiarando illegittime molte leggi di spesa, soprattutto regionali, per difetto di copertura finanziaria. È sempre difficile, e forse perfino arbitrario, tentare di ricostruire la giurisprudenza costituzionale ricorrendo ad una periodizzazione dei suoi interventi e, pertanto, non è il caso in questa sede di ricorrere a questo espediente. Il rischio di sistematizzare una casistica molto complessa cedendo a semplificazioni che inducano ad adottare interventi occasionali ed episodici quali paradigma non è utile e, forse addirittura sbagliato. L'unico elemento che sembra, comunque, emergere dalla lettura della giurisprudenza costituzionale italiana degli ultimi anni come una costante, è rappresentato dall'atteggiamento di sostegno dell'indirizzo politico di maggioranza teso a correggere gli squilibri finanziari dei bilanci pubblici.

Certo, alcune sentenze sono più articolate di altre e possono assumere un ruolo più determinante nel qualificare il significativo mutamento dei paradigmi di giudizio. Così è, per esempio, per la sentenza n. 70 del 2012, che concorre a ridefinire la natura stessa della legge di bilancio⁸. La legge di bilancio, infatti, ha ormai perduto il suo connotato di legge meramente formale ed è divenuta anch'essa una legge di spesa. Ciò è oggi evidente anche testualmente, a seguito della modifica dell'art. 81 della Costituzione e dell'abrogazione del vecchio terzo comma che vietava alla legge di bilancio di stabilire nuovi tributi e nuove spese. Ma già prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale questo era già, forse, l'effetto in concreto della legge sulla finanza pubblica del 2009. Appunto, prima ancora della sua entrata in vigore il nuovo assetto normativo-costituzionale ha potuto fornire alla Corte l'opportunità di intervenire sulla stessa legge di bilancio – così, intanto, è accaduto per le leggi di bilancio regionali – ai fini del controllo della spesa⁹. All'opposto ci sono certo, anche sentenze del medesimo periodo in cui prevale invece la ragione della crisi economica quale fondamento a giustificazione di una garanzia dei diritti sociali, almeno rispetto al loro contenuto minimo, ritenuto come incompressibile (sent. n. 33 del 2013). Oppure ancora casi nei quali si afferma la tutela dell'autonomia regionale almeno entro parametri il cui superamento ne determinerebbe una eccessiva compressione (ad es. sent. n. 39 del 2013). O, al contrario, casi in cui la garanzia di un diritto sociale in tempi di grave crisi economica può giustificare la compressione di tale autonomia a vantaggio di una garanzia più efficace dei diritti sociali (è il famoso caso della "carta acquisti", sent. n. 62 del 2013). Insomma, se per analizzare la giurisprudenza costituzionale si tentasse di ricomporre a sistema almeno alcune delle sue linee di tendenza non si potrebbe fare a meno di rilevare che, comunque, esse soffrono anche delle rilevanti eccezioni.

Con questa motivata cautela, allora, forse per tentare di sintetizzare la fase attuale con una formula, il suggerimento potrebbe essere quello di seguire la linea di demarcazione costituita dalla questione del se, in tale giurisprudenza, sia più o meno prevalente una posizione di sostegno all'indirizzo politico di maggioranza, che pare del tutto orientato alla compressione della spesa pubblica, anche di quella qualificata in termini di attuazione della Costituzione. Può senz'altro convenirsi, allora, che in questa fase la Corte costituzionale tenda piuttosto a difendere le posizioni più rigorose assunte dal governo centrale. Anche se, forse, tra le ragioni per cui questo avviene andrebbe attentamente considerata la gravissima crisi in cui versa il nostro sistema politico. Tanto grave che, anche a fronte dei più grossolani errori contenuti nella legislazione "emergenziale" contemporanea, un intervento anche solo meramente correttivo da parte della Corte costituzionale rischierebbe di non consentire più il ritorno ad un equilibrio legislativo stabile nella materia oggetto di intervento, impedendo il rigoroso rispetto dei saldi finanziari fino al punto da determinare il connesso pericolo di far saltare, con l'azione riformatrice, lo stesso, instabile, quadro politico. Oserei sostenere, insomma, che in questa fase storica ci sia qualche precauzione in più da parte della Corte costituzionale, dovuta proprio all'incapacità del sistema politico di gestire le più raffinate soluzioni, le puntualizzazioni che fossero necessarie per riparare i difetti di una legislazione posticcia, a seguito di un intervento ad opera della Corte Costituzionale.

Seguendo questo tipo di approccio, a voler così commentare la giurisprudenza sui diritti dei cittadini e sulle prerogative delle autonomie territoriali nelle fasi di grave crisi economica, torna utile richiamare un precedente storico particolarmente significativo. In un suo recente libro Richard Posner¹⁰ con riferimento all'atteggiamento della giurisprudenza in merito alle procedure fallimentari avviate dal governo statunitense a seguito della crisi di *Chrysler* e *General Motors*, si sofferma proprio su questo dato specifico: "la velocità con

⁸ Rinvio alla nota di commento di G. RIVISECCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur.cost.*, 2012, 744 ss.

⁹ Ancora Corte cost., sentt. nn. 115 del 2012, 18, 26, 28 e 51 del 2013 e 4 del 2014.

¹⁰ *La crisi della democrazia capitalistica*, tr.it., UBE, Milano, 2010.

cui le istanze giudiziarie superiori hanno respinto i ricorsi”, per poi commentare ancora, utilizzando un famoso precedente storico, a proposito della “riluttanza dei giudici (all’epoca del New Deal, quando la Corte suprema si mise nei guai annullando alcuni importanti programmi di intervento) a opporsi al presidente in un’emergenza economica nazionale”¹¹. Allorché questi tentativi, invece, si produssero la reazione del governo fu talmente forte da ridurre la Corte suprema a più miti consigli. Non è inutile, a tal proposito, ricordare proprio la richiamata vicenda del *New Deal*, allorché la Corte tentò di tutelare le ragioni degli Stati membri, a fronte degli spostamenti di attribuzioni nel governo della spesa pubblica determinati dalla legislazione di emergenza a vantaggio della Federazione, al fine di accentrare il controllo delle politiche anticongiunturali. Il Presidente Roosevelt minacciò, allora, la Corte Suprema di procedere a nuove nomine per modificare la composizione della Corte rovesciandone la maggioranza, finché la Corte Suprema fu indotta a recedere dai propri propositi avallando le scelte politiche del Presidente¹². Gli esempi riportati sono, in effetti, piuttosto emblematici tanto con riferimento alla debolezza del ruolo della giurisprudenza nella tutela del regime costituzionale in momenti di crisi economico-finanziaria, quanto come dimostrazione della prevalente tendenza ordinamentale, in situazione di crisi, a ricondurre tutte le competenze di gestione della crisi medesima, nel nostro caso di governo della spesa pubblica, verso l’alto, accentuando il processo di accentramento e di rafforzamento dell’esecutivo nazionale (o federale).

4. Il BVerfGe e la delibera BCE in materia di Outright Monetary Transactions.

L’ultima questione, quella forse di maggiore attualità, ci riporta infine alla Corte costituzionale tedesca. Ricordo, come già indicato, che la caratteristica più significativa degli interventi del BVerfGe è da rinvenirsi nella lettura del fenomeno dell’integrazione tra ordinamenti, colta dal giudice tedesco in una prospettiva di sistema. La chiave interpretativa che si è, qui, ritenuto di porre in evidenza è, infatti, incentrata sulla pretesa della Corte federale di impedire che l’incremento di poteri ed attribuzioni delle istituzioni europee possa avvenire sul piano materiale, senza una decisione formale e consapevole, espressione quindi della volontà degli Stati membri, attraverso la stipula di un nuovo trattato, e passando per una decisione del Parlamento (tedesco). Il punto di resistenza è dato dalla considerazione, cioè, che qualsiasi cessione di sovranità che non sia espressamente fondata su un’autorizzazione legislativa del Bundestag violerebbe l’identità costituzionale tedesca. Circostanza questa che però, malgrado le richiamate prese di posizione della giurisprudenza del BVerfGe, non si è ancora verificata in concreto, forse neanche con la decisione di rimettere in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia la delibera del Consiglio della BCE del 6 settembre 2012 sulle *Outright Monetary Transactions* (OMT)¹³. Si tratta, come è noto, del proposito – pubblicamente manifestato dal Governatore Mario Draghi¹⁴ – di intervenire sui mercati secondari dei titoli dei debiti sovrani regolando l’espansione monetaria al fine di controllare gli effetti della speculazione finanziaria sui tassi di interesse; pur senza interferire nelle cause endogene ai singoli sistemi finanziari nazionali nella determinazione del prezzo dei relativi titoli. Il che è certificato dalla dipendenza di tali potenziali interventi dal rigoroso rispetto, da parte degli Stati destinatari di tali interventi, di specifiche condizioni finanziarie e di bilancio poste proprio con l’obiettivo di isolare le sole conseguenze della speculazione finanziaria, al fine di limitarne gli effetti sul costo dei titoli del debito pubblico, senza con ciò neutralizzare altresì gli elementi che concorrono alla determinazione del costo del debito ma che dipendono direttamente dal complessivo quadro finanziario proprio di ciascuno Stato membro. La strategia descritta dal Governatore Draghi consiste nel correggere gli esiti della frammentazione dei mercati finanziari, che incide sulla politica monetaria interrompendone o disarticolandone la trasmissione degli effetti nei singoli sistemi finanziari statali – che sono appunto tuttora separati lungo la frattura dei confini nazionali – ; così offrendo un importante contributo alla stabilità dell’economia della zona Euro come un tutto, obiettivo che senz’altro rientrerebbe nel mandato istituzionale della BCE. Continuando nella citazione del

¹¹ P. 128, siamo nella primavera del 2009.

¹² La vicenda è molto ben ricostruita da G. Negri, nella voce *New Deal*, in *Noviss. Dig. it.*, XI, 1965, 268 ss.

¹³ BVerfGe, Secondo Senato, 2728/13, del 14 gennaio 2014. Segnalo, tra i tanti, gli ottimi commenti a prima lettura di E. 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 www.costituzionalismo.it, fasc. n. 3 del 2013; A. DE PETRIS, *Un rinvio pregiudiziale sotto condizione? L’ordinanza del Tribunale costituzionale federale sulle Outright Monetary Transactions*, in www.federalismi.it, fasc. n. 4 del 2014; A. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BundVerfG*, ibidem.

¹⁴ Si veda, ad esempio, *Rationale and principles for Financial Union*, Frankfurt am Main, 22 novembre 2012, rinvenibile all’indirizzo web <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp121123.en.html>

pensiero del Governatore Draghi, “la crisi ha posto in evidenza la sostanziale contraddittorietà tra una politica monetaria unica nell’area Euro e la responsabilità individuale delle autorità nazionali per la politica finanziaria. Una moneta unica ha bisogno di un sistema finanziario unitario che non sia frammentato lungo i confini nazionali” (traduzione mia). “This is why a financial union is a necessary step to improve investors’ confidence”¹⁵. Tra le conseguenze della crisi finanziaria si è venuta a determinare una pesante differenza delle condizioni di approvvigionamento finanziario dei singoli Stati membri, dovuta ai differenziali di costo dei titoli del debito sovrano che ridonda in una penalizzazione incrementale proprio di quei Paesi che abbiano adottato misure di aggiustamento fiscale con effetti negativi connessi agli sforzi di ristabilimento di una adeguata sostenibilità finanziaria del proprio debito. Di contro, però, e per le medesime ma contrapposte ragioni, l’eventuale piano di acquisto di titoli sovrani sui mercati secondari prevede condizioni di aggiustamento fiscale, per il Paese che voglia accedervi, seguendo un piano di stabilizzazione macroeconomica deciso in ambito e secondo le procedure previste dal sistema dell’*European Stability Mechanism* (ESM). La ratio di tali condizionamenti risiede nella necessità, affinché non sia illegittimamente superato il mandato costituzionale della BCE, di mantenere invariata la base monetaria complessiva il che è possibile soltanto neutralizzando gli effetti sul costo del debito dello Stato interessato causati dai propri squilibri finanziari interni. Questo elemento è molto importante. Lo scopo delle condizionalità ha, infatti, un fondamento tecnico perché consente che il riassorbimento dello squilibrio nei costi dei titoli del debito pubblico non ridondi in un illegittimo sussidio finanziario a vantaggio del singolo Stato membro.

Ora la questione posta dal BVerGe alla Corte di Giustizia, a fronte della prospettiva annunciata dalla BCE di poter ricorrere a tali misure straordinarie senza limiti potenziali, è se questa delibera non comporti invece proprio un’espansione delle attribuzioni della BCE in violazione delle norme fondamentali del Trattato. Questa vicenda è la dimostrazione più immediata di quanto il principale difetto strutturale della moneta unica – in un contesto di mercato unico ma che tuttora separa lungo i confini territoriali e le responsabilità politiche dei singoli Stati membri i sistemi finanziari, le politiche fiscali ed i titoli dei debiti sovrani di ciascuno di essi – di come l’elemento più critico della disciplina dell’Euro, risieda proprio nelle asimmetrie generate dalla politica monetaria.

La posizione del Tribunale federale costituzionale tedesco si fonda sull’opposta tesi secondo la quale le manovre di potenziale acquisto “selettivo” dei titoli del debito pubblico di singoli Stati membri sul mercato secondario siano vere e proprie azioni di politica economica – non più quindi di politica monetaria – che travalicano, pertanto, i confini della competenza della Banca Centrale Europea secondo i trattati, fino al punto da poter forse essere qualificate come vero e proprio aiuto finanziario a vantaggio di singoli Stati in difficoltà. In particolare, a giudizio del BVerGe, questa decisione rompe proprio il paradigma fondamentale della politica monetaria unica, che presuppone un’identità di azione, unica appunto per tutti gli Stati membri, lungo tutto il territorio del mercato unico. Le OMT, invece, agirebbero nell’ambito di singoli contesti nazionali rompendo la neutralità della politica monetaria per privilegiare un trattamento asimmetrico delle questioni finanziarie nazionali, fino al punto da poter determinare effetti di redistribuzione fiscale tra gli Stati membri. La conseguenza risiederebbe nel semplice dato per cui ogni intervento sui tassi di interesse dei titoli del debito pubblico di un singolo Stato membro – anche se nel solo ambito del mercato secondario – inciderebbe comunque sui processi di formazione del relativo prezzo sui mercati, acquisendo la valenza di una misura ad effetto equivalente rispetto all’acquisto di titoli direttamente dallo Stato emittente da parte della BCE, acquisto espressamente vietato dal trattato. Tutto ciò determinerebbe, pertanto, un ampliamento implicito, sul piano materiale, delle attribuzioni della BCE a detrimento delle competenze dei singoli Stati membri, in violazione espressa dei trattati, e quindi della identità costituzionale tedesca. Aggirando, tra l’altro, le competenze del Bundestag e, con esse, il vincolo democratico che riserva di necessità al popolo, attraverso la sua rappresentanza, tali decisioni fondamentali. Ma il BVerGe arriva anche in questo caso a considerare l’ipotesi che delle OMT si possa dare un’interpretazione conforme al trattato, con ciò riducendo il rischio di illegittimità di tali misure. In tal senso è essenziale che non sia sottostimata l’importanza dei condizionamenti finanziari degli Stati che dovessero selettivamente accedere a tali programmi¹⁶.

Ma tornando, per concludere, alla rilevanza degli elementi strutturali del sistema Euro che possono aver concorso a determinare l’attuale crisi della moneta unica – che rischia tra l’altro di trascinare con sé una forte caduta di legittimazione politica della stessa Unione europea agli occhi dei cittadini dei singoli Stati membri – mi preme richiamare nuovamente l’attenzione su quanto più volte affermato, in occasione di tale

¹⁵ M. DRAGHI, *op. ult. cit.*, 3.

¹⁶ BVerGe, 2728/13, cit., §§ 99 s.

vicenda, dallo stesso governatore Draghi. Proprio la crisi finanziaria ha, in effetti, inequivocabilmente dimostrato quale sia stato il ruolo delle denunciate fratture territoriali del sistema finanziario nella produzione di quegli effetti redistributivi della politica monetaria che il Tribunale tedesco ha assunto come base della propria decisione. La questione delle questioni è dunque rappresentata da questa deviazione di fondo, rispetto ad un sistema monetario costruito in un contesto economico ed istituzionale unitario: in assenza di un ordinamento federale con una politica economica e fiscale unitarie si generano instabili riflessi asimmetrici, a seconda dei contesti nazionali, nella distribuzione della politica monetaria. Ogni squilibrio nella bilancia dei pagamenti tende, così, a cronicizzarsi lungo la linea di separazione tra Paesi in costante *surplus* e Paesi in costante *deficit*, senza un sistema di cambi che possa concorrere ad un conseguente riequilibrio del sistema finanziario. Anzi, i difetti strutturali ora denunciati generano ulteriori conseguenti squilibri. I Paesi in *surplus*, infatti, trovano in queste dinamiche l'occasione per ricorrere a fenomeni di svalutazione monetaria reale, incrementando così il proprio vantaggio commerciale nei confronti degli altri Paesi. I Paesi del Sud Europa, dal canto loro, si trovano con una moneta il cui valore reale, rispetto ai prodotti commerciali, beni e servizi, è di fatto sopravvalutato. Certo possono determinarsi degli aggiustamenti, ed alcuni elementi minimi di riequilibrio sono già in atto. Ad esempio nei Paesi in *deficit* commerciale e finanziario – la questione è che tali posizioni di squilibrio convivono stabilmente invece di compensarsi tra loro, almeno nel medio periodo – si stanno determinando le condizioni per una compressione della domanda interna – purtroppo, però, per ragioni dovute alla crisi economica ed alla disoccupazione –. I Paesi in *surplus* dovrebbero allora, contestualmente, sostenere la domanda interna espandendo la spesa sociale ed elevando i salari, in modo da sostenere di più le importazioni¹⁷.

5. La perdita di effettività del diritto al lavoro e dei diritti sociali nel quadro degli equilibri commerciale e finanziario infracomunitari

Non è mai agevole guardare in casa d'altri dalle finestre di un Paese nel quale la corruzione e la incompetenza sono costanti fattori destrutturanti delle politiche pubbliche; e laddove il costante ricorso all'indebitamento fino al raggiungimento di un livello finanziariamente insostenibile è stato funzionale a politiche clientelari ed improduttive piuttosto che al sostegno della crescita economica ed al finanziamento delle prestazioni sociali. Ogni Paese, si direbbe, ha la classe politica che si merita e certo nulla di quanto si può denunciare dei difetti strutturali del sistema istituzionale europeo potrà mai assolvere quella italiana dalle sue inaccettabili colpe. Resta il fatto, astraendo quindi dal contingente per tornare ad una lettura del sistema Euro da una prospettiva astratta, che anche il comportamento dei Paesi in *surplus* possa essere fonte di conseguenze negative per la sostenibilità della moneta unica nel suo contesto, ad un tempo istituzionale e finanziario¹⁸ perché anche l'accumulo di squilibri in eccesso sul saldo estero di alcuni Stati membri determina conseguenze di sistema negative¹⁹. Esso genera, infatti, una costante pressione deflattiva sull'intera eurozona aggravando la situazione dei Paesi che, trovandosi in costante *deficit* nella bilancia dei pagamenti, hanno una maggiore difficoltà a far riprendere la crescita economica. Con il risultato che le politiche per il rilancio della crescita economica, in tali Paesi, devono essere caratterizzate dalla flessibilizzazione del mercato del lavoro che, aumentando il numero potenziale degli occupati – almeno secondo le dottrine monetariste – e contenendo il costo del lavoro potrebbe generare una spinta per un riequilibrio macroeconomico. In questo contesto, infatti, forse non sono sufficienti neanche riforme strutturali che spingano il sistema produttivo verso un regime maggiormente concorrenziale. Con cronici problemi di rifinanziamento del debito pubblico ed una crescita economica dal saldo negativo per i Paesi in crisi le politiche di bilancio nazionali non sono assolutamente in grado di movimentare una leva macroeconomica di dimensioni tali da riuscire, in qualche modo, a contrastare questo fenomeno; che ha una capacità di neutralizzazione degli interventi finanziari correttivi immensa. Senza poter tacere del fatto che la questione di fondo rischia di essere rappresentata dalla circostanza per cui questi processi generano fortissime pressioni sui livelli di garanzia delle prestazioni a servizio

¹⁷ Qualche segnale sembra emergere, ad esempio, dalle politiche progettate, e già in corso di attuazione, da parte del Governo di coalizione che sostiene la Cancelliera Merkel.

¹⁸ Non a caso il c.d. Six Pack del 2011 prevede, oggi, la segnalazione come "posizione di squilibrio eccessivo" anche della situazione di cronico *surplus*. V. infatti l'*Alert Mechanism Report* della Commissione europea per il 2014, del 13 novembre 2013, con riferimento proprio alla posizione della Germania, consultabile all'indirizzo web http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/amr2014_en.pdf.

¹⁹ Sono ancora debitore nei confronti dell'analisi di cui a L. FANTACCI e A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa*, cit., spec. 31 ss.

dei diritti sociali. Mobilità nel, e flessibilità del mercato del lavoro, ove pure possano essere assunti quali efficaci correttivi del sistema macroeconomico, non sono in grado di compensare quel fenomeno che gli economisti chiamano non più di perdita, ma di distruzione dei posti di lavoro. Il riferimento è ai casi – sempre più frequenti e dimensionalmente significativi – nei quali la disoccupazione involontaria, causata dalla crisi, diviene per alcuni soggetti definitiva, in quanto anche se si determinassero un’inversione di tendenza nella crescita del PIL ed una ripresa dell’occupazione, questi non riuscirebbero comunque a rientrare nel mercato del lavoro.

Il lavoro e i diritti sociali cessano, allora, di essere considerati come una questione di pertinenza dei diritti di cittadinanza e di garanzia dei diritti individuali. In un sistema di così forti vincoli ed interdipendenze nella gestione delle risorse e della spesa pubblica discrezionale, ed in un contesto istituzionale di moneta e di mercato unici, finiscono infatti per essere assunti e trattati come un problema di mera mobilitazione dei fattori produttivi al fine di contrastare gli squilibri finanziari in atto. Non è un caso se questa è l’epoca in cui la libertà di circolazione delle persone nel mercato comune venga contestata da alcuni Stati membri sotto il profilo della limitazione dei fenomeni di c.d. *shopping* delle prestazioni sociali, come denunciato da esponenti politici anglosassoni alcuni mesi or sono, ipotizzando riforme legislative che riducessero i diritti di ricorrere ai servizi sociali gratuiti per alcune categorie di cittadini comunitari residenti. E, altresì, l’epoca in cui la libertà di circolazione dei lavoratori venga contestata in quanto strumento utile alle imprese per l’abbattimento del costo della manodopera circolante, come nel caso del recente *referendum* svizzero.

Questo è il punto critico centrale, il problema che dovrebbe costituire l’oggetto delle analisi e delle politiche di riforma istituzionale: la gestione, in vista di un loro contenimento, degli effetti delle asimmetrie nella trasmissione della politica economica, oltre che ovviamente nella trasmissione della politica monetaria. Perché questo fenomeno genera inaccettabili differenze nei tassi di disoccupazione e nel costo del lavoro nelle diverse aree territoriali del mercato unico sostenendo, invece di contenere, gli squilibri tra i Paesi in *deficit* ed i Paesi in *surplus*, e cronicizzando i differenziali di prezzi e salari. Così mantenendo stabilmente un inaccettabile divario territoriale dei tassi di inflazione reale tra parti e parti del mercato europeo.

Il tutto in un quadro normativo che a volte appare, almeno sotto il profilo delle asimmetrie patologiche, non del tutto coerente quanto a categorie economiche (anche giuridiche?) di fondo. Così, ad esempio, mentre il Patto di Stabilità e Crescita, a seguito delle riforme introdotte a partire dal 2005²⁰ ricostruisce un quadro di vincoli normativi che tende a differenziare Stato per Stato gli Obiettivi di Medio Termine, tenendo in considerazione l’effettivo contesto nazionale (costruendo dei parametri finanziari, come si suol dire, *country specific*) al fine di tenere conto delle cause di cronica difficoltà dei Paesi più deboli; il c.d. *Fiscal Compact* sembra procedere in senso contrario. Almeno laddove consente agli Stati virtuosi (quelli con un debito pubblico inferiore al 60% del PIL, art. 3) di espandere il *deficit* strutturale fino all’1% del PIL, a fronte di un limite generale pari allo 0.5% del PIL. Scelta che rischia di ampliare ancora di più il divario nei potenziali di crescita economica dei diversi Paesi, ancora una volta in danno dei sistemi produttivi più deboli.

Ed a proposito degli effetti negativi, sulla complessiva situazione economica e finanziaria di un Paese, della inconsistenza della classe politica e della c.d. “classe dirigente” forse è il caso di denunciare anche un ulteriore elemento di miopia politica, tra le cause dell’attuale situazione di dissesto finanziario italiano. Il sistema di *welfare*, cioè il sistema di assistenza sociale e di governo dei servizi di prestazione dei diritti sociali, è un fenomeno estremamente complesso che non è soltanto composto da meri flussi finanziari e da norme giuridiche. È altresì un meccanismo statistico che ha a che fare con la crescita demografica, con il rapporto tra popolazione attiva e costo complessivo delle prestazioni sociali, ed è legato a doppio filo alla ordinata regolamentazione dei flussi migratori dei lavoratori, soprattutto in quei Paesi dove la dinamica demografica è negativa. In tali contesti soltanto l’immigrazione produttiva può generare un riequilibrio tra costi dei diritti sociali e finanziamento della spesa pubblica generale. Non sarà che l’Italia paga anche tanti anni di becero ed ottuso populismo che ha, di fatto, abbandonato il fenomeno in balia dei fatti materiali per via di una legislazione propagandistica dannosa e spesso, addirittura, inapplicabile in concreto?

In questo sistema complicato di forze, non governate razionalmente da un intelligente progetto di sistema, in assenza di una politica europea comune, quale può essere, infine, il ruolo delle Corti? Al cospetto della dimensione immensa di questi fenomeni, l’approccio della giurisprudenza non è mai sistematico ma casistico, ed è legato alla occasionale iniziativa degli interessati, come è del resto connaturato alla funzione giudiziaria come tale. Può la giurisdizione, e la giustizia costituzionale in particolare, assumere da sé la fun-

²⁰ Rinvio alla efficace ricostruzione di cui al volume di A. VERDE, *Unione monetaria e nuova governance europea. Teorie, istituzioni, politica economica*, Roma, 2012, spec. 220 ss.257 ss., 276 ss.

zione di garanzia dei diritti costituzionali, collocando se stessa in un ruolo di permanente supplenza, se non addirittura di contrasto, dell'indirizzo politico di maggioranza che abbia deciso di sposare una politica di *austerità*? O può sostenersi che sia una mera questione di fase, da gestire secondo le note categorie dell'emergenza, considerando il sistema giuridico ed istituzionale come un sistema in transizione? E se questa è la chiave di lettura dei fenomeni indagati, potrebbe trattarsi allora di una transizione che porti il sistema costituzionale italiano, come quello europeo nel suo complesso, fuori dalla forma di Stato sociale? Ed in quale direzione politica, in tal caso?

È certo, comunque, che l'Europa come fenomeno istituzionale e come comunità politica e di diritto necessita di importanti riforme, ed il sistema Euro di modifiche strutturali nel senso di cui alle considerazioni di Mario Draghi; forse di una evoluzione verso un'unione politica federale; forse verso una disgregazione in parti che tenga conto degli elementi di omogeneità e di diversità nei sistemi politici ed economico-produttivi, anche se questa seconda ipotesi appare davvero meno verosimile, per le drammatiche conseguenze che implicherebbe. Ma quando anche evolvesse verso un'unione politica federale il sistema istituzionale europeo dovrebbe assumere gli obiettivi di una vera e propria comunità politica, sul modello della storia degli Stati Uniti d'America, in modo tale da garantire che si formi un bilancio europeo di dimensione macroeconomica tale da poter attuare effettive politiche di redistribuzione. Non più solo di redistribuzione di ricchezza nella dimensione sociale, servendo i diritti di eguaglianza in funzione di una più realistica parità di *chances*, ma anche di redistribuzione territoriale, al fine di combattere gli squilibri macroeconomici tra parti e parti del mercato comune, evitando il rischio che si determinino fenomeni di vera e propria dipendenza territoriale nelle asimmetrie, che si impedisca il formarsi di una "colonia interna"²¹. In questa prospettiva anche per i diritti sociali si determinerebbe una funzione di sistema, oltre la dimensione della garanzia dei diritti individuali, per assumere il ruolo di strumento di vero e proprio riequilibrio macroeconomico. Ma ciò non sarà possibile finché il rapporto dimensionale tra bilanci pubblici statali e bilancio dell'UE continuerà a svilupparsi in una forma tanto squilibrata a favore dei primi, finché il bilancio europeo continuerà a pesare in termini di pochi punti percentuali dopo lo zero virgola, perché non saranno possibili i necessari effetti redistributivi. Fino a che non sarà realistico un finanziamento delle relative prestazioni mediante tributi comuni, fino a quel momento, i diritti sociali in ambito UE continueranno a rappresentare una mera categoria culturale, un'idea astratta²² ben lontana dalla politica redistributiva che è funzione sì dell'eguaglianza, ma anche di governo dell'economia in chiave di equilibrio macroeconomico stabile in un ambito territoriale finalmente unitario.

²¹ Ho tentato di individuare alcune delle cause del fenomeno nel mio *Unificazione monetaria, mercato unico ed egemonia economico-finanziaria. Ripensando alla "questione meridionale"*, in F. BILANCIA, F.M. DI SCIULLO, A. GIANELLI, M.P. PATERNÒ, F. RIMOLI e G.M. SALERNO (a cura di), *Fardelli d'Italia. L'unità nazionale tra coesione e conflitti*, Napoli, 2011, 39 ss.

²² Rinvio al recente contributo di M. BENVENUTI, dall'evocativo titolo *Libertà senza liberazione (a proposito dell'introvabile "dimensione sociale europea")*, in corso di pubblicazione negli *Scritti Gabriele*.