

Trattati europei e democrazia costituzionale

di Vladimiro Giacch 

1. L'idea di società della Costituzione italiana e la priorità del lavoro

Il migliore punto di partenza per affrontare il tema del rapporto tra trattati europei e democrazia costituzionale   partire dall'idea di società che informa la Costituzione italiana.

In termini generali, la Costituzione italiana esprime una delle varianti di quel modello di capitalismo regolato che si afferma nell'immediato dopoguerra in molti paesi e che Hyman Minsky descrisse come il punto di approdo di un processo storico. Il processo per cui – così Minsky - "un sistema che possiamo caratterizzare come un capitalismo nel quale lo Stato ha un ruolo marginale, vincolato dal sistema aureo e non governato [*small government gold standard constrained laissez-faire capitalism*] fu sostituito da un capitalismo nel quale lo Stato ha un ruolo rilevante, flessibile grazie al contributo della banca centrale e governato attivamente [*big government flexible central bank interventionist capitalism*]".¹

La necessità di regolare l'attività economica era condivisa dalle tre principali componenti politico-culturali che concorsero alla stesura della nostra Costituzione. Così, per la Democrazia Cristiana, Amintore Fanfani nei lavori preparatori della Costituzione evidenziò "il problema... di controllare, dal punto di vista sociale, lo sviluppo dell'attività economica, senza accedere totalmente a un'economia collettiva o collettivizzata, e senza d'altra parte lasciare totalmente libere le forze individualistiche, ma cercando di sfruttarle, disciplinandole e regolandole al fine di raggiungere determinati obiettivi sociali".² Di Fanfani   anche la formulazione dell'articolo 1 della Costituzione ("L'Italia   una Repubblica democratica, fondata sul lavoro"), poi prevalsa grazie anche al voto favorevole dei comunisti.³ Nella variante italiana, il capitalismo regolato si unisce al concetto dinamico di "democrazia progressiva" (gi  teorizzato dal comunista Eugenio Curiel),⁴ per il quale la democrazia ha il compito di promuovere l'egualanza e la libert  dei cittadini, visti come termini indissolubili. Ed   importante osservare come un ruolo centrale a questo riguardo giochi il diritto al lavoro enunciato all'articolo 4 della Costituzione: "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto". Fu il socialista Lelio Basso, nel dibattito alla Costituente, a riaffermare, contro Calamandrei, l'importanza di esplicitare in Costituzione il diritto al lavoro e l'obiettivo del pieno impiego, chiarendo il nesso tra realizzazione del diritto al lavoro e attuazione della democrazia costituzionale.   necessario – questa l'argomentazione di Lelio Basso – che la Repubblica assuma l'impegno di garantire il "pieno impiego"; questo impegno non   un obbligo immediatamente attualizzabile ma un obiettivo programmatico che deve informare di s  la legislazione; lo stesso vale per il diritto del lavoratore "ad una retribuzione proporzionata alla quantit  e qualit  del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a s  e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa" previsto dall'articolo 36. Infatti – osserva Basso – "finch  questi articoli non saranno veri, non sar  vero il resto; finch  non sar  garantito a tutti il lavoro, non sar  garantita a tutti la libert ; finch  non vi sar  sicurezza sociale,

¹ H. Minsky, "Finance and Stability: the Limits of Capitalism", relazione al convegno *The Structure of Capitalism and the Firm in Contemporary Society*, Milano 1993; cit. in L. Barra Caracciolo, *Euro e (o?) democrazia costituzionale*, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2013, p. 22. Il testo di Barra Caracciolo   a mia conoscenza il migliore contributo italiano sui temi trattati in questa relazione.

² *Ibidem*.

³ La dichiarazione di voto di Togliatti, il 22 marzo 1947, si pu  leggere in P. Togliatti, *Discorsi alla Costituente*, Roma, Editori Riuniti, 1973, p. 39.

⁴ Cfr. E. Curiel, "La lotta dei comunisti per una democrazia progressiva" (gennaio 1945), ora raccolto in E. Curiel, *Classi e generazioni nel secondo Risorgimento*, Roma, Edizioni di cultura sociale, 1955, pp. 256-262. Eugenio Curiel fu trucidato dai fascisti un mese dopo la pubblicazione di questo articolo. Ricordo questa circostanza per rammentare che la battaglia per la conquista della democrazia costituzionale non fu combattuta soltanto n  principalmente nelle aule parlamentari.

non vi sarà veramente democrazia politica; o noi realizzeremo interamente questa Costituzione, o noi non avremo realizzata la democrazia in Italia".⁵

Le argomentazioni di Basso aiutano a intendere la centralità assunta nella nostra Carta costituzionale dall'art. 3, comma 2: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'egualanza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Nel dibattito alla Costituente fu poi Palmiro Togliatti a osservare che, una volta inserita nel testo costituzionale "l'affermazione del diritto al lavoro, del diritto al riposo, diritto, del diritto all'assicurazione sociale e all'assistenza e così via", andava indicato anche "il metodo generale che deve essere seguito dal nuovo stato democratico repubblicano per riuscire a garantire questi nuovi diritti".⁶ A questo risponde, nell'architettura costituzionale, la sequenza che vede, dopo i principi fondamentali (contenuti negli articoli da 1 a 12), l'enunciazione di principi programmatici, ossia l'esplicitazione degli strumenti, o se si vuole del "metodo", per dare realtà e concretezza a quei diritti: si tratta in particolare degli articoli sui "Rapporti economici" (articoli 35-47).⁷ In tal modo, la Costituzione economica è "organicamente connessa ai principi fondamentali".⁸

2. L'idea di società dei Trattati europei e la priorità della stabilità dei prezzi

Se ora ci volgiamo a considerare i Trattati europei, è facile constatare come essi presuppongano un'idea di società ben diversa da quella che avevano i nostri padri costituenti.

Il capitalismo disegnato dagli odierni Trattati europei è il mondo di Milton Friedman e di Friedrich von Hayek: vi troviamo il libero gioco delle forze di mercato e lo Stato minimo (che deve intervenire solo in presenza dei "fallimenti del mercato"), troviamo la lotta all'inflazione (la cui causa è indicata nell'eccesso di moneta in circolazione e nell'alto costo del lavoro) e quindi la necessità dell'indipendenza della banca centrale dai governi, e addirittura la denazionalizzazione della moneta. Che l'obiettivo hayekiano di denazionalizzare la moneta (cioè di sganciare completamente l'emissione di moneta dalle necessità di intervento pubblico dei governi) sia stato conseguito dall'Unione Economica e Monetaria europea non è un rilievo critico, ma una rivendicazione compiaciuta che proviene da Otmar Issing, già capo economista della BCE e membro del suo consiglio di amministrazione: "sebbene la via prescelta per ottenere la denazionalizzazione della moneta sia stata molto differente rispetto a quanto reclamato da Hayek, l'obiettivo finale da egli ricercato, cioè la indipendenza monetaria dall'interferenza politica e la stabilità dei prezzi, sono state, a tutti gli effetti, ottenute".⁹

Per tornare allo schema di Minsky, è evidente che nell'eurozona "da un capitalismo nel quale lo Stato ha un ruolo rilevante, flessibile grazie al contributo della banca centrale e governato attivamente", siamo tornati a "un sistema che possiamo caratterizzare come un capitalismo nel quale lo Stato ha un ruolo marginale, vincolato dal sistema aureo e non governato". "Forte" concorrenza, stabilità dei prezzi e indipendenza della Banca centrale dai governi: sono questi i

⁵ Le argomentazioni di Basso sono fedelmente riportate da L. Barra Caracciolo, cit., pp. 32 sgg. Non convince, invece, la contrapposizione sostenuta dall'autore tra la posizione socialista e quella comunista (che anzi, come si vedrà subito, è perfettamente contigua a quella esposta).

⁶ Togliatti, *Discorsi alla Costituente*, cit., p. 27.

⁷ Non è un caso che l'elencazione degli strumenti "per garantire questi nuovi diritti", proposta da Togliatti nella seduta dell'11 marzo 1947 (riconoscimento delle forme di proprietà cooperativa e statale accanto alla proprietà privata, possibilità di nazionalizzare i monopoli, ecc.), trovi numerosi punti di contatto con il contenuto degli articoli 41 e seguenti della Costituzione: vedi Togliatti, *Discorsi alla Costituente*, cit., pp. 28-29, cfr. pp. 34 sgg.

⁸ L. Barra Caracciolo, *Euro e (o?) democrazia costituzionale*, cit., p. 17.

⁹ O. Issing, "Hayek – currency competition and European Monetary Union", 1999, in L. Barra Caracciolo, cit., p. 104. La differenza consiste nel fatto che tale obiettivo è ottenuto affidando l'emissione di moneta a una banca sovranazionale e non, come voleva Hayek, a emittenti privati in concorrenza tra loro.

principi qui *sovraordinati* agli altri.

Questo dato di fatto non è scalfito neppure dalla presenza, entro il corpus giuridico dell'Unione, della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* del 7 dicembre 2000 (peraltro a più riguardi molto meno avanzata della Costituzione italiana). Il Trattato sull'Unione Europea (TUE) all'art. 6 la riconosce con queste parole:

“1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati”. Ma subito aggiunge: “Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati”.

Anche qui possiamo misurare la distanza dalla Costituzione italiana: il carattere programmatico di quest'ultima si esprime infatti nel far seguire, agli articoli contenenti i principi/diritti fondamentali, articoli che contengono anche gli strumenti per realizzare quei diritti, e più in generale nel porre l'intero ordinamento giuridico al servizio della realizzazione di quei diritti; nell'Unione Europea, al contrario, “le competenze dell'Unione definite nei trattati” non sono in alcun modo estese per realizzare “le disposizioni della Carta”. Allo stesso modo, nel secondo comma dello stesso articolo sopra citato, si legge quanto segue: “2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”; ma anche qui subito si aggiunge che “tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati”. Ma questa curiosa previsione di “diritti fondamentali” per il cui *enforcement* le istituzioni europee non ritengono necessario aggiungere alcunché alle proprie competenze non è casuale. I valori fondativi dell'Unione Europea, infatti, non sono questi. Per trovarli, bisogna rivolgersi altrove nel *corpus* dei Trattati europei. Per cominciare, all'articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea:

“3. L'Unione instaura un mercato interno. Si 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, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.”

Si tratta di un articolo che meriterebbe un commento approfondito, non fosse che per chiarire l'esatto significato di una locuzione oscura quale l’“economia sociale di mercato fortemente competitiva”.¹⁰ Non meno interessante è l'ordine degli obiettivi elencati: chi sia abituato alla nostra Costituzione può trovare singolare, ad esempio, che gli obiettivi della “piena occupazione” e del “progresso sociale” seguano e non precedano l'obiettivo della “stabilità dei prezzi” (un obiettivo che invano cercheremmo nella nostra Carta fondamentale).

Ma questa sequenza non ha nulla di casuale. Il perché diventa chiaro se prendiamo il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Qui, nella parte che riguarda la “politica economica e monetaria”, all'art. 119 leggiamo:

“1. Ai fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.”

Sin qui niente di strano. Ma prendiamo il secondo comma dello stesso articolo:

“2. Parallelamente, alle condizioni e secondo le procedure previste dai trattati, questa azione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, *che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione* conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza”

¹⁰ Il concetto di “economia sociale di mercato” è già di per sé piuttosto controverso, e qui si aggiunge la curiosa insistenza sulla “forte competizione”. E poi, competizione rispetto a chi? Rispetto al resto del mondo e nella stessa Europa? Logica vorrebbe che almeno entro l'Europa l'accento fosse posto sulla “cooperazione” più che sulla “competizione”. L'esperienza degli ultimi quindici anni ci dimostra che è vero il contrario: il mercantilismo tedesco ha infatti celebrato i suoi maggiori trionfi proprio in Europa, e più precisamente entro l'eurozona.

(corsivi miei).

Qui il mantenimento della “stabilità dei prezzi” è diventato l’obiettivo principale, cui le stesse “politiche economiche generali” ispirate al “principio di un’economia di mercato aperta” (qui non più “sociale”) e “in libera concorrenza” devono essere subordinate.

La stessa gerarchia tra obiettivi troviamo all’art. 127, esplicitamente dedicato alla “politica monetaria”. Qui, al comma 1, leggiamo infatti:

“1. L’obiettivo principale del Sistema europeo di banche centrali, in appresso denominato "SEBC", è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l’obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell’Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell’Unione definiti nell’articolo 3 del trattato sull’Unione europea” (corsivi miei).

Prima viene la stabilità dei prezzi, poi viene tutto il resto.

In questo secondo caso si potrebbe obiettare che, trattandosi della banca centrale, la assoluta preminenza della stabilità dei prezzi sia qualcosa di ovvio. Ma questo è “ovvio” soltanto nell’Eurozona. La Banca Centrale Europea è infatti l’unica banca centrale che ha quale unico obiettivo il mantenimento della stabilità dei prezzi, o meglio la lotta all’inflazione (come si è visto da ultimo, infatti, la Bce, sempre estremamente reattiva nei confronti del minimo segno di inflazione – così reattiva che il predecessore di Draghi, Trichet, ha per ben due volte alzato i tassi d’interesse durante la crisi – ha lasciato invece che per 2 anni i prezzi medi dell’Eurozona rimanessero al di sotto della soglia del 2% teoricamente prevista dallo Statuto della stessa Bce prima di intervenire). Al contrario, la Federal Reserve, grazie a un emendamento del 1977 al Federal Reserve Act, ha il cosiddetto *“dual mandate”*, ossia un duplice obiettivo di intervento: non soltanto quello della stabilità dei prezzi, ma anche quello dell’occupazione. La Fed deve infatti “promuovere effettivamente gli obiettivi del massimo impiego, dei prezzi stabili e di interessi moderati di lungo termine”.¹¹ Come è stato osservato, solo nell’Eurozona è stato realizzato “il modello puro di banca centrale indipendente (monetarista e neo-macroeconomico classico)”.¹²

In ogni caso, ed è questo che più interessa in questa sede, nei Trattati europei il valore della stabilità dei prezzi viene di fatto sovraordinato agli altri, alterando il senso dello stesso art. 3 Trattato sull’Unione Europea, che li poneva sullo stesso piano. La lotta alla disoccupazione diviene quindi secondaria. E in effetti, la tutela del lavoro prevista dai Trattati europei è molto più debole di quella prevista dalla nostra Costituzione.¹³ Ma il problema principale non è questo, ma precisamente la priorità rappresentata dalla stabilità monetaria, a sua volta intesa come lotta all’inflazione: tale priorità porta a scartare, in quanto potenzialmente inflazionistiche, politiche attive del lavoro e di stimolo dell’economia. La gerarchia tra principi contenuta nei Trattati non soltanto lo permette, ma lo richiede.

3. L’indipendenza della banca centrale e il patto infranto dell’euro

Il finanziamento del debito pubblico da parte della banca centrale, e quindi anche politiche monetarie espansive attuate tramite l’acquisto di titoli di Stato da parte della banca centrale, sono esplicitamente vietati dai Trattati europei, che hanno tra i loro cardini l’indipendenza della banca centrale dai governi. Come noto, tale divieto è stato interpretato in modo estremistico, anche quando tra il 2011 e il 2012 si sono verificati gravissimi rischi per la sopravvivenza stessa dell’area monetaria. Solo nell’estate 2012, praticamente sull’orlo della dissoluzione dell’area monetaria, Draghi ha dichiarato la disponibilità (peraltro condizionata a piani di aggiustamento strutturale) a effettuare tali acquisti: questa sola dichiarazione (in realtà titoli non ne furono comprati) ha alleggerito la tensione sui titoli di Stato di diversi Paesi (in particolare Spagna e Italia), ma è tuttora pendente al riguardo un giudizio innanzi alla Corte Europea di Giustizia. Più di recente, la Bce ha

¹¹ Cit. in L. Barra Caracciolo, cit., p. 143.

¹² L. Barra Caracciolo, cit., p. 140.

¹³ Al riguardo si possono vedere gli articoli 145-148 del TFUE.

finalmente iniziato a comprare titoli di Stato per scongiurare una deflazione ormai in atto in diversi Paesi; anche in questo caso, gli acquisti sono soggetti a condizioni, limitazioni e clausole che – attraverso meccanismi non resi pubblici – pongono ora a carico delle singole banche centrali nazionali gran parte dei rischi relativi agli acquisti stessi.

Per quanto riguarda l'Italia, il ruolo della Banca d'Italia di compratore per eccellenza dei titoli pubblici era cessato molto tempo prima: a seguito del cosiddetto divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia, avvenuto nel 1981 ad opera del ministro del Tesoro Andreatta e del governatore della Banca d'Italia Ciampi. La Banca Centrale divenne un acquirente tra gli altri, e in questo modo non esercitò più una funzione calmieratrice sui tassi d'interesse pagati dallo Stato ai suoi creditori. Questa operazione fu definita dallo stesso Andreatta come “un’inevitabile conseguenza” dell’adesione al Sistema monetario europeo, il progenitore dell’euro. Ed ebbe uno spiacevole (ma prevedibile) effetto collaterale, ammesso dallo stesso Andreatta: quello di gonfiare enormemente il debito pubblico: “naturalmente la riduzione del signoraggio monetario e i tassi d’interesse positivi in termini reali” – ossia maggiori anche dell’inflazione del tempo, che era a due cifre – “si tradussero rapidamente in un nuovo grave problema per la politica economica, aumentando il fabbisogno del Tesoro e *l’escalation della crescita del debito rispetto al prodotto nazionale*” (corsivi miei).¹⁴ *Escalation* è il termine giusto: il rapporto debito/prodotto interno lordo, complici i tassi internazionali elevati degli anni Ottanta, passò in soli 10 anni dal 58 per cento ante-divorzio a oltre il 120 per cento.

Poi, proprio a causa di quel debito pubblico, l’adesione all’euro dell’Italia fu vista come una necessità. Essa fu basata su uno scambio: perdita della sovranità monetaria in cambio del conseguimento di tassi “tedeschi” (e quindi di bassi interessi da pagare ai creditori dello Stato). Da un lato l’impossibilità di recuperare eventuali gap di competitività attraverso la svalutazione della moneta, dall’altro la protezione dai mercati finanziari internazionali rappresentata dall’ombrello dell’euro. Questo scambio ha introdotto nel nostro sistema economico una rigidità che si è rilevata assai più pesante del previsto (possiamo ormai dirlo), ma bene o male ha funzionato per circa 10 anni.

Con la crisi arrivata in Europa nel 2008/9, e soprattutto a causa della sciagurata gestione del caso greco, quell’equilibrio si è rotto. L’euro ha smesso di funzionare come ombrello/schermo contro i mercati finanziari. Si è perso parte del vantaggio sui rendimenti dei titoli di Stato: il *do ut des* che era alla base della partecipazione dell’Italia all’euro in questo modo è venuto meno. Ma non è accaduto solo questo. La condizione posta dai paesi creditori (a cominciare dalla Germania) per riaprire quell’ombrello è stata la realizzazione di politiche di austerity controproducenti, imposta in parallelo a una revisione peggiorativa degli stessi criteri fissati e parametri fissati a Maastricht: con il cosiddetto *Fiscal Compact*, in particolare, il limite di deficit consentito in situazioni normali non era più fissato al 3 per cento del prodotto interno lordo ma doveva essere pari a zero, e per il debito veniva fissata una soglia di riduzione annua pari al 5% della parte di debito eccedente il 60 per cento del prodotto interno lordo.

La seconda modifica peggiorativa – quella che fissa obiettivi annui di rientro dal debito in eccesso – è una regola che l’Italia nel 1992 non avrebbe potuto accettare e che precisamente per questo motivo non fu inserita nel Trattato di Maastricht. La si è inserita ora, nel corso della peggiore crisi dall’Unità d’Italia. Si tratta di una regola economicamente insensata, che se attuata condannerebbe il nostro Paese a una depressione ventennale. Ma il punto più importante è un altro: si tratta di un tradimento del Trattato di Maastricht, che ne sbilancia le regole in particolare a svantaggio del nostro Paese, avvalendosi dei rapporti di forza sfavorevoli all’Italia maturati a causa della crisi (la chiusura dell’ombrello di cui si diceva prima), nonché – è doveroso aggiungere – della ben scarsa lungimiranza dei nostri governanti *pro tempore* (Tremonti-Berlusconi e poi Monti) che non hanno posto il voto su una norma così gravemente lesiva dei nostri interessi nazionali.

La prima modifica, quella che riguarda il pareggio di bilancio, merita una trattazione a parte per le sue implicazioni in termini di diritto costituzionale, o meglio di esigibilità dei diritti

¹⁴

B. Andreatta, “Il divorzio tra Tesoro e Banca d’Italia e la lite tra le comari”, *il Sole 24 Ore*, 26 luglio 1991.

costituzionalmente riconosciuti.

4. Il nuovo articolo 81: un corpo estraneo nella Costituzione

Il principio del pareggio di bilancio impedisce in radice politiche di *deficit spending* – le stesse politiche che, sia detto per inciso, la Germania ha adottato con successo dal 2008 in poi e che hanno consentito alla sua economia di riprendersi da una caduta dell’attività produttiva e della ricchezza prodotta che nel 2008/2009 era stata molto prossima alla nostra.¹⁵ Tale principio è stato recepito nel nostro ordinamento riscrivendo l’art. 81 della Costituzione attraverso una legge costituzionale.¹⁶ In base al nuovo articolo 81, “il ricorso all’indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”.

Si tratta di un cuneo pericolosissimo inserito nella Costituzione, un tarlo che la rode dal di dentro, minando l’esigibilità dei diritti che la Carta garantisce. Quando l’ex presidente della Corte dei Conti, Manin Carabba, afferma di considerare “abnorme e inaccettabile che il principio del pareggio di bilancio debba prevalere su ogni diritto dei cittadini costituzionalmente garantito”,¹⁷ non si riferisce a una lontana eventualità, ma a quanto sta già accadendo, in relazione a ricorsi riferiti al mancato riconoscimento di diritti costituzionalmente previsti, respinti avvalendosi di questo articolo.

In effetti, la regola del pareggio di bilancio non soltanto colpisce salari e occupazione, accrescendo la disoccupazione strutturale (e impedendo così che trovino realizzazione gli articoli 1, 4, e 35-37 della Costituzione), ma rende di fatto impraticabili politiche industriali che comportino investimenti pubblici e più in generale l’intervento pubblico in economia (articoli 41-47, e in particolare gli artt. 41, commi 2 e 3, 42, commi 1 e 3, e 43), costringendo al contrario lo Stato ad alienare anche le sue residue proprietà.

Il problema dell’incompatibilità tra il nuovo articolo 81 e altri principi costituzionali è stato posto esplicitamente da Tito Lucrezio Rizzo, consigliere capo servizio presso la Presidenza della Repubblica. “Il contenersi sempre e comunque nei confini indicati” dal nuovo articolo 81 – osserva Rizzo - “sembrerebbe inconciliabile, ad esempio, con la tutela del diritto primario alla salute nel caso che, per conseguire tale fine, dovesse superarsi il limite in parola; afferma infatti l’articolo 32 della Costituzione: ‘La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti’. Un altro esempio può essere quello delle restrizioni di spesa per la cultura, che non può essere tagliata con la tesi dei vincoli imposti dalla crisi economica”. Rizzo rammenta inoltre come la sezione campana della Corte dei Conti abbia sancito che “i pur fortissimi diritti di contenuto economico e finanziario, posti a salvaguardia dell’integrità dei bilanci pubblici, non possono incidere sui diritti fondamentali della persona”, quale quello dell’istruzione ai bambini, elemento costitutivo del diritto costituzionale al libero sviluppo della personalità.¹⁸

A queste considerazioni si potrebbe obiettare osservando che il nuovo articolo 81 non impone “il

¹⁵ La Germania, allo scoppio della crisi, deliberò due pacchetti di agevolazioni alle imprese manifatturiere per un importo complessivo di 70 miliardi di euro, nonché finanziamenti e ricapitalizzazioni del suo sistema bancario per 259 miliardi di euro (quest’ultima cifra sale a 646 miliardi se si includono le garanzie). Le politiche espansive attuate dalla Germania dal 2008 al 2012 ammontano secondo l’Istat al 6% del pil, mentre quelle italiane nello stesso periodo sono state restrittive in una proporzione pari al 5% del pil (cfr. V. Giacché, *Anschluss. L’annessione. L’unificazione della Germania e il futuro dell’Europa*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2013, 3a. rist. 2014, p. 278).

¹⁶ Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 («*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*»), le cui disposizioni si applicano a decorrere dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014 (articolo 6).

¹⁷ Cit. in L. Barra Caracciolo, cit., p. 211.

¹⁸ T. L. Rizzo, “*Tra i limiti di bilancio europei e i principi ispiratori della Repubblica*”, *Specchio Economico*, n. 3, marzo 2014, p. 41. Molto interessanti anche le osservazioni conclusive dell’articolo, inerenti ai possibili sbocchi, giuridici e politici, di un’eccezione di costituzionalità sollevata in relazione al conflitto tra articolo 81 e diritti fondamentali costituzionalmente tutelati.

contenersi *sempre e comunque* nei confini indicati” dal principio del pareggio di bilancio, ma al contrario consente “il ricorso all’indebitamento”, sia pure “solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico” (cfr. art. 81 comma 2, già citato più sopra). E del resto già al primo comma dell’art. 81 si legge che “lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”. Si può anzi ritenere che una parte almeno dei nostri legislatori, che hanno approvato questo articolo senza neppure un voto contrario alla Camera, e con appena un pugno di voti contrari al Senato, si siano ritenuti rassicurati nella loro scelta proprio da queste formulazioni, che sembrano lasciare aperta la strada a un deficit di bilancio nel contesto di situazioni economicamente sfavorevoli.

Come sempre, *the proof is in the pudding*: siccome in questi ultimi anni ci siamo trovati precisamente in fasi evidentemente avverse del ciclo economico, come ha funzionato la norma? La risposta è: male. Ma per chiarire il punto è necessario fare entrare in gioco un ulteriore attore: la Commissione Europea. È infatti la Commissione Europea che giudica l’adeguatezza delle politiche di bilancio dei paesi dell’eurozona, e, in particolare, calcola l’indebitamento strutturale, ossia l’indebitamento al netto della sua parte necessaria per fronteggiare un ciclo economico avverso. Per calcolare quanto sopra, va quindi stimata la gravità della crisi. A tale riguardo la Commissione Europea calcola l’*output gap*, ossia la distanza tra prodotto interno lordo reale e prodotto interno lordo potenziale del Paese interessato: quanto maggiore è la distanza tra i due (ossia quanto più basso risulta il pil reale rispetto al pil potenziale), tanto maggiore sarà il deficit consentito (e, quindi, tanto minore l’indebitamento strutturale). Ma attenzione: per calcolare l’*output gap* la Commissione Europea si avvale del cosiddetto tasso di disoccupazione di equilibrio, e cioè il tasso di disoccupazione compatibile con l’obiettivo della stabilità dei prezzi (in altri termini: un tasso di disoccupazione che non può essere ulteriormente ridotto senza innescare fenomeni inflazionistici). E proprio qui viene il bello. Infatti il tasso di disoccupazione di equilibrio è calcolato facendo l’uso di serie storiche che ormai incorporano la peggiore crisi italiana dall’Unità d’Italia. Questo comporta un continuo riallineamento verso l’alto delle stime, con scarti anche significativi tra una stima e la successiva: se nelle previsioni dell’autunno 2011 la Commissione Europea stimava per l’Italia un tasso di disoccupazione di equilibrio pari al 7,5%, e nelle successive previsioni della primavera 2012 tale valore era ancora collocato intorno all’8,5%, le stime sono poi drasticamente peggiorate, giungendo a un 10,4% nel 2013 e addirittura a un 11% per il 2015.¹⁹

È evidente che questa metodologia presenta numerosi problemi, a cominciare dalla variabilità delle stime²⁰ e dall’eccessivo peso delle serie storiche più recenti, tale per cui le “stesse stime sembrano in effetti inseguire il dato della disoccupazione osservata anziché isolare la componente di lungo periodo”,²¹ e comunque finiscono per sovrastimare la componente strutturale della disoccupazione rispetto a quella ciclica.

Si sarebbe tentati di vedere in questa ottusità contabile l’ironico inveramento del ruolo attribuito agli “esperti monetari”, per il riconoscimento del quale Tietmeyer (presidente della Bundesbank all’epoca della nascita dell’euro) lodava la lungimiranza degli Stati europei aderenti all’euro, che avevano finalmente scelto l’adozione di una strada che privilegiava “il permanente plebiscito dei mercati mondiali” rispetto a quella cosa rozza e *demodé* rappresentata dal “plebiscito delle urne”.²² Ma il problema di fondo è un altro: *questa metodologia di calcolo, che subordina l’obiettivo di ridurre la disoccupazione (e l’intervento pubblico rivolto a tale fine) all’obiettivo di contenere l’inflazione, è perfettamente coerente con la gerarchia dei valori espressa nei Trattati europei, in cui la stabilità dei prezzi è sovraordinata all’obiettivo della massima occupazione.*

¹⁹ Si veda al riguardo “*Pacta servata sunt*”, *Rapporto CER – Aggiornamenti*, 25 marzo 2014.

²⁰ Nel *Rapporto CER* citato si osserva tra l’altro come, per il 2014, la Commissione Europea abbia stimato “cinque diversi livelli di occupazione di equilibrio, a cui corrispondono diversi valori di *output gap* e di indebitamento strutturale e diverse quantificazioni della manovra correttiva da realizzare!” (p. 4). Per un approfondimento sui presupposti ideologici e metodologici del concetto di disoccupazione strutturale si rinvia al *Rapporto CER* n. 2/2014, agosto 2014, pp. 63-70.

²¹ *Rapporto CER* n. 2/2014, cit., pp. 69.

²² Cit. in L. Canfora, *Critica della retorica democratica*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 33.

Il risultato concreto di tutto questo è stata l'imposizione di politiche di austerity incompatibili con efficaci politiche anticicliche (o meglio: direttamente procicliche), che hanno determinato, in Italia e altrove, la creazione di un equilibrio di sottoccupazione e aggravato la crisi.

5. Il problema della compatibilità costituzionale dei Trattati europei: vincolo interno contro vincolo esterno

Ma, è bene ripeterlo, questa gerarchia rovesciata tra inflazione e disoccupazione è stabilita nei Trattati. E, in quanto tale, è incompatibile con i principi fondamentali della Costituzione. Anche dopo l'inserimento in essa di quel vero e proprio corpo estraneo rappresentato dal nuovo art. 81. A questo riguardo appare condivisibile quanto espresso da Rizzo: “È la stessa Corte costituzionale che, con la sentenza n. 1146 del 1988, precisò espressamente che i principi fondamentali dell'ordinamento non possono essere oggetto di revisione costituzionale. Ne consegue che neanche le regole comunitarie, peraltro assai sensibili alle istanze dei mercati finanziari, possono stravolgere le basi dell'ordinamento interno italiano”.²³

Il punto essenziale è l'indisponibilità dei principi costituzionali fondamentali. Principio riaffermato dalla Corte Costituzionale con la sua sentenza n. 284 del 13 luglio 2007, secondo la quale una norma interna può prevalere su quella comunitaria “solo quando venga in rilievo il limite, sindacabile unicamente da questa corte, del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona”.

Ma questi principi sono già lesi, nel momento in cui in Italia si è creato, grazie a politiche conseguenti a trattati ed accordi europei di conio “europeo”, un equilibrio di sottoccupazione: per rendersene conto basta rileggere gli articoli da 1 a 4 della Costituzione.

Come noto, il problema della compatibilità tra Trattati europei e Costituzioni nazionali non nasce oggi e non riguarda solo l'Italia. Un paese come la Germania ha evidenziato un notevole (e lodevole) attivismo nel rivendicare le prerogative del parlamento e della costituzione nazionale rispetto a quanto previsto da Trattati e politiche europee, grazie anche al disposto dell'art. 19 della *Grundgesetz*, esplicito nel proteggere i diritti fondamentali.²⁴ In Portogallo un ricorso alla corte costituzionale è sfociato nel 2013 in una pronuncia che ha decretato l'illegittimità costituzionale di 4 misure finanziarie sulle 9 previste dal memorandum di austerity imposto al governo di quel Paese dalla cosiddetta Troika.

Nel caso italiano si usa, un po' sbrigativamente, chiudere il problema facendo riferimento al solo articolo 11. La seconda parte di questo articolo (la prima, come noto, contiene il ripudio della guerra) rappresenta effettivamente la base giuridica dell'adesione italiana ai trattati europei dichiara che “l'Italia... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”. In verità, a parte il fatto che non può assumersi come un dato di fatto scontato una volta per sempre che l'Unione Europea “assicuri pace e giustizia tra le Nazioni”, la sussistenza del presupposto delle “condizioni di parità con gli altri Stati” potrebbe essere revocato in dubbio con solidi argomenti: tale parità è infatti clamorosamente venuta meno negli ultimi anni a più riguardi. Si è avuto in particolare un evidente sbilanciamento delle politiche dell'Unione a favore degli Stati creditori, e in particolare della Germania, a scapito dei debitori. La stessa Commissione Europea – come è stato osservato – anziché mantenere il necessario ruolo di terzietà tra i Paesi membri “ha accettato di diventare l'agente delle nazioni creditrici dell'eurozona”²⁵. Anche il meccanismo sanzionatorio previsto dai Trattati e dagli accordi successivi ha funzionato in maniera asimmetrica, per cui a una singolare benevolenza nei confronti delle

²³ T.L. Rizzo, “*Tra i limiti di bilancio europei e i principi ispiratori della Repubblica*”, cit., p. 40.

²⁴ Sul punto si veda L. Barra Caracciolo, cit., p. 238.

²⁵ P. De Grauwe, “*Secular Stagnation in the Eurozone*”, voxeu.org, 30 gennaio 2015. Delle tesi di De Grauwe mi sono occupato più estesamente in V. Giacché, “*La secular stagnation e il fallimento delle politiche di austerity*”, ideecontroluce.it, 13 marzo 2015.

ripetute violazioni da parte tedesca del divieto di avanzi commerciali eccessivi hanno fatto riscontro una prontezza e severità di reazione ben maggiori riguardo agli sforamenti del tetto del deficit da parte dei Paesi in crisi (e anche in quest'ambito un'ulteriore asimmetria è rappresentata dal trattamento di favore riservato alla Francia rispetto all'Italia e ad altri Paesi).

Un ulteriore utile riferimento può essere rappresentato dalla Convenzione di Vienna sui trattati internazionali, che tra le cause di estinzione o di recesso da un trattato prevede gli inadempimenti da parte della controparte (art. 60), o la sopravvenuta eccessiva onerosità dell'esecuzione (art. 61). In linea teorica, si possono ben rubricare sotto il primo caso gli sforamenti – non sanzionati dalla Commissione Europea - del limite del 3% previsto per il deficit da parte della Germania, sforamenti serviti per “pagare” proprio quelle riforme fiscali e del lavoro che oggi vengono imposte quale modello agli altri Paesi europei (senza consentire a questi ultimi di beneficiare di un analogo occhio di riguardo, nonostante un contesto macroeconomico oggi ben più sfavorevole di quello del 2003 e degli anni seguenti).²⁶ Quanto all'eccessiva onerosità dell'esecuzione, la regola contenuta nel *Fiscal Compact* del rientro dal debito eccedente il 60% del pil nella misura del 5% annuo, non per caso definita “folle” sullo stesso *Financial Times*,²⁷ è un'ottima candidata per asseverarla.

Ma ovviamente la questione, ben prima che giuridico-diplomatica, è politica. Ed è la seguente: alla luce di quanto si è visto, è conveniente proseguire sulle modalità di integrazione europea tracciate dagli attuali Trattati, magari confidando in un cambio di passo rappresentato dall'unione politica? Non è meglio cambiare, anziché il passo, la direzione di marcia?

Io penso che debba preferirsi questa seconda alternativa. Penso che si debba cambiare direzione, e che questa debba tornare a essere quella indicata dalla nostra Costituzione. È questo il *vincolo interno* inderogabile che dobbiamo anteporre, o meglio sostituire, al vincolo esterno rappresentato dai Trattati europei e a ciò che esso ha portato con sé: un anacronistico revival dello Stato minimo e del *laissez faire*, appena riverniciato di “modernità” tecnocratica.

²⁶ Questa tesi è efficacemente argomentata in L. Barra Caracciolo, cit., pp. 163 sgg.

²⁷ W. Münchau, “The eurosceptics have the best lines again”, *Financial Times*, 16 luglio 2012.