

Le prospettive di riforma dell'Unione economico- monetaria e il mito dell'unità politica europea*

Corrado Caruso

SOMMARIO: 1. L'inizio della storia: Maastricht e la *Stabilitätsgemeinschaft*. - 2. Il diritto europeo della crisi. - 3. Il rinnovato ruolo della Commissione europea. - 4. Dinamiche di accentramento nell'Unione: il federalismo esecutivo. - 5. Il federalismo esecutivo e le reazioni delle Corti. - 6. Le proposte di riforma della *governance* economica e dell'assetto istituzionale dell'UE. - 7. Alla ricerca dell'unità politica europea. La crisi delle teorie sull'integrazione.

1. *L'inizio della storia: Maastricht e la Stabilitätsgemeinschaft*

Che la crisi economica europea si sia tradotta, nello spazio pubblico europeo, in una crisi istituzionale dell'Unione è osservazione ormai acquisita nella riflessione scientifica¹. Crisi per certi versi inevitabile, solo si pensi all'assetto della *governance* economico-monetaria, risultato compromissorio della separazione, a partire dal Trattato di Maastricht, tra politica monetaria, lasciata a un'istituzione sovranazionale, e politica economica, gestita attraverso procedure di coordinamento intergovernativo².

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

¹ Per una panoramica sulla dottrina del diritto pubblico europeo della crisi v. G. Martinico, *Le Implicazioni Costituzionali della Crisi. Una Rassegna della Letteratura*, in *Federalismi.it*, 26/2016.

² Nella dinamica intergovernativa, il ruolo di impulso è lasciato al Consiglio europeo, co-adiuvato dal Consiglio, con funzioni meramente tecnico-amministrative lasciate alla Commissione. Per tutti, R. Dehousse, L. Boussaguet, *L'impact de la crise sur la gouvernance europe enne* in *Pouvoirs*, 149 (2014), p. 9.

La scelta, poi ereditata dal Trattato di Lisbona³, di lasciare al coordinamento dei governi nazionali le decisioni in materia economica ha rappresentato la necessaria contropartita alla comunitarizzazione del governo della moneta⁴, affidato ad un organo *ad hoc*, indipendente e neutrale rispetto alle istituzioni nazionali.

Dietro questo compromesso, si celava un accordo tra le maggiori potenze del continente europeo. La rinuncia tedesca al marco era motivata dalla necessità di quietare i timori francesi riguardo alla volontà di potenza della riunificata Germania, che sarebbe così stata imbrigliata dalla gestione sovranazionale della moneta⁵. L'abbandono della valuta tedesca convinse la Francia a cedere alla Germania il ruolo di guida nella gestazione dell'Unione economico-monetaria, da edificare attorno a indici macroeconomici che valessero a rendere «l'euro solido e monolitico come lo ero stato il marco tedesco»⁶. Dal canto suo, l'Italia vedeva nell'Unione monetaria l'opportunità per un deciso ripensamento delle proprie politiche, riponendo nell'impegno preso con i *partners* europei – il cd. «vincolo esterno», *topos* ricorrente della politica italiana⁷ – le speranze per quella virtuosa gestione delle finanze pubbliche di cui la classe dirigente del Paese si era mostrata incapace⁸.

D'altronde, l'adozione della moneta unica era patrocinata dalle stesse istituzioni europee⁹, quale misura di perfezionamento del

³ Cfr. art. 2.3 TFUE: «gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità previste dal presente trattato, la definizione delle quali è di competenza dell'Unione».

⁴ Sul punto S. Fabbrini, *Intergovernmentalism and its limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, 46(9) 2013, 1008, nonché, se si vuole, C. Caruso, M. Morvillo, *Economic governance and budgetary rules in the European context: a call for a new european constitutionalism*, in *Dir. Un. Eur.*, 4/2014, p. 711.

⁵ V. Castronovo, *L'avventura dell'unità europea. Una sfida con la storia e il futuro*, Torino, 2004, p. 87-89.

⁶ V. Castronovo, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*. Torino, 2013, p. 472.

⁷ C. Bickerton, *European Integration: from Nation States to Member States*, Oxford, 2012, p. 132 e ss.

⁸ V. Castronovo, *L'avventura*, cit., p. 98.

⁹ Il cd. Rapporto Delors, stilato dal comitato presieduto dall'allora Presidente della Commissione, mirava all'unificazione dei mercati finanziari e all'introduzione

mercato unico, in vista dell'abbattimento dei residui ostacoli alla libera circolazione di merci e capitali¹⁰.

Non mancava poi una certa narrazione dell'Unione monetaria, quale dispositivo inducente capace di spingere gli Stati membri verso l'orizzonte federale¹¹: rinviata la decisione politica fondamentale sull'unità europea, la delega delle politiche monetarie a un'istituzione tecnocratica sovranazionale si rivelava perfettamente coerente con le logiche dell'integrazione neo-funzionalista, frutto di «réalisations concrètes»¹² portate avanti da élites politico-burocratiche.

L'Unione economico-monetaria (UEM) a trazione tedesca, che presenta un evidente debito culturale con alcune teorie che per anni hanno influenzato le scelte politico-economiche della Germania¹³,

di un sistema di cambi fissi o di una moneta unica (così superando il sistema di cambi stabili - ma modificabili - dello SME: notazioni in G.L. Tosato, *L'unione economica e monetaria: aspetti giuridici e istituzionali*, Torino, 2007, 18 e ss., S. Baroncelli, *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello americano della Federal Reserve*, Fucecchio, 2000, p. 151 e ss.).

¹⁰ Con riguardo alla circolazione delle merci, una moneta nazionale forte può avere l'effetto di un dazio "indiretto" sul bene da esportare. In questo senso, un mercato non può dirsi perfettamente integrato se i tassi di cambio delle valute nazionali influenzano gli scambi commerciali. La necessità di una conduzione sovranazionale della moneta si giustifica anche alla luce della teoria del cd. «quartetto inconciliabile» (T. Padoa Schioppa, *L'Europa verso l'unione monetaria: dallo Sme al trattato di Maastricht*, Torino, 1992, p. 116 e ss.), la quale dimostrerebbe come un sistema economico caratterizzato da piena libertà degli scambi, completa mobilità di capitali, tassi di cambio fissi - o comunque governati - e autonomia nazionale nel governo della politica monetaria tenda inevitabilmente all'implosione (ipotesi che avrebbe trovato conferma nell'uscita di Italia e Gran Bretagna dallo SME, nel 1992).

¹¹ V. da ultimo A. Guazzarotti, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, p. 6.

¹² R. Schuman, *Déclaration du 9 mai 1950*, reperibile su http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_fr.htm

¹³ Cfr. S. Dullien, U. Guerot, *The long shadow of ordoliberalism: Germany's approach to the euro crisis*, in European Council on Foreign Relations, 49/2012, ma sulla scuola di Friburgo e sull'ordoliberalismo tedesco v. F. Saitto, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, 2015, p. 64 e s., nonché, in senso critico, A. Somma, *La dittatura dello spread: Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014, p. 35 e s. Se si vuole, cfr. C.

spiega l'origine di molte delle disposizioni che hanno tradotto in termini normativi il compromesso raggiunto a Maastricht, confermato dal Trattato di Lisbona: il mercato unico come tratto identitario dell'ordine economico europeo (art. 3.1 TUE); l'adozione della moneta unica e l'istituzione di un organismo sovranazionale, indipendente dalla volontà degli Stati, al quale affidarne la direzione¹⁴; la stabilità dei prezzi quale fondamentale missione politico-istituzionale della Banca centrale europea¹⁵; la separazione rigida tra gestione monetaria e politica economica, dovuta all'adozione di differenti regimi normativo-istituzionali.

L'art. 121 TFUE, infatti, dopo aver affermato che «gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio», consegna a quest'ultimo il compito di elaborare, su proposta della Commissione, «un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione», che deve essere approvato a seguito delle conclusioni del Consiglio europeo. La direzione delle politiche

Caruso, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea. Itinerari di una comparazione*, sul Forum di Quaderni costituzionali, 2015, p. 3 e s.

¹⁴ La Banca Centrale Europea è istituzione sovranazionale par excellence: composta da un comitato esecutivo di sei personalità di «riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario» e da un comitato direttivo cui partecipano «i governatori delle banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro» (rispettivamente art. 283.2 e 283.1 TFUE), essa è «indipendente nell'esercizio dei suoi poteri e nella gestione delle sue finanze», e le «istituzioni, organi e organismi dell'Unione e i governi degli Stati membri rispettano tale indipendenza» (art. 282.3 TFUE). Le modalità di nomina dei componenti del comitato direttivo, secondo una procedura che potremmo definire aggravata (nomina a maggioranza qualificata del Consiglio europeo, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo e del consiglio direttivo della Banca centrale europea), la non rinnovabilità del mandato e la sua durata (otto anni) testimoniano la sua indipendenza.

¹⁵ Cfr. artt. 127, 282 TFUE, art. 2 Protocollo n. 4 sullo Statuto del Sistema Europeo delle Banche Centrali e della Banca Centrale Europea. In questo senso, la BCE ha un compito sostanzialmente mono-funzionale, che la distingue dai sistemi bancari multi-funzionali. Si pensi, in particolare, al Federal Reserve System, che, oltre alla stabilità dei prezzi, ha tra gli obiettivi quello di calmierare i tassi di interesse e, soprattutto, di promuovere la piena occupazione. Cfr. Federal Reserve Act, 12 U.S. Code § 225a (Maintenance of long run growth of monetary and credit aggregates), su cui S. Baroncelli, *La Banca centrale europea*, cit., p. 128-129.

economiche è accentrata, ma sostanzialmente reticolare, perché affidata a rappresentanti degli esecutivi nazionali riuniti in organismi che operano attraverso procedure di tipo intergovernativo.

Nonostante il Trattato di Lisbona annoveri il sostegno delle politiche economiche generali nell'Unione tra i compiti della Banca centrale e del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC)¹⁶, l'asimmetria istituzionale - prodotta dal confronto tra governo sovranazionale della moneta e coordinamento intergovernativo dell'economia - ha come effetto indiretto una sostanziale supremazia delle scelte di politica monetaria sulle decisioni di politica economica (al contrario di quanto avviene in altre esperienze, ove l'impatto della politica governativa sull'economia rende la politica monetaria servente rispetto alla prima¹⁷). In altri termini, per dirla con le parole del *Bundesverfassungsgericht*, dietro l'assetto economico-monetario inaugurato a Maastricht vi è l'idea «secondo cui il valore del denaro, e quindi la base economica generale per la politica finanziaria [pubblica]», possano essere meglio garantiti «da una banca centrale indipendente che non da organi pubblici che dipendono nelle loro possibilità di azione e nei mezzi essenzialmente dal volume e dal valore del denaro, nonché da un consenso limitato nel tempo da parte delle forze politiche»¹⁸.

Il principio di una «economia di mercato aperta e in libera concorrenza» (119.3 TFUE) impone un'«efficace allocazione delle risorse» (art. 120 TFUE), una sorta di *optimum* raggiungibile solo con politiche che mantengano «prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, nonché bilancia dei pagamenti

¹⁶ Cfr. art. 282.2 TFUE, che fatto salvo l'obiettivo di stabilità dei prezzi, annovera, tra i compiti del SEBC, il sostegno alle «politiche economiche generali nell'Unione».

¹⁷ Sottolinea S. Baroncelli, *The Independence of the ECB after the Economic Crisis*, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (eds), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, p. 129, che accanto ai due compiti primari di sostegno alla stabilità dei prezzi e di raggiungimento della piena occupazione, la Federal Reserve ha un compito secondario di supporto delle *policies* economiche del Governo.

¹⁸ Così la decisione del Tribunale costituzionale tedesco del 1993, 2 BvR 2134, sulla legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Maastricht e sulla legge di revisione del *Grundgesetz*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 701.

sostenibile»¹⁹. La creazione di un'area valutaria ottimale su scala sovranazionale necessita, infatti, di un percorso di convergenza che traduca la stabilità monetaria in una stabilità economico-finanziaria: da qui l'imperativo, rivolto agli Stati, di avere finanze pubbliche virtuose, di evitare *deficit* eccessivi e di rimanere, dunque, entro i limiti del rapporto tra disavanzo annuale e PIL, e del rapporto tra complessivo ammontare del debito pubblico e prodotto interno lordo²⁰; da qui la scelta di imporre alla stessa Unione, all'art. 310.3 TFUE, l'obbligo di un bilancio in pareggio (contabile) e, per converso, di escludere l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi nei confronti degli Stati in «grave recessione economica» (e dunque lasciando, almeno implicitamente ed entro certi limiti, alle autorità nazionali la possibilità di agire in funzione anti-ciclica)²¹.

¹⁹ Art. 119 TFUE.

²⁰ Cfr. l'art. 1 del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al Trattato di Maastricht, che per la prima volta ha stabilito, proprio in vista dell'adozione della moneta unica, i parametri del 3% del rapporto tra disavanzo e PIL e del 60% del rapporto tra debito e PIL. Tali limiti sono ora indicati nel Protocollo n. 12 allegato al Trattato di Lisbona. Per la genesi di tali indicatori, dal significato pressoché causale, legato a contingenze macroeconomiche dei primi anni '90, cfr. A. Bruzzo, I limiti quantitativi posti alla disciplina fiscale degli Stati membri dell'UEM sono semplici numeri o sono valori con un qualche significato economico?, in C. Bergonzini, S. Borelli, A. Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016, p. 14-15. Il limite del 60% è stato calcolato sulla media del livello di indebitamento pubblico di inizio anni '90, e poiché la crescita nominale di allora era pari al 5% e il livello dell'inflazione al 2%, i disavanzi pubblici potevano crescere fino al 3%, quota entro cui si sarebbe mantenuto invariato il rapporto del 60% debito/PIL.

²¹ Ai sensi dell'art. 126.2 TFUE, lett. a), la procedura per deficit eccessivo non scatta se il rapporto tra disavanzo e PIL sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento», o se il superamento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento (nel caso invece di scostamento dal valore di riferimento del rapporto debito/Pil, la lett. b) afferma che la procedura non scatta qualora il rapporto si stia riducendo in misura sufficiente e si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato). Secondo l'art. 2 reg. n. 1467/1997, il superamento è eccezionale e temporaneo quando «sia determinato da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato ed abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure nel caso sia determinato da una grave recessione economica». In questo modo, il PSC inserisce nella valutazione sui disavanzi eccessivi un certo margine di discrezionalità assente,

Per incentivare una virtuosa disciplina nazionale di bilancio ed evitare condotte di *moral hazard*, il diritto primario vieta all'Unione e agli Stati membri di farsi carico degli impegni di un altro Stato membro (*no bail out clause*)²². Tale divieto va di pari passo con la proibizione, rivolta alla BCE e alle banche centrali nazionali, alle autorità e agli organismi di diritto pubblico dell'Unione o degli Stati membri, di acquistare direttamente, presso questi ultimi, titoli di debito pubblico (art. 123.1 TFUE)²³. L'unica deroga, ammessa al

invece, nel modello originario pensato a Maastricht. Fu grazie alle pressioni congiunte di Francia e Italia, supportate da Spagna e Portogallo, che si giunse a tale risultato, cfr. V. Castronovo, *L'avventura dell'unità europea*, cit., 128-131. Il Patto di Stabilità e Crescita è stato modificato nel 2005 a seguito delle procedure aperte nei confronti di Francia e Germania, procedimenti che si sono poi conclusi con la mancata adozione delle sanzioni da parte del Consiglio. Quest'ultimo ha così legittimato un sistema autonomo e parallelo alla procedura ordinaria (cfr. CGCE, Commissione c. Consiglio dell'Unione Europea, C-27/04, che ha annullato le conclusioni del Consiglio adottate nel novembre 2003). A seguito di tale vicenda, il PSC è stato rivisto dal regolamento n. 1055/2005/CE, volto a rendere più stringente la sorveglianza preventiva sui bilanci nazionali, e dal regolamento n. 1056/2005/CE, che ha aumentato i margini di discrezionalità della Commissione e al Consiglio nella valutazione sull'allontanamento dai limiti al disavanzo, abbassando la soglia di "gravità" della recessione economica («un tasso di crescita negativo del volume annuo del PIL o [...] una diminuzione cumulata della produzione durante un periodo prolungato di crescita molto bassa del volume annuo del PIL rispetto alla crescita potenziale») e inserendo una serie di fattori che rendono più elastica la valutazione delle istituzioni UE. Tra tali fattori che devono essere tenuti presenti dalle istituzioni europee per la valutazione globale della situazione economica dello Stato membro, il regolamento annovera la «posizione economica a medio termine (in particolare la crescita potenziale, le condizioni congiunturali prevalenti, l'attuazione delle politiche nel contesto dell'agenda di Lisbona e delle politiche intese a promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione) e l'evoluzione della posizione di bilancio a medio termine (in particolare l'impegno per il risanamento del bilancio nei periodi di congiuntura favorevole, la sostenibilità del debito, gli investimenti pubblici e la qualità complessiva delle finanze pubbliche). Inoltre, la Commissione tiene nella debita considerazione tutti gli altri fattori che, secondo gli Stati membri interessati, sono significativi per valutare complessivamente in termini qualitativi il superamento del valore di riferimento e che tali Stati membri hanno sottoposto alla Commissione e al Consiglio» (corsivi aggiunti).

²² Art. 125 TFUE.

²³ A completare il quadro, l'art. 124 TFUE proibisce misure che offrano all'Unione o agli Stati membri forme di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie.

ricorrere di circostanze eccezionali, è regolata dall'art. 122.2 TFUE, che consente un'assistenza finanziaria, decisa dal Consiglio su proposta della Commissione, qualora «uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo».

Il *budgetary code* dell'Unione, che delinea il principio di responsabilità degli Stati membri nella gestione delle proprie finanze pubbliche²⁴, è il cuore della *Stabilitätsgemeinschaft*: la Comunità di stabilità, nata a Maastricht nel 1992, è necessariamente apolitica²⁵, quanto meno nel senso di sottrarre alla contendibilità politica non solo la politica monetaria, ma anche gli indicatori macroeconomici su cui è edificato il percorso di convergenza della zona euro²⁶.

2. Il diritto europeo della crisi

Lo iato, aperto a Maastricht, tra direzione della politica monetaria e gestione delle politiche economiche è stato messo a dura prova dalle tensioni innescate dalla crisi. In questo periodo è sorto un vero e proprio «diritto europeo dell'emergenza»²⁷, che ha impattato sui tradizionali percorsi dell'integrazione, alterandone sia la *forma* - rispetto ai meccanismi ordinari di produzione del diritto europeo - sia la *sostanza* istituzionale - con riguardo alla distribuzione delle funzioni e all'assetto dei "poteri" dell'UE.

Quanto al profilo formale, la fuga dal diritto europeo si è concretizzata nell'approvazione di trattati internazionali, come il

²⁴ In tal senso F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2013, p. 341-342.

²⁵ C. Joerges, *Europe's economic constitution in crisis and the emergence of a new constitutional constellation*, in J. K. Fossum-A.J. Menéndez (eds.), *The European Union in Crises or the European union as Crises, Arena Report*, 2/2014, p. 290.

²⁶ V. M. Dani, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Milano, 2012, p. 350 e ss.

²⁷ G. Allegri, G. Bronzini, *Sogno europeo o incubo? Come l'Europa potrà tornare a essere democratica, solidale e capace di difendersi dai mercati finanziari*, Roma, 2014, p. 24.

Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM), che prevede un'assistenza finanziaria per gli Stati membri in crisi di liquidità o comunque incapaci di rifinanziarsi sul mercato, o il Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*), che ha tentato di rafforzare il coordinamento economico e, soprattutto, la disciplina di bilancio dei Paesi dell'Eurozona.

In particolare, la strada che ha portato all'approvazione dell'ESM è stata piuttosto accidentata: la propagazione della crisi sui debiti sovrani, l'estensione degli Stati richiedenti aiuto e, dunque, la necessaria crescita dell'ammontare stanziato dai restanti Stati membri, hanno sollecitato l'adozione di strumenti normativi sconosciuti ai trattati istitutivi dell'UE, tanto da richiedere una modifica formale del diritto primario europeo. Se all'indomani della crisi dei debiti sovrani, con i primi prestiti bilaterali alla Grecia²⁸ e con il Meccanismo Europeo di Stabilità Finanziaria (ESFM)²⁹, è stata proposta una lettura estensiva e solidaristica dell'art. 122.2 TFUE³⁰, l'adozione dell'*European Stability Facility* (EFSF)³¹ e, soprattutto, la sua

²⁸ Il primo pacchetto di salvataggio della Grecia si è tradotto in una serie di prestiti bilaterali da parte degli Stati membri dell'Eurozona sotto il coordinamento della Commissione (cfr. l'*Intercreditor Agreement* del 7 maggio 2010 e il *Loan Facility Agreement* dell'8 maggio 2010), oltre al prestito concesso autonomamente dal FMI.

²⁹ Il Meccanismo Europeo di Stabilità Finanziaria, previsto dal reg. n. 407/2010, di ridotta capacità finanziaria (solo 60 miliardi di Euro), era disegnato per offrire supporto finanziario a singoli Stati membri (in concreto: Grecia, Irlanda e Portogallo). Il reg. n. 407/2010 non ha fatto altro che estendere, ai Paesi della zona-euro, quanto previsto dall'art. 143 TFUE e dal reg. n. 332/2002 per l'assistenza alla bilancia dei pagamenti dei paesi fuori dalla zona euro.

³⁰ Su cui v. J. Louis, *The no-bailout clause and rescue packages*, in *Common Market Law Review*, 47(4) 2010, p. 980. L'ESFM ha consentito al Consiglio, su proposta della Commissione, di concedere aiuti dietro l'assunzione di obblighi di risanamento delle finanze pubbliche.

³¹ Istituito con una decisione presa dagli Stati dell'Euro-zona, nella riunione del Consiglio ECOFIN del 10 maggio 2010, l'EFSF ha la struttura privatistica di una società commerciale, con sede a Lussemburgo, ed ha il precipuo scopo di offrire, dietro condizionalità, sostegno finanziario agli Stati membri in difficoltà (cfr., per la struttura direttiva e decisionale, l'*EFSF Framework agreement*), con capacità di finanziarsi sul mercato attraverso obbligazioni garantite da ciascuno Stato in proporzione alla quota di sottoscrizione del fondo.

sostituzione con il Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM)³², hanno indotto il Consiglio Europeo a modificare l'art. 136 TFUE³³, che ora prevede espressamente la possibilità di istituire un meccanismo di stabilità per preservare l'Eurozona³⁴. Dal punto di vista del quadro istituzionale, la sottoscrizione dell'ESM (e ancora prima, dell'EFSF) ha reso evidente la «scelta di affidarsi a circuiti di integrazione “esterni” al sistema dei Trattati, a “sotto-sistemi” ibridi che in parte mutuano, e in parte escludono, le istituzioni dell'Unione europea» e degli Stati membri³⁵. Per un verso, infatti, l'ESM assegna il compito di decidere sulla concessione di assistenza finanziaria³⁶ al Consiglio dei Governatori, organo composto dai ministri delle finanze dell'Eurozona, così valorizzando i vertici degli esecutivi nazionali³⁷; per un altro, la concessione dell'assistenza ruota intorno al principio di condizionalità, e cioè alla sottoscrizione da parte dello Stato richiedente da un lato, da parte della Commissione, della BCE e dal FMI dall'altro, di un *Memorandum of Understanding* (cd. MoU) che

³² La decisione di istituire l'ESM, fondo salva stati permanente con una capacità finanziaria superiore, è stata presa nel dicembre 2010 dal Consiglio Europeo, ed è stata formalizzata dal trattato internazionale sottoscritto il 2 febbraio 2012.

³³ Revisione avvenuta secondo la procedura semplificata prevista dall'art. 48.6 TUE

³⁴ Cfr. art. 136.3 TFUE, introdotta dalla decisione del Consiglio europeo 2011/199 UE.

³⁵ Così P. Bilancia, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in A. Ciancio (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, 2014, p. 326.

³⁶ L'assistenza finanziaria può tradursi nella apertura di una linea di credito (art. 14 trattato ESM), nella concessione di un prestito (artt. 15 e 16), o nell'acquisto di titoli di Stato sul mercato primario (art. 17) o secondario (art. 18).

³⁷ Art. 13.2 Trattato ESM. Il Consiglio dei Governatori adotta le delibere sull'assistenza finanziaria “di comune accordo” (art. 5.6 lett. f), Trattato ESM). In caso di pericolo per la sostenibilità economica e finanziaria della eurozona, tuttavia, può essere adottata una procedura di urgenza, che consente l'adozione della delibera di assistenza finanziaria a maggioranza dell'85% dei voti, attribuiti in base al numero di quote assegnate a ciascuno stato firmatario in relazione al totale di capitale versato al MES (proporzionalmente in base al capitale versato dai singoli Paesi aderenti al fondo (art. 4.7 come specificato dall'Allegato II al Trattato).

specifichi le misure di politica economica che lo Stato è tenuto ad adottare per rinforzare la propria stabilità finanziaria³⁸.

Le misure adottate nel corso della crisi non hanno, tuttavia, prodotto esclusivamente una sorta di “esternalizzazione” dei compiti e delle funzioni a favore di nuovi organismi o di soggetti esterni al circuito del diritto europeo, ma sono stante anche causa di un significativo processo di accentramento *all'interno* dell'Unione³⁹. Tale dinamica di centralizzazione ha riguardato sia le funzioni della Banca Centrale in materia di sorveglianza bancaria⁴⁰, sia – per quanto più interessa in questa sede - il coordinamento delle politiche economiche e la sorveglianza dei bilanci nazionali. Sotto quest'ultimo profilo, il processo centripeto si è mosso lungo una duplice prospettiva istituzionale: per un verso, lungo l'asse *verticale* della distribuzione di funzioni tra Unione europea e Stati membri; per un altro, sul piano della distribuzione *orizzontale* dei poteri, nell'ambito dell'assetto istituzionale degli Stati membri e, soprattutto, nei rapporti tra gli organi europei.

Dal punto di vista verticale, vanno nella direzione dell'accentramento e della limitazione della sovranità statale molti dei nuovi vincoli e delle nuove procedure introdotte, negli anni della crisi, dal cd. *Six Pack*⁴¹, dal cd. *Fiscal Compact* e dal cd. *Two Pack*⁴²: si pensi all'obbligo, previsto dal *Fiscal Compact*, di introdurre regole – preferibilmente di tenore costituzionale – negli ordinamenti interni, volte a garantire il pareggio strutturale di bilancio (depurato cioè dagli

38 Art. 13.3 Trattato ESM.

³⁹ In tal senso già P. Bilancia, *La nuova governance dell'Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, 23/2012, p. 15;

⁴⁰ Cfr. reg. n. 1024/2013, che ha affidato alla Banca Centrale il compito di sorveglianza dei maggiori istituti europei e alle autorità nazionali la sorveglianza sugli istituti minori, e reg. n. 1022/2013, che rivede il reg. 1093/2010 sull'Autorità Bancaria Europa, sull'uniformazione e sulla convergenza delle prassi di vigilanza. Il reg. n. 826/2014 fissa invece le base per il meccanismo di risoluzione unico per gli istituti bancari in dissesto.

⁴¹ Pacchetto composto da cinque regolamenti (nn. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011), e da una direttiva (n. 2011/85/UE).

⁴² Regolamenti nn. 472-473/2013.

effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*)⁴³; al severo percorso di rientro dal debito pubblico per i paesi con rapporto debito/Pil superiore al 60%⁴⁴; all'irrigidimento dei vincoli *ex ante* al disavanzo, che servono ad orientare le politiche nazionali di bilancio verso obiettivi sostenibili di finanza pubblica (il cd. Obiettivo di Medio Termine, MTO)⁴⁵, fermo restando il necessario rispetto dei limiti *ex post* all'indebitamento, il cui superamento, già a partire dal Tratto di Maastricht, comportava l'apertura della procedura per disavanzi eccessivi⁴⁶. Nella breccia aperta del coordinamento delle

⁴³ Art. 3.2, Fiscal Compact. Oltre alla Germania, che con la *Föderalismusreform II* ha anticipato le misure adottate dall'Europa, hanno provveduto a riformare la Costituzione la Spagna e l'Italia. In alcuni casi, è stato sancito l'obbligo di pareggio con contestuale divieto di indebitamento (Italia e Germania), in altri un mero obbligo di stabilità con contestuale rinvio mobile al deficit strutturale consentito dalla normativa europea (Spagna). In Slovacchia, è stato adottato nel 2011 l'*Act on Budget Responsibility*, atto di rango costituzionale, che ha posto un limite generale all'indebitamento pari al 50% del PIL, con obbligo di adottare una serie di misure di contenimento della spesa qualora questi superino il 40% del PIL. Su tali processi di riforma cfr. A. Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Lav. e dir.*, 3, 3/2013, p. 359, ss, G. Delledonne, *A Legalization on Financial Constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French Experiences*, in *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, cit., p. 181 e ss., T.F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 51 e ss., nonché, con specifico riferimento ai processi di riforma nei paesi dell'Europa centrale, M. Antoš, *Fiscal Stability Rules in Central European Constitutions*, in *The Constitutionalization*, cit., p. 205.

⁴⁴ Cfr. art. 1bis reg. n. 1467/1997, come modificato dal reg. n. 1173, sulle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, ribadito anche dall'art. 4 Fiscal Compact.

⁴⁵ La disciplina prevede che ciascuno Stato membro concordi con le istituzioni europee un programma triennale, (l'Obiettivo di Medio Termine, appunto), che porti il bilancio statale a un pareggio di bilancio in termini strutturali, o comunque, a un disavanzo strutturale inferiore all'1% del PIL, che si riduce allo 0,5 per i paesi più indebitati secondo il Fiscal Compact. In effetti, mentre l'art. 2 bis del regolamento n. 1466/97 (come emendato dal reg. n. 1175/2011) fa riferimento a una forbice compresa tra il pareggio (o l'attivo) e l'1% PIL di disavanzo, il Fiscal Compact abbassa allo 0.5% PIL il limite del disavanzo consentito per i Paesi, come il nostro, aventi un rapporto debito/Pil superiore al 60%.

⁴⁶ L'art. 2 (1a) del reg. n. 1467/1997 prevede ora che, nel caso in cui uno Stato membro ecceda il limite del 60% debito/PIL, è considerata misura sufficiente

politiche economiche si inseriscono, poi, la procedura per gli squilibri macroeconomici⁴⁷ e la procedura di sorveglianza dei bilanci che si svolge nell'ambito del cd. semestre europeo (su cui v. *infra*, par. 3).

A questa dislocazione verso l'alto delle funzioni di politica economica corrisponde, dal punto di vista della distribuzione orizzontale dei poteri, una sovraesposizione degli esecutivi nazionali e, di conseguenza, degli organismi europei che fungono da raccordo tra il quadro istituzionale dell'UE e governi nazionali. Tale osservazione vale, anzitutto, per le istituzioni intergovernative che, all'indomani dell'esplosione della crisi, hanno assunto decisioni fondamentali: le riunioni del Consiglio europeo si sono moltiplicate nel biennio 2010-2012⁴⁸, ed è proprio l'organo cui spetta dare gli «impulsi necessari allo sviluppo dell'Unione» (art. 15.1 TUE) che ha proceduto alla modifica dell'art. 136 TFUE. D'altro canto, il rilievo che hanno assunto gli esecutivi nazionali è dimostrato anche dai nuovi organismi di *governance* (ad esempio, il citato Consiglio dei governatori, istituito nell'ambito dell'ESM).

3. Il rinnovato ruolo della Commissione europea

Eppure, a uno sguardo più attento, il rafforzamento non ha solo riguardato i soggetti retti da logiche intergovernative, ma ha anche coinvolto la Commissione europea, organismo sovranazionale da sempre emblema dell'integrazione funzionalista, la quale gioca ormai un ruolo fondamentale nelle operazioni di sostegno alla stabilità finanziaria e nel quadro del generale coordinamento delle politiche

- idonea, ai sensi dell'art. 126 (2) TFUE, a scongiurare l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo – la riduzione di un ventesimo l'anno del rapporto. Nel caso in cui, all'8 novembre 2011, lo Stato membro fosse soggetto a una procedura per disavanzo eccessivo, nei tre anni successivi alla chiusura di detta procedura, il «criterio del debito» risulta raggiunto nel caso in cui siano dimostrati «progressi sufficienti».

⁴⁷ Cfr. reg. n. 1176/2011, sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici.

⁴⁸ Nonostante l'art. 15.3 TUE preveda che il Consiglio debba riunirsi due volte ogni sei mesi, nel biennio 2010-2012 è arrivato a riunirsi diciannove volte, come nota S. Fabbrini, *Intergovernmentalism and its limit*, cit., p. 1014.

economiche nazionali, tramite la sorveglianza sui vincoli statali di bilancio e il controllo sugli squilibri macro-economici nazionali⁴⁹.

Quanto alle funzioni che svolge nell'ambito della stabilità finanziaria, è la Commissione che, di fronte alla richiesta statale di sostegno, valuta il rischio di impatto globale e l'effettivo bisogno di finanziamento dello Stato richiedente⁵⁰; negozia il protocollo di intesa e lo propone al giudizio finale del Consiglio dei governatori⁵¹; monitora il rispetto dei termini dell'accordo⁵². Le misure "anti-crisi", contenute nel *Six pack* e nel *Fiscal Compact*, hanno poi introdotto la procedura di voto a maggioranza qualificata "invertita", in base alla quale le raccomandazioni della Commissione si intendono accettate a meno che il Consiglio non si opponga con un voto deliberato a maggioranza qualificata⁵³. È però il processo di rafforzamento delle procedure di sorveglianza delle politiche economiche nazionali che ha sancito la definitiva valorizzazione del ruolo del custode dei Trattati.

A quest'ultimo spetta, infatti, un ruolo di impulso nel coordinamento delle politiche economiche dell'Unione nell'ambito del semestre europeo. L'*iter* coinvolge una pluralità di istituzioni: la Commissione, il Consiglio Europeo, il Consiglio e i governi dei singoli stati membri (i quali sottopongono, entro aprile, i rispettivi programmi di bilancio e i piani nazionali per la crescita e l'occupazione, su cui la Commissione è chiamata ad esprimere specifiche raccomandazioni, validate dal Consiglio Ecofin, approvate dal Consiglio Europeo entro giugno, e, infine, adottate definitivamente

⁴⁹ R. Dehousse, L. Boussaguet, *L'impact de la crise*, cit., 13, nonché M.W.Bauer, S. Becker, *La gouvernance économique durant et après la crise: vers la disparition de la Commission européenne?*, in *Pouvoirs* 149 (2014), p. 30.

⁵⁰ Cfr. art. 13.1 lett. a), lett. c), Trattato ESM.

⁵¹ Art. 13.3, Trattato ESM.

⁵² Art. 13.7, Trattato ESM.

⁵³ Cfr., per la procedura di adozione delle sanzioni per disavanzo eccessivo, art. 4. reg. n. 1173/2011; per la procedura di adozione delle sanzioni per squilibri macroeconomici eccessivi, art. 3 reg. n. 1174/2011. La regola del voto a maggioranza qualificata invertita è adottata anche per l'accertamento della mancata adozione di correttivi volti a superare squilibri macroeconomici, ai sensi dell'art. 10 reg. n. 1176/2011. L'art. 7 Fiscal Compact estende la regola del voto a maggioranza qualificata invertita a tutte le raccomandazioni e proposte della Commissione nella procedura per disavanzi eccessivi.

dal Consiglio)⁵⁴. Peraltro, il regolamento n. 473/2013 (del *Two Pack*) ha prolungato il dialogo economico anche nella seconda parte dell'anno: entro la metà del mese di ottobre gli Stati membri dell'Eurozona sono tenuti a presentare i progetti di bilancio alla Commissione, che è tenuta a esprimersi su di essi entro la fine di novembre, prima della definitiva approvazione statale.

E' la Commissione che presenta, a inizio anno, un documento (Analisi annuale della crescita), che indica le linee fondamentali e gli indirizzi prioritari in materia economica (e che rappresenta la base per le conclusioni sugli indirizzi di massima del Consiglio europeo e definiti dalla raccomandazione del Consiglio); analizza i programmi nazionali di bilancio a medio termine (Programmi di stabilità) e i piani nazionali per la crescita e l'occupazione (Programmi nazionali di riforma), e su ognuno di questi si pronuncia, con raccomandazioni specifiche per ogni singolo Stato (le *country-specific recommendations* [CRS]).

D'altro canto, la vigilanza sugli squilibri macroeconomici consente alla Commissione, in caso di violazione delle soglie fornite dagli indicatori, e in vista del perseguimento di un sostanziale percorso di omogeneizzazione economica, di suggerire procedure correttive, monitorare i piani di azione degli Stati membri ed eventualmente raccomandare al Consiglio di sanzionare gli Stati membri inadempienti⁵⁵.

L'ampliamento dei poteri e del margine di azione della Commissione⁵⁶ si inserisce a pieno titolo nella valorizzazione multilivello degli esecutivi. Come dimostrano le prime applicazioni della normativa testé riportata, tale istituzione è ormai un organo

⁵⁴ Cfr. reg. n. 1175/2011 (di modifica del reg. n. 1466/1997), in combinato disposto con l'art. 121.2 TFUE.

⁵⁵ La procedura di prevenzione e correzione degli squilibri macro-economici si basa su un meccanismo di allerta, incentrato sulla relazione della Commissione (art. 3, reg. nn. 1176/2011), e su un successivo esame approfondito degli squilibri accertati prima facie (art. 5, reg. n. 1176/2011). L'attività di monitoraggio è disciplinata dall'art. 9 reg. n. n. 1176/2011; in caso di mancata adozione delle misure richieste la Commissione accerta l'inadempimento. Sul meccanismo sanzionatorio, che sfocia in una ammenda di natura pecuniaria, cfr. invece art. 3 reg. n. 1174/2011.

⁵⁶ Sul punto v. P. Leino, T. Saarenheimo, *On the limits of EU economic policy coordination*, *Ademu Working Paper*, 2016/036, spec. p. 8-9.

dotato di ampi margini di discrezionalità politica anche in un settore, come quello del coordinamento delle politiche economiche, ove dovrebbe operare come braccio esecutivo del Consiglio.

Non può dubitarsi, infatti, che la flessibilità, più volte invocata dai governi nazionali, abbia trovato stabile insediamento dalle parti di Bruxelles grazie al nuovo corso inaugurato dalla Commissione Juncker, formalizzato nella Comunicazione del gennaio 2015. In tale documento, il custode dei Trattati ha annunciato che nell'applicazione del patto di stabilità avrebbe tenuto in considerazione spese di investimento (per giustificare eventuali deviazioni dall'obiettivo di medio termine e crescita, cd. braccio preventivo del patto), riforme strutturali (nel quadro del braccio preventivo, ma anche nella procedura di verifica dei limiti *ex post* del disavanzo e del debito pubblico, cd. braccio correttivo del patto) e condizioni congiunturali (con riferimento sia alla modulazione dello sforzo di bilancio per il raggiungimento dell'OMT, sia a un calo imprevisto dell'attività economica o a una grave recessione della zona Euro o dell'intera Unione)⁵⁷.

La flessibilità ha quindi ispirato molte delle raccomandazioni degli ultimi anni sui documenti programmatici di bilancio, che hanno incluso la "crisi dei migranti"⁵⁸, i fatti di terrorismo e le catastrofi sismiche⁵⁹ tra gli «eventi significativi al di fuori del controllo dello Stato membro», idonei in quanto tali a giustificare sia una deviazione temporanea dal percorso di risanamento di bilancio richiesto verso l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT)⁶⁰, sia un disavanzo

⁵⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti. Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita, COM(2015) (12) final.

⁵⁸ Commissione europea, Comunicazione della Commissione. Documenti programmatici di bilancio per il 2016: valutazione globale, COM(2015) 800 final, 9.

⁵⁹ Commissione europea, Parere della Commissione del 16.11.2016 sul documento programmatico di bilancio dell'Italia, C(2016) 8009 final, 4.

⁶⁰ Art. 5 reg. n. 1466/1997, come modificato dal reg. n. 1175 del 2011.

eccessivo, ritenuto «eccezionale» e, dunque, in grado di evitare l'avvio di una procedura per disavanzi eccessivi⁶¹.

In questa stessa direzione va il Report, emesso nel maggio del 2016, che ha scongiurato l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia grazie a un'interpretazione estensiva dei «fattori significativi» che, a norma dell'art. 126 (3) TFUE⁶², devono essere tenuti in considerazione prima dell'inizio di tale *iter*⁶³. Inoltre, la Commissione ha insistito sulla necessità di servirsi di un ampio margine di azione tutte le volte in cui sia necessario valutare deviazioni dagli obiettivi di bilancio quando lo Stato membro sia soggetto a una ripresa economica ancora fragile o che potrebbe essere compromessa da un eccessivo rigore finanziario. In tutti questi casi, una «valutazione globale» della situazione dello stato membro porta a ritenere «che una procedura per deviazione significativa non sia giustificata anche in caso di superamento della soglia dello 0,5% del PIL (...)»⁶⁴.

Proprio il rinnovato ruolo della Commissione induce a ritenere che la dinamica istituzionale, delineatasi nell'Unione all'indomani della crisi, non possa essere letta alla luce delle tradizionali letture “intergovernative” o “sovranzionali”, ma vada inquadrata in un processo per certi versi atipico, fondato sull'accentramento delle funzioni dagli Stati membri all'Unione europea e sulla emersione degli

⁶¹ Art. 2, par. 1, reg. n. 1467 del 1997, come modificato dal reg. n. 1077 del 2011.

⁶² Come specificati dal reg. n. 1077/2011Cfr. art. 1 (2c), reg. n. 1077 del 2011, che ha modificato i paragrafi da 3 a 7 dell'art. 2 del reg. n. 1467/1997.

⁶³ Cfr. Report from the Commission. Italy. Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty, COM(2016) 305 final. In particolare, la Commissione annovera la bassa inflazione, il raggiungimento dell'OMT, nonché la realizzazione di ambiziose riforme *growth friendly* tra i fattori significativi che impediscono l'apertura di una procedura per disavanzi pubblici eccessivi. I margini di flessibilità sembrano però essersi esauriti se è vero che, nel successivo Report del febbraio 2017 (COM(2017) 106 final), la Commissione ha sancito il mancato raggiungimento del criterio del debito, rinviando ai mesi successivi la decisione sull'apertura di una procedura di infrazione.

⁶⁴ Commissione europea, Comunicazione della Commissione, Documenti programmatici di bilancio 2018: valutazione globale, COM(2017) 800 final, 20.

esecutivi quali *têtes de chapitre* della *governance* economica europea⁶⁵. A risultare marginalizzati sono, infatti, i depositari della sovranità popolare, europea e nazionale: al Parlamento europeo, infatti, è lasciato un mero confronto con i Presidenti di Consiglio europeo, Consiglio ed Eurogruppo, o con la Commissione, nell'ambito del dialogo economico sul ciclo annuale di coordinamento e sorveglianza delle politiche di bilancio⁶⁶. Ai Parlamenti nazionali resta, invece, la possibilità di attivare forme di cooperazione interparlamentare sulle politiche europee di bilancio⁶⁷.

4. *Dinamiche di accentramento nell'Unione: il federalismo esecutivo*

Il processo istituzionale che coinvolge lo spazio pubblico europeo può essere descritto nei termini di un «federalismo esecutivo post-democratico»⁶⁸, contraddistinto dalla sostanziale emarginazione

⁶⁵ D'altro canto, la commissione non è l'unica istituzione sovranazionale in senso classico coinvolta nelle misure anti-crisi: si pensi anche al ruolo che l'art. 8 Fiscal Compact attribuisce alla Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi nel caso in cui una delle parti contraenti non ottemperi all'obbligo, previsto dall'art. 3.2, di dotarsi della regola del pareggio di bilancio.

⁶⁶ C. Fasone, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?* in *European Law Journal* (20) 2014, 164 e ss. Cfr. Sezione 1-bis bis del reg. n. 1466/1997 inserita dal reg. n. 1175/2011, nonché art. 15 reg. n. 473/2013. Peraltro, sia il reg. n. 1176/2011 (prevenzione e correzione squilibri macro-economici), sia il reg. n. 1173/2011 (procedura per disavanzi eccessivi), offrono al Parlamento europeo la possibilità di convocare rappresentanti dello Stato interessato per uno «scambio di opinioni». Inoltre, il Presidente dell'Eurosummit ha l'obbligo di riferire, a seguito di ciascuna riunione, al Parlamento europeo e il Presidente del Parlamento europeo alle riunioni dei vertici di capo di stato e di governo della zona euro (art. 12, Fiscal Compact).

⁶⁷ Art. 13 Fiscal Compact, che richiama il Protocollo n. 1 del Trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti nazionali, e la necessità di attivare forme di cooperazione interparlamentare sulle politiche di bilancio.

⁶⁸ J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, 2012, p. 43 e ss., B. Crum, *Saving the Euro at Cost of Democracy*, in *Journal of Common Market Studies*, 51 (4) 2013, p. 621-623. Considerazioni simili in M. Dawson, F. De Witte, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *Modern Law Review*, 76(5) 2013, p. 817 e ss.

del Parlamento europeo, dalla “internazionalizzazione” dei vincoli europei e dalla delega di decisioni che presentano un forte margine di discrezionalità politica a organismi non legittimati democraticamente (la Commissione, soprattutto), secondo una dinamica paradossale di burocratizzazione dei processi politici e politicizzazione delle istituzioni tecnocratiche.

Le riforme successive alla crisi non mutano il modello politico-economico ereditato dal Trattato di Maastricht, ma ne accentuano le incongruenze: da un lato, aumenta la concentrazione verticale delle funzioni e si rafforza il ruolo delle istituzioni europee; dall'altro, rimane una spessa paratia tra politica monetaria e politica economico-fiscale, che legittima un ruolo espansivo delle istituzioni monetarie a discapito del coordinamento economico, oramai ancillare rispetto alle *policies* monetarie⁶⁹.

Si rafforza la prospettiva di un'Unione asimmetrica, che al suo interno racchiude diverse integrazioni, emblema di un'Europa a più velocità: solo alcune disposizioni si applicano ai Paesi dell'Eurozona⁷⁰, mentre altre, contenute in trattati internazionali, eccedono l'Unione monetaria ma senza coinvolgere tutti gli Stati dell'UE⁷¹ o, all'opposto, riducono la relativa estensione solo ad alcuni Paesi della zona euro⁷².

Vi è, certo, una tensione verso forme più compiute di unità politica, con una progressiva accentuazione del sentimento solidaristico inter-statale, il quale sembra portare l'Unione europea oltre la semplice solidarietà *de facto*. A seguito degli aiuti concessi agli Stati in difficoltà, è possibile affermare che l'Unione europea abbia imboccato la strada di una maggiore condivisione dei rischi, oltre che dei benefici derivanti dal mercato comune e dalla moneta unica⁷³.

⁶⁹ Basti pensare agli effetti sui mercati delle operazioni eseguite o addirittura solo annunciate dalla Banca centrale nel corso della crisi.

⁷⁰ Così i regolamenti sulle sanzioni per disavanzi eccessivi e squilibri macroeconomici (reg. n. 1173/2011, reg. n. 1174/2011), o i regolamenti nn. 472 (rafforzamento della sorveglianza per i Paesi in difficoltà finanziarie) e 473/2013 (monitoraggio e valutazione dei bilanci nazionali).

⁷¹ Così il Fiscal compact, che non è stato sottoscritto da Gran Bretagna e Repubblica Ceca.

⁷² Così l'ESM, firmato da 17 componenti dell'Eurozona.

⁷³ In tal senso, E. Chiti, P.G. Texeira, *The constitutional implications of the european responses to the financial and public debt crisis*, in *Common Market Law*

Eppure, nonostante l'assistenza finanziaria garantita dagli Stati membri dell'Eurozona rappresenti il primo passo verso una solidarietà normativa fondata sulla consapevolezza di una mutua interdipendenza, è necessario distinguere questi rapporti di tipo utilitaristico, basati comunque sui vantaggi derivanti dalla minimizzazione delle perdite, dalla *fraternité* costituzionale, che presuppone una rinuncia disinteressata alle convenienze soggettive: il principio di condizionalità, infatti, impone agli Stati *policies* di stretto rigore fiscale (aumento delle imposte, riduzione delle spese), volte a rassicurare gli investitori privati sulla solvibilità degli stessi, e coerenti con una dinamica distributiva «difficilmente sovrapponibile alle logiche perequative e agli strumenti diretti al perseguimento della giustizia sociale» riscontrabili nelle costituzioni nazionali⁷⁴.

La dinamica di accentramento seguita dalle istituzioni europee negli anni della crisi e il contestuale superamento del divieto assoluto di *bail-out*, insieme all'avvento di (timide) forme di solidarietà inter-statale, sono coerenti con l'idea funzionalista di una Unione istituita non già per perseguire i fini generali delle collettività stanziate sul territorio degli Stati membri, quanto per perseguire il fine settoriale e particolarista del mercato unico. Tale approccio è stato dogmaticamente sublimato nel concetto di *Staatenverbund*, coniato dal Tribunale costituzionale tedesco nel *Maastricht Urteil*⁷⁵ e poi decisamente sviluppato dalla decisione sul Trattato di Lisbona⁷⁶ quale via intermedia tra la Confederazione e lo Stato federale. Se l'Unione si fonda su un trasferimento di attribuzioni *determinate*, gli Stati rimangono “Signori dei Trattati”⁷⁷ e dunque titolari della *Kompetenz-Kompetenz*: Non sono infatti le istituzioni europee che hanno il potere

Review, 50 (3) 2013, p. 699, G. Napolitano, *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2012, p. 468-469.

⁷⁴ M. Dani, *Il diritto pubblico europeo*, cit., p. 346. Tali considerazioni sembrano valere anche per il processo di creazione dell'Unione bancaria: cfr. A. Guazzarotti, *Crisi dell'Euro*, cit., p. 63 e ss. Per una analitica ricostruzione delle misure adottate in tale ambito, R. Ibrido, *L'unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017, p. 151 e ss.

⁷⁵ Cfr. *Maastricht Urteil*, cit., pp. 693-694

⁷⁶ *Lissabon Urteil*, 2 BVE 2/08, par. 229.

⁷⁷ *Ivi*, par. 298.

di decidere sull'estensione delle proprie competenze, ma sono le autorità statali che, in qualsiasi momento, hanno il potere di revocare le attribuzioni conferite all'Unione⁷⁸.

Eppure, l'irrigidimento dei vincoli di bilancio e il rafforzamento del coordinamento economico sono solo in parte coerenti con la trattativa figura della "associazione di stati", conducendo i meccanismi dell'integrazione verso i lidi di un insanabile paradosso: da un lato, essi mirano a tutelare i fini settoriali dell'Unione (stabilità dei prezzi, moneta unica e, dunque, mercato unico), confermando la natura particolarista della comunità europea; per un altro, producono un'erosione continua della sovranità economica statale in assenza di una esplicita decisione sull'unità politica europea.

Certo, se si esclude la modifica dell'art. 136 TFUE, il diritto primario non ha subito revisioni, ed è ancora perfettamente in vigore la norma che consente agli Stati di recedere dall'Unione (art. 50 TUE), a testimonianza della reversibilità (*Brexit docet*) dell'integrazione; eppure, basta volgere lo sguardo al quadro comparato – e, in particolare, agli Stati Uniti di America, da sempre considerato il prototipo al quale l'Europa dovrebbe ispirarsi – per verificare quanto il processo di accentramento e di omogeneizzazione *by rules* delle economie degli Stati membri risulti più accentuato di quanto accaduto in un ordinamento che da tempo ha assunto le fisionomie dello Stato federale⁷⁹.

In tal senso, posto che il federalismo non coincide con una predeterminata *forma* organizzativa, perché la sua essenza è data dall'«istituzionalizzazione di particolari relazioni tra i partecipanti della vita politica»⁸⁰, va rimarcata l'irriducibilità del federalismo esecutivo europeo a un autentico processo federativo e, dunque, l'impossibilità che, attraverso il primo, si possa giungere a una federazione, o quanto meno, a forme più compiute di *unità politica*: per un verso, perché l'attuale dinamica federale in corso in Europa rimanda a una centralizzazione "gerarchica" imposta, almeno in parte, dal centro, amplificando il dualismo tra istituzioni sovranazionali e

⁷⁸ Par. 324 e ss.

⁷⁹ Sul punto, sia considerato rinviare a C. Caruso, *Vincoli di bilancio*, cit., p. 12 e ss.

⁸⁰ D. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Milano, 1995, p. 11.

Stati membri tipico della *governance* multilivello⁸¹; per un altro, perché l'unità politica, ovviamente assente in un sistema di matrice neo-funzionalista, (v. anche *infra*, par. 7), non è il risultato ma il presupposto dei processi di integrazione di un sistema federale⁸². Ogni processo federativo è, infatti, la «controparte organizzativa» di una dinamica di unificazione politica⁸³; esso si sviluppa sulla base dei principi di autonomia, collaborazione, auto-determinazione, rispetto e lealtà reciproca⁸⁴, che consentono a comunità politiche distinte «di unirsi per perseguire fini comuni» e riconoscersi in valori condivisi, restando solo in parte separate «per conservare le rispettive integrità»⁸⁵.

5. *Il federalismo esecutivo e le reazioni delle Corti*

Questa dinamica istituzionale è passata sostanzialmente indenne al sindacato della Corte di Giustizia. In *Pringle*, come noto, i giudici di

⁸¹ J.E. Fossum, *European federalism: Pitfalls and possibilities*, in *European Law Journal*, 23(5) 2017, 365 e ss. Per una lettura diversa, volto a enfatizzare la natura cooperative del federalismo europeo (almeno nell'assetto antecedente alla crisi), R. Schütze, *From Dual to Cooperative. Federalism The Changing Structure of European Law*, Oxford, 2008.

⁸² Considerazioni analoghe in B. Caravita, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, 2015, p. 108.

⁸³ C. Friedrich, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna, 2002, p. 265.

⁸⁴ J.E. Fossum, *European federalism*, cit., p. 367. L'a. auspica che l'Ue segua la direzione imboccata dal Canada nell'ultimo trentennio, contraddistinto da un processo federativo che trova nell'asimmetria e nel riconoscimento inter-culturale le ragioni della propria dell'identità. Tuttavia, presupposto dell'esperienza canadese (più o meno espressamente riconosciuto dallo stesso autore), è l'unità politica, assente invece a livello europeo. Vi è una diffusa tendenza, in dottrina, a confrontare dinamiche federali che interessano soggetti tra loro strutturalmente e teleologicamente diversi, come l'Unione europea da un lato, ed organizzazione statuali ispirate al principio federale dall'altro. Tali operazioni, utili ad evidenziare le regolarità dei sistemi politici, non vanno tuttavia assolutizzate: deve infatti essere sempre tenuta presente la disomogeneità dei termini di comparazione. Si corre il rischio, altrimenti, di cadere in un errore metodologico fondamentale: quello di confondere, nel nome dell'analisi politologica, forme differenti di organizzazione politica, tra loro irriducibili per via dei valori e dei fini che ne giustificano l'esistenza.

⁸⁵ D. Elazar, *Idee e forme*, cit., p. 28.

Lussemburgo hanno adottato una interpretazione riduttiva della clausola di *no bail out* prevista dal Trattato (art. 125 TFUE). La norma in questione, infatti, non vieterebbe qualsiasi meccanismo di assistenza finanziaria, ma solo quegli strumenti che avrebbero «l'effetto di pregiudicare lo stimolo dello Stato membro beneficiario di tale assistenza a condurre una politica di bilancio virtuosa»⁸⁶. Un meccanismo, come l'ESM, che non prevede una diretta assunzione di responsabilità degli Stati membri per i debiti contratti dal Paese in difficoltà finanziaria, e che subordina l'aiuto finanziario a rigorose condizioni di disciplina fiscale, non può dirsi contrario alla *ratio* dell'art. 125 TFUE. Tale decisione fa il paio con la sentenza che ha ricondotto il programma OMT⁸⁷ alla necessità di garantire una corretta trasmissione monetaria, a sua volta funzionale all'obbiettivo, cui è istituzionalmente preposta la BCE, di garantire la stabilità dei prezzi⁸⁸.

È in relazione alla tutela dei diritti fondamentali, tuttavia, che la prudenza dei giudici di Lussemburgo emerge con chiarezza. Sin da *Pringle*, la Corte di giustizia ha affermato che «gli Stati membri non attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, allorché instaurano un meccanismo di stabilità come il MES per l'istituzione del quale (...) i Trattati UE e FUE non attribuiscono alcuna competenza specifica all'Unione»⁸⁹. Esondano quindi dalla giurisdizione della Corte di giustizia, ai fini della protezione offerta dalla Carta dei diritti, le misure nazionali adottate dallo Stato portoghese in esecuzione del piano di salvataggio concordato con la *Troika*, incidenti sui diritti dei lavoratori del settore pubblico. I protocolli di intesa sottoscritti per ricevere assistenza finanziaria si collocano al di fuori del diritto dell'Unione, e non è possibile verificare se la Carta europea sia pregiudicata dal diritto nazionale. In questi casi, infatti, non vi è «alcun elemento concreto

⁸⁶ CGUE, *Pringle v. Ireland*, C-370/12, par. 136.

⁸⁷ Il programma OMT, annunciato ma mai realizzato, doveva consistere nella acquisizione illimitata di titoli, sul mercato secondario, dei Paesi che avessero sottoscritto un MoU nell'ambito dell'EFSF o dell'ESM.

⁸⁸ CGUE, C-62/14, *Gauweiler*.

⁸⁹ *Pringle*, cit., par. 180.

che consente di ritenere che la legge in parola [sia] intesa ad attuare il diritto dell'Unione»⁹⁰.

Il sindacato “debole” della Corte di giustizia non sembra essere messo in discussione da alcune recenti decisioni, come *Ledra advertising Ltd*⁹¹ e *Florescu*⁹².

Nella prima pronuncia, i giudici di Lussemburgo hanno stabilito che la Commissione non è tenuta a firmare un protocollo d'intesa, nell'ambito dell'ESM, qualora dubiti della sua compatibilità con il diritto dell'Unione⁹³. Si tratta, come è stato osservato, di una pronuncia bifronte⁹⁴, dovuta alla progressiva normalizzazione della crisi piuttosto che ad un radicale ripensamento del sindacato sulle misure anti-crisi. Per un verso, infatti, la Corte di giustizia si è detta competente a conoscere dei ricorsi per risarcimento danni nei confronti dei comportamenti tenuti dalle istituzioni europee nell'ambito di un trattato di diritto internazionale. Per un altro, i giudici di Lussemburgo hanno ribadito che la partecipazione delle istituzioni sovranazionali a un atto adottato nell'ambito dell'ESM «non consente di qualificare quest'ultimo come atto loro imputabile». Nessun ricorso di validità è dunque ammissibile contro gli atti che trovano il proprio fondamento di legittimità nel trattato internazionale che si colloca al di fuori dell'ordinamento sovranazionale⁹⁵.

In *Florescu*, la Corte ha ritenuto applicabile la Carta dei diritti (e, segnatamente, l'art. 17) a una normativa interna esecutiva di un

⁹⁰ Anche se, come nota G. Tesauro, *Governance economica e diritto dell'Unione*, in *La legge dei numeri*, cit., p. 81-82, i primi due rinvii del giudice nazionale sono realizzati con riferimento a misure adottate prima della sottoscrizione del Memorandum of understanding. Cfr. CGUE, *Sindicato dos Bancários do Norte*, causa C-128/12, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins*, C-264/12, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins*, causa C-665/13. Su tali pronunce, sia consentito rinviare anche ad A. Morrone, C. Caruso, *Uguaglianza davanti alla legge*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 408.

⁹¹ CGUE, C-8/15 P, C-9/15 P, C-10/15 P.

⁹² CGUE, C-258/14.

⁹³ Par. 59.

⁹⁴ A. Baraggia, *The 'judicialization' of emergency: the case of the Eurozone Crisis*, in questa *Rivista*, 2/2017, p. 22.

⁹⁵ Par. 54-55.

protocollo di intesa stipulato da Romania e Commissione ai sensi del regolamento n. 332 del 2002 (a sua volta attuativo dell'articolo 143 TFUE, il quale conferisce all'Unione la competenza a concedere assistenza finanziaria a uno Stato membro fuori dalla zona Euro e che si trovi in difficoltà nella bilancia dei pagamenti)⁹⁶. Se è vero che i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto sussistente, ai fini dell'applicabilità della Carta, il rapporto di attuazione tra diritto interno e *memorandum*⁹⁷, va tuttavia segnalato che, in questo caso, la possibilità di stipulare il protocollo di intesa era prevista dal diritto secondario sulla base di una esplicita previsione del Trattato⁹⁸.

In ogni caso, alla deferenza dei giudici di Lussemburgo ha fatto da contrappeso il marcato attivismo delle Corti nazionali, le quali hanno reagito di fronte al processo centripeto in corso nell'ordinamento sovranazionale.

Emblematiche sono le pronunce del Tribunale costituzionale tedesco, le quali hanno voluto riaffermare la natura derivata (e, dunque, intrinsecamente limitata) dell'Unione europea.

Nelle decisioni sui diversi meccanismi di assistenza finanziaria, i giudici di Karlsruhe hanno riaffermato la centralità del Parlamento nazionale, così tentando di riequilibrare la deriva intergovernativa in corso a livello europeo⁹⁹.

⁹⁶ Nel caso di specie, tuttavia, i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto che l'art. 6 TUE e l'art. 17 CDFUE non ostassero a una normativa di diritto interno che vietava il cumulo tra una pensione pubblica e i redditi provenienti dall'esercizio di attività presso un'istituzione pubblica.

⁹⁷ Sembra esservi, quindi, un cambio di rotta rispetto a CGUE, *Corpul National al Politistilor*, C-434/11, *Corpul National al Politistilor*, C-134/12, *Cozman*, C-462-11, ove la Corte si era detta manifestamente incompetente a conoscere dei ricorsi per l'assenza delle condizioni poste dall'art. 51 (1) CDFUE.

⁹⁸ Reg. n. 332/2002, art. 143 TFUE.

⁹⁹ Cfr. in particolare BvG, 2 BvR 987/2010, del 7 settembre 2011, 2 BvE 8/11, del 28 febbraio 2012, 2BvR 1390/12, del 12 febbraio 2012 (giudizio preliminare) e del 18 marzo 2014. Per un'analisi dettagliata di queste pronunce v. C. Pinelli, *La giurisprudenza costituzionale tedesche e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014, F. Pedrini, *La sistematica della costituzione finanziaria tedesca e i suoi sviluppi giurisprudenziali*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, p. 307 e ss., nonché se si vuole, C. Caruso, M. Morvillo, *Economic governance and budgetary rules in the european context*, cit.,

E' stato il principio della responsabilità politica nelle scelte di bilancio, che a sua volta riposa nel principio democratico-rappresentativo, ad aver guidato le pronunce del Tribunale, il quale ha condizionato il proprio via libera al pieno coinvolgimento del Parlamento nazionale nella decisione di concedere gli aiuti e nel controllo sugli atti e sulle informazioni condivise dai rappresentanti del governo tedesco nell'ESM¹⁰⁰.

Nella stessa direzione si colloca la saga sul programma OMT: nonostante il Tribunale costituzionale abbia sostanzialmente accettato l'impostazione della Corte di giustizia, non rinvenendo quella «manifesta violazione» del principio di attribuzione che deve sussistere per poter dichiarare un atto *ultra vires*¹⁰¹, sono stati ribaditi i requisiti (condizionalità, delimitazione delle operazioni ai bond a breve scadenza, acquisto sul mercato secondario, effetto sorpresa sull'*an* e sul *quantum* dell'acquisto, temporaneità del "ritiro" del bond dal mercato) che devono sussistere affinché tali operazioni possano rientrare nel mandato della BCE, senza mettere in discussione la

p. 714 e ss. Argomenti simili sono stati spesi dalla Suprema Costa Estone (giudizio del 12 luglio 2012), che tuttavia ha respinto la richiesta di incostituzionalità della legge di esecuzione dell'ESM nella parte in cui il Trattato - art. 4(4) - consente, in circostanze eccezionali, di adottare decisioni con una soglia di voti tale da rendere irrilevante l'orientamento dei Paesi più piccoli, che meno hanno contribuito al fondo. Un richiamo alla "libertà del Parlamento" nella scelta delle misure idonee a soddisfare il meccanismo di correzione in caso di deviazione dall'OMT è contenuto anche nella decisione del Consiglio costituzionale francese che ha dato il via libera alla ratifica del Fiscal compact: cfr. Conseil Constitutionnel, dec. no. 2012-653 DC, par. 25.

¹⁰⁰ V. in particolare la decisione del 7 settembre sugli aiuti finanziari alla Grecia (in particolare par. 122 e ss.), nonché le decisioni sull'ESM, adottate rispettivamente 12 febbraio 2012 (par. 259) il 28 marzo 2014 (in particolare, par. 159 e ss.).

¹⁰¹ Mangold-Honeywell, 2 BvR 2661/06. In tale decisione, i giudici di Karlsruhe non solo hanno ribadito il vincolo, sull'interpretazione del diritto europeo, derivante dalle pronunce della Corte di giustizia, ma hanno anche stabilito che il controllo *ultra vires* può scattare solo qualora la violazione del principio di attribuzione sia «manifesta», nel senso di «sufficientemente qualificata» (cfr. parr. 60-61).

natura derivata dei trattati istitutivi e la titolarità statale della Kompetenz-Kompetenz¹⁰².

A dimostrazione che la partita sia tutt'altro che chiusa, il *Bundesverfassungsgericht* ha effettuato nuovamente rinvio pregiudiziale sulle operazioni di *quantitative easing*, programma solo in parte simile alle OMT¹⁰³. La decisione conferma la sottile paratia che divide la politica economica dalla politica monetaria e, quindi, la possibile interferenza di tali programmi con il principio di attribuzione e con l'identità costituzionale tedesca¹⁰⁴.

Il Tribunale costituzionale tedesco si è mosso in parallelo con altre corti costituzionali, che si sono pronunciate sulle misure di riduzione della spesa pubblica che hanno lambito i diritti sociali riconosciuti dalle Costituzioni nazionali.

In quest'ambito, non è sempre facile tratteggiare orientamenti giurisprudenziali organici e coerenti¹⁰⁵. Per quanto attiene all'ordinamento italiano, la Corte costituzionale ha risparmiato, pur con alcune rilevanti eccezioni¹⁰⁶, dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale i blocchi stipendiali per alcune categorie di dipendenti pubblici non contrattualizzati¹⁰⁷, salvo poi virare verso un sindacato

¹⁰² BvR 2728/13, decisione del 21 giugno 2016, spec. par. 87, 106, 117.

¹⁰³ Il *quantitative easing* si distingue dall'OMT per finalità e modalità di esecuzione. Se entrambi si inseriscono nel macro-obiettivo di consentire una corretta trasmissione monetaria, il primo persegue lo scopo dichiarato di immettere liquidità nel mercato, per alzare il livello di inflazione attorno al 2%. Inoltre, mentre l'OMT è stato solo annunciato, il *quantitative easing* è tuttora in corso, e ne è stata rivelata sia la durata, sia il volume totale di acquisti di titoli di stato e di obbligazioni sul mercato secondario. Sul punto P. Faraguna, *Da Karlsruhe un nuovo rinvio pregiudiziale contro la BCE: inutile o dannoso?*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 930 e ss.

¹⁰⁴ BvG, 2 BvR 859/15, del 18 luglio 2017.

¹⁰⁵ In tal senso v. anche G. Grasso, *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale (gli anni 2015-2017)*, in L. Dorato, G. Grasso (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella lunga crisi economica. La questione pensionistica come caso emblematico*, Napoli, 2017, p. 121.

¹⁰⁶ Sent. n. 223 del 2012, che ha dichiarato illegittimi la decurtazione dell'indennità giudiziaria per i magistrati e il taglio delle retribuzioni dei dipendenti pubblici superiori ai 90.000 euro (sent. n. 223/2012), oltre al contributo di solidarietà per le cd. "pensioni d'oro" (sentenza n. 116/2013, contributo poi salvato nella sent. 173 del 2016 perché costruito come prelievo e non come tributo).

¹⁰⁷ C. cost., sent. n. 304 del 2013, 310 del 2013, 154 del 2014.

più severo una volta allentatasi la crisi economica, e dunque, la necessità di una serrata vigilanza sui conti pubblici. Sono stati giudicati incostituzionali il blocco degli adeguamenti all'inflazione delle pensioni superiori al triplo del minimo¹⁰⁸, il blocco "a regime" della contrattazione collettiva nel pubblico impiego¹⁰⁹, la mancata neutralizzazione dei contributi per disoccupazione nel computo della prestazione previdenziale¹¹⁰. Nonostante la Corte costituzionale non abbia mancato di affermare, con un *obiter dictum* piuttosto impegnativo, come sia «la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»¹¹¹, il controllo di costituzionalità sulle misure incidenti sui diritti sociali si è mosso per «linee interne all'ordinamento designato dalla legislazione»¹¹², valorizzando la composita morfologia del sindacato di ragionevolezza in luogo di un'applicazione categorica e meccanica dei diritti sociali¹¹³.

Quest'approccio è in fondo coerente con la particolare struttura delle situazioni soggettive di prestazione, che porta a distinguere il

¹⁰⁸ Sent. n. 70 del 2015. In tale pronuncia, tuttavia, le valutazioni intorno alla violazione della sufficienza e della adeguatezza del regime pensionistico cedono il passo alle considerazioni intorno alla irragionevolezza per difetto di motivazione dell'atto legislativo (come emerge anche dalla decisione n. 250/2017, che fa invece salva la rivalutazione a scaglioni introdotta a seguito della prima pronuncia).

¹⁰⁹ Sent. n. 178 del 2015, che ha dichiarato illegittimo il blocco "a regime" della contrattazione collettiva nel pubblico impiego. Per una lettura "autentica" di tali decisioni cfr. S. Sciarra, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, p. 360 e ss.

¹¹⁰ Sent. n. 82 del 2017.

¹¹¹ Sent. n. 275 del 2016, con cui la Corte ha dichiarato illegittima una norma di una legge regionale che stabiliva un contributo al servizio di trasporto scolastico per i portatori di handicap incerto nell'*an* e nel *quantum*.

¹¹² A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 87

¹¹³ Non è un caso, allora, che il giudice delle leggi ricorra a paradigmi argomentativi particolarmente flessibili, come la «gradualità» e la discrezionalità del legislatore nella loro attuazione, o la necessaria «temporaneità» delle eventuali limitazioni. Sul punto M. Luciani, *La giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi*, in M. D'Amico, F. Biondi (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017, p. 19-20. Sul punto sia consentito rinviare anche a C. Caruso, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in *La Costituzione finanziaria*, cit., p. 277 e ss.

riconoscimento del diritto (*l'an* e il *quid*) dalla garanzia in concreto predisposta (il quantum della prestazione, variabile dipendente dalle strutture organizzative e dalle risorse stanziata¹¹⁴): mentre la prima non può mai essere messa in discussione dal legislatore, pena lo smarrimento della precettività *magis ut valeat* dei diritti sociali e la conseguente loro degradazione a meri obiettivi programmatici, la seconda è suscettibile di una graduazione legislativa parametrata alla «riserva del ragionevole e del possibile»¹¹⁵. Lungi dall'avallare una trasformazione dei diritti sociali in «false promesse, se non vere e proprie 'menzogne'»¹¹⁶, sintomo del «complessivo smarrimento» del dover essere costituzionale¹¹⁷, il sindacato del Giudice delle leggi si è mosso lungo i binari dei principi «fondativi dello stato sociale di diritto, come quelli di proporzionalità, di eguaglianza» - in una parola - di «ragionevolezza», sinonimo di una «pragmatica linea di resistenza contro gli eccessi dei *decision makers*»¹¹⁸.

Tali osservazioni non valgono solo per l'ordinamento italiano. Significative a tale riguardo sono le pronunce del Tribunale costituzionale portoghese, il quale ha dichiarato illegittime alcune previsioni che incidevano sui diritti dei pubblici dipendenti, quasi a voler sottolineare che nessun principio economicista di efficienza della

¹¹⁴ A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, Roma, 1989, p. 30 e ss., da ultimo M. Massa, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità, nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 77-78.

¹¹⁵ A. Baldassarre, *Diritti sociali*, cit. ult., p. 31, che rievoca un argomento ricorrente della giurisprudenza costituzionale tedesca. Vi è anche chi, come A. Spadaro, *La crisi, i diritti sociali, e le risposte dell'Europa*, in B. Caruso, G. Fontana (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto tra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, 2015, p. 24, si spinge a ritenere che, nella prospettiva dei diritti sociali, la sostenibilità costituisca «l'aspetto "economico" del concetto di ragionevolezza in campo "giuridico"».

¹¹⁶ S. Gambino, W. Nocito, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in *Astrid Rassegna*, 13/2012, p. 28.

¹¹⁷ A. Ruggeri, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Consulta On-line*, 2012, p. 15.

¹¹⁸ Così B. Caruso, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. il caso italiano*, in *Lavoro e diritti sociali nella crisi*, cit., p. 70, nello stesso senso M. Massa, *Discrezionalità*, cit., p. 80.

spesa pubblica può esentare il legislatore dal controllo di proporzionalità¹¹⁹.

Le decisioni dei giudici nazionali hanno abbozzato possibili risposte alle due questioni fondamentali poste dal diritto della crisi. Esse tentano di colmare, per un verso, il *deficit* di democraticità che affligge il *Sonderweg* europeo, e, quindi, di rispondere ai problemi di accentramento funzionale in assenza di un processo di unificazione politica; per un altro, mettono un freno alle riduzioni delle prestazioni nei sistemi nazionali di *welfare*, puntellando, almeno indirettamente, la tenuta dei diritti sociali garantiti dalle costituzioni degli stati membri.

6. *Le proposte di riforma della governance economica e dell'assetto istituzionale dell'UE*

Allo stato attuale, se è forse verosimile affermare che l'Europa si sia lasciata alle spalle la crisi economica, non altrettanto può dirsi per la crisi istituzionale. Il sistema europeo di *governance* riflette lo stallo del processo di integrazione, in evidente rallentamento a seguito della *Brexit* e delle nuove forme di sovranismo autoritario che affliggono alcuni Stati membri¹²⁰.

Non mancano, invero, le proposte di riforma, avanzate soprattutto dagli organi della stessa Unione, le quali tuttavia – lo si

¹¹⁹ Cfr., in particolare, decisioni nn. 353/2012 e 187/201, su cui vedi T. Abbiate, *Le Corti costituzionali dinanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 146 e ss., Id., *Il Tribunale costituzionale portoghese al tempo della crisi: una nuova disciplina in materia di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 438 e ss. Sulla ricca giurisprudenza costituzionale portoghese concernente le misure di riduzione della spesa pubblica v. C. Fasone, *Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective*, EUI Working Paper MWP 2014/25, p. 38 e ss.

¹²⁰ Cfr., da ultimo, la proposta della Commissione, rivolta al Consiglio ai sensi dell'art. 7 TUE, di constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori dell'Unione da parte della Polonia: *Proposal for a Council decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law*, COM(2017) 835 final.

può anticipare sin da ora - non mettono in discussione l'architettura ereditata da Maastricht e, con essa, il peccato originale della separazione delle politiche economiche dalla politica monetaria.

Si tratta di soluzioni che, per la maggior parte, intendono rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e il ruolo delle istituzioni comunitarie. Sembrano invece minoritarie le proposte volte al rafforzamento dell'anima intergovernativa dell'Unione (ad esempio tramite l'attribuzione delle funzioni di sorveglianza sui bilanci nazionali a un organismo terzo istituito nell'ambito dell'ESM¹²¹).

Nel primo gruppo si collocano il rapporto del Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie coordinato da Mario Monti¹²², alcune risoluzioni del Parlamento europeo approvate lo scorso febbraio¹²³, nonché il recente pacchetto presentato dalla Commissione all'inizio di dicembre, preceduto da una comunicazione sul completamento della *governance* economico-monetaria¹²⁴. Alcune di queste proposte riprendono idee già contenute nel *blueprint* della Commissione del 2012¹²⁵, ribadite a grandi linee dal report dei "cinque presidenti"¹²⁶.

¹²¹ È questa un'idea occasionata dalle insoddisfazioni di alcuni governi per l'azione altamente discrezionale della Commissione, che ha reso flessibili e permeabili ad istanze politiche i vincoli di bilancio introdotti negli ultimi anni. Cfr. il *non paper* presentato da Schäuble prima di essere eletto Presidente del Bundestag.

¹²² Gruppo ad alto di livello sulle risorse proprie. Sintesi e raccomandazioni, reperibile su http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_it.pdf

¹²³ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulla capacità di bilancio della zona euro (2015/2344(INI)), Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona (2014/2249(INI)), Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea (2014/2248(INI)).

¹²⁴ Further steps towards completing europe's economic and monetary union: a roadmap, COM(2017) 821 final, nonché le proposte di un regolamento volto all'istituzione del Fondo Monetario Europeo (COM(2017) 827 final), di una direttiva diretta a dotare gli Stati membri di strumenti che garantiscano responsabilità nella gestione delle finanze pubbliche, (COM(2017) 824 final), di un regolamento di modifica del reg. n. 1303/2013 sui fondi di sviluppo e coesione sociale (COM(2017) 826 final), di un regolamento sulla copertura del fondo di supporto delle riforme strutturali (COM(2017) 825 final).

¹²⁵ *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, COM(2012) 777 final/2.

Esse concernono, a diverso titolo, il bilancio dell'Unione, la *governance* economica nonché, più in generale, l'assetto istituzionale europeo.

Con specifico riferimento alla capacità di bilancio, è stato suggerito un aumento delle risorse proprie, in modo da liberare i Paesi membri dai trasferimenti statali e aumentare quindi il potenziale di spesa nazionale¹²⁷. È questa una soluzione coerente con l'ispirazione di fondo della costruzione economica europea, la quale impone la regola del pareggio nominale di bilancio al livello sovranazionale e la possibilità di operare in funzione anti-ciclica a livello statale (v. *supra*, par. 2); essa stride, tuttavia, con le esperienze di alcune federazioni, ove il compito di stabilizzazione economica è affidato, appunto, alle istituzioni federali¹²⁸.

Con specifico riferimento alla *governance* economica, la proposta di direttiva per rafforzare la responsabilità di bilancio suggerisce di incorporare, nel diritto dell'Unione, parte del contenuto del *Fiscal compact*¹²⁹. Chiede agli Stati membri di dotarsi di un «quadro di regole di bilancio numeriche vincolanti e permanenti», specifiche per il singolo Paese, così fissando, nel quadro giuridico nazionale, l'obiettivo di medio termine concordato con la Commissione europea nell'ambito del valore indicato dal *six pack*¹³⁰. La proposta prevede altresì un rafforzamento degli enti indipendenti incaricati di verificare il rispetto degli obiettivi di bilancio, secondo il principio *comply or justify*: le istituzioni politiche che non ritengono di seguire le osservazioni dei

126 Cfr. il *Report Towards a genuine economic and monetary union*, presentato dal Presidente del Consiglio europeo Van Rumpuy il 24 giugno 2012, adottato in stretta collaborazione con il Presidente della Commissione Europea, con il Presidente dell'Eurogruppo e con il Presidente della Banca centrale. A tale documento ha fatto seguito il Report presentato dai cinque Presidenti, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, nel giugno del 2015.

¹²⁷ Gruppo ad alto livello, citò, pp. 9 e ss.

¹²⁸ V. F. Fabbrini, *The Fiscal Compact, the "Golden Rule", and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 36/2013, p. 33, nonché, se si vuole, Caruso, *Vincoli di bilancio*, cit., p. 12 e s.

¹²⁹ Come già prevede l'art. 16 del *Fiscal Compact*.

¹³⁰ Art. 3 (1), COM (2017) 824 final.

fiscal councils dovranno giustificare «pubblicamente la decisione di non osservare tali raccomandazioni»¹³¹

Rimane invece a livello di mera esortazione politica l'auspicio, contenuto in una delle risoluzioni parlamentari, di un maggior coinvolgimento del Parlamento nel semestre europeo¹³².

Nelle intenzioni della Commissione, la fuga dal diritto primario europeo dovrebbe arrestarsi attraverso l'inclusione dell'ESM nel diritto dell'Unione, e con la sua contestuale trasformazione in un vero e proprio Fondo monetario europeo (FME), operante sotto la supervisione del Consiglio e dotato di un'adeguata capacità di erogare e contrarre prestiti. Esso dovrebbe garantire la stabilità finanziaria agli Stati membri in difficoltà, raccogliere fondi attraverso l'emissione di strumenti del mercato dei capitali, effettuare operazioni sul mercato monetario nonché fornire un sostegno comune al Fondo bancario di risoluzione unica¹³³.

Quanto all'assetto istituzionale, la Commissione ha proposto infine di fondere le posizioni del Commissario per gli affari economici e finanziari e del Presidente dell'Eurogruppo nella nuova figura del Ministro europeo dell'economia e delle finanze, il quale avrebbe il compito di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, e di rendere – per così dire – visibili e *accountable* gli orientamenti delle istituzioni europee in materia di bilancio e di politiche economiche¹³⁴.

¹³¹ Art. 3 (6), COM(2017) 824 final. Una previsione simile è già contemplata, per l'ordinamento italiano e in relazione ai compiti dell'Ufficio parlamentare di bilancio, dall'art. 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012, la quale stabilisce che, «[q]ualora, (...) l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a

quelle dell'Ufficio».

¹³² Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona, cit., par. 53.

¹³³ Proposta di un Regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, COM(2017) 827 final.

¹³⁴ Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio europeo, al consiglio e alla banca centrale europea su un ministro europeo dell'economia e delle finanze, COM(2017) 823 final.

Resta invece sulla carta il proposito, avanzato in una delle risoluzioni del Parlamento europeo, di trasformare il Consiglio in sede legislativa, unificando le diverse formazioni, degradando queste ultime a meri organi preparatori¹³⁵.

7. *Alla ricerca dell'unità politica europea. La crisi delle teorie sull'integrazione*

Come emerge da tale panoramica, la trasformazione della *governance* in un vero e proprio *government* non sembra essere all'orizzonte del possibile, lasciato com'è al *flatus vocis* di influenti intellettuali¹³⁶ o alle ambizioni del neo-Presidente della Repubblica francese, il quale sembra aver dato linfa a un nuovo europeismo federalista¹³⁷.

Le proposte presentate dalle istituzioni europee si collocano – non sarebbe potuto essere altrimenti – entro la cornice dell'integrazione neo-funzionalista, nell'ambito cioè di quel processo di delega di funzioni statuali ad organismi tecnocratici che ha contraddistinto la costruzione dell'edificio europeo sin dai trattati istitutivi. Nel progetto originario, la delega di funzioni avrebbe dovuto interessare aree diverse dal mercato così creando un effetto di *spill-over*, capace di diluire gli interessi funzionali e settoriali nell'interesse generale di una comunità unitaria¹³⁸.

Si continua, dunque, sulla strada di un'Unione senza unità, in mancanza di un progetto di unificazione della comunità politica europea, *id est* di un processo costituente di *integrazione politica*,

¹³⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea (2014/2248(INI)), par. 55.

¹³⁶ J. Habermas, "Si può ancora fare politica contro le false idee sull'Europa", *La Repubblica* del 28 ottobre 2017.

¹³⁷ E. Macron, discorso alla Sorbona del 26 settembre, ma v. anche Assemblée Nationale, XV legislatura, *Rapport d'Information déposé par la Commission des Affaires Européennes sur les conventions démocratique de refondation de l'Europe*.

¹³⁸ Cfr. E. Haas, *The Uniting of Europe: political, social and economical forces, 1950-1957*, Stanford, 1958, *passim*.

costruito attorno la condivisione di valori fondamentali del *demos* europeo.

Si persevera in un errore di politica dell'integrazione, sul quale, per ovvie ragioni, i margini di intervento del giurista restano assai angusti.

Non resta che insistere sulla necessità di riprendere il filo della riflessione sui paradigmi teorici dell'integrazione europea: le misure adottate durante la crisi sembrano aver colpito al cuore le dottrine che hanno giustificato o sistematizzato l'integrazione funzionalista, distinta dal costituzionalismo europeo di matrice federale, il quale ha storicamente sostenuto la necessità di trasferire la sovranità statale ad un ente unitario a sovranità indivisa¹³⁹.

Verrebbe quasi da dire che il diritto europeo della crisi ha "falsificato", evidenziandone l'incompiutezza teorica, le ipotesi teoriche finora seguite dalla dottrina maggioritaria per classificare il *federalizing process* europeo.

La fuga dalle forme del diritto europeo, l'accentuazione dell'anima intergovernativa del coordinamento economico, il ruolo assunto dal Consiglio europeo nei momenti più difficili della crisi hanno smentito l'idea che la dinamica integrativa possa sempre seguire la strada della delega di funzioni statali ad autorità tecnocratiche. È emersa, anzi, una carenza di *auctoritas* di queste ultime nei momenti di tensione del sistema: nello stato di eccezione, innescato dalla crisi, la salvezza dell'ordinamento europeo è stata assicurata dal Consiglio europeo e, prima ancora, dalle decisioni prese dal direttorio franco-tedesco¹⁴⁰.

D'altronde, l'accentramento verticale delle funzioni, l'imposizione di ulteriori vincoli sulle politiche economiche e di bilancio - settore ove, insieme alla politica estera e di difesa, gli Stati membri dovrebbero dirsi compiutamente sovrani - il rafforzamento

¹³⁹ Su cui v. A. Spinelli, *Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea*, in Id., *Il progetto europeo*, Bologna, p. 151 e s.; G.F. Mancini, *The making of a Constitution for Europe*, in *Common Market Law Review*, 26 (4) 1989, p. 595 e s.

¹⁴⁰ S. Fabbrini, *Intergovernmentalism and its limits*, cit., p. 1018. Per un utilizzo delle categorie schmittiane per decifrare la dinamica politica della crisi europea cfr. C. Joerges, *Europe's Economic Constitution in Crisis*, cit., p. 310 e s.

della discrezionalità politica in capo a istituzioni tecnocratiche come la Commissione, l'interventismo della Banca centrale (al limite del proprio mandato istituzionale) hanno in parte smentito la ricostruzione dell'Unione europea come soggetto meramente regolatore, che opera asetticamente, con *expertise* tecnica e autonomia dal circuito democratico-rappresentativo in settori «orientati all'efficienza»¹⁴¹, ove il cittadino medio rimane «razionalmente ignorante»¹⁴².

Non solo: il diritto della crisi ha in parte contraddetto la classificazione dell'ordinamento sovranazionale quale innovativo esempio di ordinamento costituzionale senza Stato, di un sistema cioè che trova il proprio fondamento ora nella «tolleranza costituzionale» di popoli e culture distinte ma unite dal rispetto della diversità¹⁴³, ora nella tutela multilivello dei diritti fondamentali, i quali fornirebbero una condivisa identità europea, a sua volta scaturente, in un processo circolare di legittimazione, dalle tradizioni comuni degli Stati membri¹⁴⁴.

La tolleranza costituzionale sembra essersi smarrita nell'irrigidimento dei vincoli di bilancio e nel percorso di convergenza macroeconomica imposto attraverso indicatori calcolati *ex ante* a prescindere dalle concrete condizioni dei singoli Stati membri, nonostante gli sforzi della Commissione Juncker volti a garantire un certo grado di flessibilità nella loro applicazione. Il volto di un'Europa fondata su processi «di condivisione, persuasione, obbedienza volontaria»¹⁴⁵ sembra essere definitivamente compromesso dalle dinamiche del federalismo esecutivo: dall'occhiuta sorveglianza della Commissione, dai pervasivi vincoli macro-economici e di bilancio, dai meccanismi di assistenza finanziaria subordinati al principio di

¹⁴¹ G. Majone, *European's 'Democratic Deficit': the Question of Standards*, in *European Law Journal*, 4 (1) 1998, p. 510 e s.

¹⁴² A. Moravcsik, *In defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 2002, p. 614.

¹⁴³ J.H.H. Weiler, *Federalismo e costituzionalismo. Il «Sonderweg» europeo*, in *Id.*, *La Costituzione dell'Europa*, p. 523 e s.

¹⁴⁴ Per primo, I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 27/2002, p. 511 e s.

¹⁴⁵ Così F. Palermo, *La forma di Stato dell'Unione Europea: per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, 2005, p. 227.

condizionalità, dal ruolo di supervisione svolto da istituzioni internazionali.

Si consolida la natura “vincolata” dello Stato costituzionale nell'Europa del XXI secolo: se nello Stato nazione a sovranità indivisa, ispirato ai principi del costituzionalismo, il vincolo giuridico al potere politico era essenzialmente interno, delineato dalla Costituzione e dai suoi corollari (rigidità, controllo di costituzionalità, principio di legalità etc.), la adesione alla costruzione europea dopo Maastricht segna la nascita del «vincolo esterno» quale condizione permanente dello Stato europeo. Secondo alcune letture, il *Member State* è il nuovo paradigma organizzativo dell'ente statale in Europa, contraddistinto dalla precettività interna di regole prodotte al di fuori dei confini nazionali, alle quali lo Stato sceglie liberamente di sottomettersi; dalla burocratizzazione dell'azione di governo; da criteri di legittimazione del potere politico fondati sull'efficienza e sull'apprezzamento esterno da parte dei governi degli altri Stati membri e delle istituzioni tecnocratiche dell'Unione¹⁴⁶.

Le riforme approvate in occasione della crisi economica hanno portato alla «dismissione del lessico costituzionale»¹⁴⁷, allo svelamento della reale natura dell'ordinamento sovranazionale, il quale rimane, per le sue peculiari modalità di funzionamento e per le finalità settoriali che lo caratterizzano, un ordinamento *sui generis*, una “comunità di diritto” ma non una “comunità di diritto costituzionale”. Nessuna «decostituzionalizzazione»¹⁴⁸ dell'ordinamento sovranazionale, dunque, ma solo la «fine degli equivoci»¹⁴⁹, rispetto a un sistema che ruota attorno alla necessità di mantenere l'ordine istituzionale del mercato e, con esso, i suoi corollari: moneta unica e convergenza macroeconomica.

Non è più il tempo di edulcorare l'integrazione funzionalista con la narrazione della *Grundrechtsgemeinschaft*. Fallito il progetto di Costituzione europea, di cui la Carta dei diritti avrebbe dovuto rappresentare il nucleo duro, è andato via via perdendo vigoria

¹⁴⁶ C. Bickerton, *European integration*, cit., p. 67 e s.

¹⁴⁷ M. Dani, *Il diritto pubblico europeo*, cit., p. 360.

¹⁴⁸ Come invece sembra sostenere M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale europea*, Napoli, 2016, p. 102.

¹⁴⁹ M. Dani, cit. ult.

l'effetto inducente e federalizzante della dichiarazione sovranazionale¹⁵⁰. Le misure adottate negli ultimi anni hanno mostrato quanto fossero deboli le condizioni di applicabilità della Carta e l'efficacia delle sue situazioni soggettive¹⁵¹, rispetto alla solidità dei diritti garantiti dalle Costituzioni nazionali; una Carta di cui, all'indomani dell'entrata in vigore e con riferimento alle sue enunciazioni solidaristiche, era stata già sottolineata la ^{natura} difensiva, di conservazione degli *standard* di tutela sociale presenti negli Stati membri, che ne disinnesci la funzione promozionale e di innovazione sociale¹⁵².

Il diritto europeo della crisi ha dimostrato, se ancora ce ne fosse stato bisogno, che i diritti fondamentali non possono reggersi esclusivamente sulle esili gambe di una dichiarazione sovranazionale, ma necessitano di un processo di unificazione politica e, quindi, di un soggetto unitario che persegua i fini generali della comunità di riferimento¹⁵³.

¹⁵⁰ Cfr. gli auspici della delegazione italiana alla Convenzione. V. per tutti A. Manzella, *Dal mercato ai diritti*, in A. Manzella, P. Melograni, E. Paciotti, S. Rodotà, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001, p. 54.

¹⁵¹ In questo senso anche A. Guazzarotti, *Crisi dell'euro*, cit., p. 103 e s.

¹⁵² F. Saitto, "Risocializzare l'Europa". *La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in questo numero della *Rivista*, p. 3, il quale riattualizza quanto già sostenuto da P. Ridola, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e lo sviluppo storico del costituzionalismo europeo*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, p. 181.

¹⁵³ Questa è una delle osservazioni che, ad avviso di chi scrive, si può trarre dalla sent. n. 269 del 2017 della Corte costituzionale, che ha riservato al proprio sindacato la norma interna contrastante con la Carta di diritti fondamentali. Proprio perché la Carta ha la medesima sostanza della Costituzione, solo l'ordinamento costituzionale è in grado di offrire un rimedio adeguato alla violazione dei diritti fondamentali (sul punto v. A. Ruggeri, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto euounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, su questa *Rivista*, nonché il dibattito ospitato sul Forum di Quaderni costituzionali e i primi commenti di C. Caruso, L. Salvato, A. Guazzarotti, R. Conti. In generale, v. la relazione di A. Barbera, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia*, reperibile su www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/SIVIGLIA_BARBERA.pdf per certi versi anticipatrice della citata pronuncia.

Anche per rispondere alla intrinseca debolezza della Carta, è stato ora proclamato, su iniziativa della Commissione, il Pilastro europeo dei diritti sociali, una dichiarazione volta a ribadire l'impegno delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella tutela dei diritti di prestazione¹⁵⁴.

A prima vista, la proclamazione inter-istituzionale non sembra in grado di scuotere l'ordinamento sovranazionale, e non solo perché *soft law* dal debole valore precettivo¹⁵⁵. In Europa, la questione politica precede la questione sociale: nessun aggiornamento, nessun nuovo "livello" di tutela dei diritti di prestazione può essere pensato in assenza di una «sfera pubblica e di un sistema politico [unitario e] sovranazionale»¹⁵⁶, almeno nel senso che nessuna pretesa soggettiva può essere compiutamente posta in assenza dell'unità del corpo politico, anche in una dimensione più ampia rispetto allo Stato nazione. I diritti – e il discorso vale *a fortiori* per i diritti sociali, che richiedono coperture finanziarie e apparati serventi - non possono ridursi alla *prudentia iuris* e al frammento di valore sprigionato dal caso concreto: essi sono, all'uno, principi normativi e programmi di azione che presuppongono uno Stato, e cioè una comunità unita e organizzata attorno ad essi e *in vista* della loro realizzazione.

Extra unitatem nihil salus: è la storia del costituzionalismo liberaldemocratico a insegnare che sono «i processi di unità politica» a

¹⁵⁴ Cfr. Proclamation of the European Pillar of Social Rights, https://ec.europa.eu/commission/publications/european-pillar-social-rights-booklet_it

¹⁵⁵ Scrive di «fragile pilastro» animato da «buone intenzioni» S. Giubboni, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 960. La proclamazione è stata anticipata da una Raccomandazione della Commissione 2017/761 del 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali, dalla comunicazione "Istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali", COM (2017) 250 final, dalla proposta "Proclamazione interistituzionale sul Pilastro europeo dei diritti sociali", COM (2017) 251 final, e da un Documento di riflessione sulla dimensione sociale europea COM (2017) 206 final. Sul pilastro sociale europeo v. comunque F. Saitto, "Risocializzare l'Europa", cit., p. 21.

¹⁵⁶ M. Dani, cit. ult., p. 362.

«portare a sempre più intense forme di estensione e tutela dei diritti fondamentali», non certo il contrario¹⁵⁷.

[15. 02. 2018]

Abstract: The articles discusses how the European Union (EU) managed the economic and financial crisis, trying to fill the institutional gaps inherited from the Maastricht Treaty. This process brought to a deep institutionalisation and centralization of the EU economic governance, enhancing the EU's and Member States' executives and causing a paradoxical move towards a bureaucratization of political institutions and a politicization of technocratic institutions. This kind of “executive federalism” is quite different from a political federalizing process: firstly, it is led hierarchically by the center, amplifying the internal dualism, typical of a multilevel polity, between Member States and supranational institutions. Secondly, the European federal dynamic lacks political unity, which is not the result but rather the starting point of a political federalising process. The sui generis nature of the European “executive federalism”, having passed the deferential scrutiny of the European Court of Justice, resulted in reactions in the national Courts, which reaffirmed the limited and enumerated powers of the European Union. Against this background, EU institutions have been preparing a reform plan, which does not question the neo-functional structure of the EU. Faced with this political conundrum, academics can only observe how the very nature of executive federalism highlights the failure of the mainstream doctrines of European integration.

Keywords: monetary union, economic governance, executive federalism, political unity, EU reform

Abstract: La crisi economica ha colpito la difettosa impalcatura istituzionale europea ereditata dal Trattato di Maastricht, il quale ha

¹⁵⁷ Così A. Barbera, *La Carta dei diritti*, cit. p. 17, nello stesso senso G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista Aic*, 3/2017, p. 46 e s.

separato la politica monetaria (affidata a un'istituzione sovranazionale come la BCE) dalle politiche economiche (assegnate al coordinamento intergovernativo). Questo assetto, incapace di rispondere agli shock causati dalla crisi, ha costretto l'Unione europea ad intervenire con una serie di misure che hanno tentato di colmare le lacune istituzionali dei Trattati. Il diritto europeo dell'emergenza ha impattato sui tradizionali percorsi dell'integrazione, innescando un pervasivo processo di regolamentazione e di accentramento orizzontale delle funzioni di politica economica, con contestuale valorizzazione degli esecutivi Corrado Caruso Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea dell'Unione e degli Stati membri, secondo una dinamica (per certi versi paradossali) di burocratizzazione dei processi politici e di politicizzazione delle istituzioni tecnocratiche. Questa dinamica, che ha preso il nome di "federalismo esecutivo", è irriducibile a un autentico processo federativo, capace di portare verso forme più compiute di unità politica. L'attuale dinamica federale in corso in Europa rimanda, infatti, a una centralizzazione "gerarchica" imposta, almeno in parte, dal centro, amplificando il dualismo tra istituzioni sovranazionali e Stati membri tipico della governance multilivello; inoltre, l'unità politica, assente in un sistema di matrice neo-funzionalista, non è il risultato ma il presupposto dei processi di integrazione di un sistema federale. L'attuale processo istituzionale dell'Unione è passato indenne al sindacato deferente della Corte di Giustizia, ma ha innescato la reazione delle Corti costituzionali nazionali (in particolare, del Tribunale costituzionale tedesco), le quali hanno voluto riaffermare la natura derivata (e, dunque, intrinsecamente limitata) dell'Unione europea. Dopo aver passato in rassegna le varie ipotesi di riforma dell'assetto istituzionale, l'articolo sostiene che nessuna delle proposte in campo metta in discussione il peccato originale dell'Unione europea, creazione «neo-funzionalista» frutto delle «réalisations concrètes» di élite politico burocratiche. Si persevera, infatti, nella costruzione di una Unione senza unità, in mancanza, quindi, di un progetto di unificazione della comunità politica europea, id est di un processo costituente di unificazione politica, costruito sui valori fondamentali del popolo europeo. In conclusione, l'articolo sottolinea come la dinamica istituzionale in

Corrado Caruso

*Le prospettive di riforma dell'Unione
economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*

corso nell'Unione smentisca buona parte delle principali dottrine sull'integrazione europea.

Parole chiave: Unione monetaria, governance economica, federalismo esecutivo, unità politica, riforma dell'UE

Corrado Caruso - *Senior Lecturer* in Diritto costituzionale, Università degli studi di Bologna, Assistente di studio presso la Corte costituzionale (corrado.caruso@unibo.it)