

IL «NON GOVERNO» EUROPEO DELL'ECONOMIA E LA CRISI DELLO STATO SOCIALE*

di Carlo Iannello

Sommario: 1. Premessa: crisi della politica e delle costituzioni. - 2. Pareggio di bilancio e diritti sociali. - 3. Crisi dello stato sociale e del modello europeo di società. - 3.1. La limitata concezione europea dei diritti sociali. - 3.2. La messa in discussione delle prestazioni di carattere sociale. - 3.3. L'insostenibilità sociale delle regole economiche europee. - 4. Il «non governo» europeo e la fine dell'intervento pubblico nell'economia.

1. Premessa: crisi della politica e delle costituzioni.

La crisi che sta attraversando il continente europeo può essere sintetizzata in una breve formula: è una crisi della politica e delle Costituzioni¹. È come se la politica e i governi democratici avessero abdicato ai propri compiti per cederli, perlomeno con riferimento al governo dell'economia, ad attori non politici, dalle autorità di regolazione dell'economia alle banche centrali, alle imprese multinazionali, alle organizzazioni internazionali che si occupano dei più svariati settori economici². Spesso, per brevità, ma con efficace sintesi, si sostiene che «governano i mercati», per indicare che siamo passati da un governo delle cose fondato sul principio della sovranità popolare, a una situazione in cui l'economia non è più governata dai soggetti pubblici, figli della tradizione del costituzionalismo, cioè dai governi, nel senso proprio del termine, ma da un insieme di nuove istituzioni caratterizzate proprio per essere *indipendenti* dai governi. Ciò che è, appunto, riassuntivamente descritto attraverso la locuzione «governo dei mercati». Ed è per questo motivo, probabilmente, che il concetto sociologico di «governance» appare, sempre più spesso, anche negli studi giuspubblicistici, proprio perché meglio riesce a descrivere questa nuova condizione del potere, sempre più frammentato, se non fluido³; un concetto utile per descrivere una realtà in cui diminuisce sempre di più lo spazio del governo (inteso in senso classico, cioè come *gouvernement*, volendo utilizzare il termine inglese), per fare posto a un inedito «governo delle cose», costruito oltre gli schemi del costituzionalismo classico, e dominato da attori nuovi, del tutto estranei a questa tradizione giuridico-politica⁴.

Le categorie attorno alle quali il potere pubblico è stato costruito, dall'epoca della modernità in poi, e in particolar modo dalle costituzioni liberali, prima, e da quelle democratico-sociali, poi

* Sottoposto a referaggio.

1 Questo aspetto era già stato messo in luce limpidamente e da tempo. Cfr. G. Guarino, *L'Europa e la fine della politica*, Milano, Mondadori, 1997. Cfr., inoltre, dello stesso autore, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Napoli, 2014, passim. Sul punto si veda anche M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 124-188 a cui si deve un'analisi sorprende per la sua attualità. Cfr., di recente, su questi temi, G. Azzariti-S. Dellavalle, *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, Napoli, ESI, 2014; G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli 2012, p. 67 ss.

2 Su questi temi si rinvia a S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003, passim; Id., *Il diritto globale*, Einaudi, Torino, passim; Id., *Chi governa il mondo*, Il Mulino, Bologna, 2013, passim.

3 Cfr. per un'analisi sociologica, Z. Bauman, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

4 Osserva a tale proposito Alain Supiot, *Homo juridicus. Saggio sulla funzione antropologica del diritto*, Milano, Bruno Mondadori, 2006, 181 che «la dinamica della libera concorrenza ha conferito autorità a una quasi-magistratura economica» composta da tutti quegli attori (Commissione europea, Banca Europea e altre Autorità di regolazione) che fondano la propria legittimità su un principio diverso da quello democratico rappresentativo, le quali hanno sterilizzato il potere economico agli stati «e conferito anche un potere senza precedenti ai mercati finanziari» (Ibidem)

- cioè sovranità, democrazia, diritti, rappresentanza politica (che chiama in causa il ruolo essenziale dei partiti)⁵ - paiono essere diventate obsolete. Il loro declino trascina con sé persino il linguaggio dei diritti e quello, altrettanto essenziale per ogni vera comunità politica, dei doveri «inderogabili» di solidarietà, menzionati nella Costituzione repubblicana, non a caso, tra i principi fondamentali.

Le nuove categorie della «tecno-economia» (profitto, produzione, mercato, competizione, consumo)⁶ invadono tutti i campi, anche quello del politico e del giuridico e il diritto si disancora dal suo fondamento originario, primo fra tutti quello rappresentato dal territorio⁷, determinando la perdita di senso dei valori su cui le costituzioni erano state edificate.⁸ La decisione 'politica', orfana delle sedi che erano state individuate dalle costituzioni democratico-sociali, formalmente

5 Cfr., a tale proposito, C. De Fiore, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Ediesse, 2012, passim. Questo volume ha il pregio di non indulgere nella retorica europeista di cui siamo stati vittime negli ultimi anni e di analizzare il processo di integrazione europea attraverso la lente delle categorie classiche del costituzionalismo come sovranità popolare, diritti, democrazia. Ne risulta un quadro a tinte fosche, da cui emerge un'Europa dominata dall'ideologia liberista dove «non c'è spazio» per i diritti sociali, la sovranità popolare e la democrazia e che – proprio per questo – è profondamente lontana dai popoli e dai cittadini, come dimostrato, peraltro, dai numerosi risultati referendari che hanno a più riprese frenato il processo di integrazione. Un'Europa in cui trovano «cittadinanza» solo i diritti funzionali alle libertà economiche mentre, con riferimento ai diritti sociali si assiste a un atteggiamento ambiguo: da un lato è lasciato agli Stati il compito di tutelarli, dall'altro però sono sottratte agli Stati stessi le tradizionali leve necessarie per il loro finanziamento. Un'Europa in cui manca il popolo non perché ci siano diverse lingue ed etnie ma perché mancano i luoghi in cui i popoli si possano esprimere politicamente e diventare unità politica, ossia movimenti politici organizzati a livello europeo. Un'Europa in cui si avverte pertanto una profonda «questione democratica» che non può essere banalizzata con l'ingannevole concetto del «deficit democratico»: ribadisce De Fiore, infatti, che la democrazia in Europa è assente, non deficitaria e che, pertanto, l'Europa non è «un'organizzazione democratica». Per uscire da questo stallo, occorre realizzare un processo «autenticamente democratico e politicamente compiuto» per approdare ad una costituzione al cui inizio possa essere scritto «We the people of Europe». La prospettiva possibile e democratica, secondo l'Autore, è rappresentata dalla costruzione di uno «Stato sociale europeo». La scelta che l'Europa ha di fronte a sé - osserva conclusivamente De Fiore - è netta: essa è chiamata a decidere se stare dalla parte delle tecnocratie e dei mercati «oppure se schierarsi finalmente dalla parte della sovranità e quindi della democrazia» e dei diritti.

6 Cfr. N. Irti, *Nichilismo giuridico*, Laterza, Bari 2004, passim. Osserva lucidamente l'A.: «Le categorie del capitalismo – mercato, competizione, efficienza, professionalità, apprendimento, ed altre – sono oramai categorie di un unico pensare: esse invadono i campi più diversi, dai servizi pubblici alla vita domestica, dalla scuola alla sanità, dalle iniziative culturali alle pratiche religiose. Il mondo che ci sta intorno e in cui trasciniamo la nostra esistenza, ci appare, e vuole apparire, come un'immensa e unica impresa» (Ibidem, 31).

7 Cfr. N. Irti, *Nichilismo giuridico*, cit., che scrive: «La globalizzazione sradica il diritto dai luoghi antichi, e lo getta dinnanzi alla a-topia dei mercati. Le norme sono oramai senza patria: il diritto, che voglia inseguire e catturare gli scambi globali, telematici o televisivi, o altri, introdotti dalla tecnica, si trova nella necessità di sciogliersi dai luoghi nativi, e di tendere fino allo spasimo le risorse dell'artificialità. Il *nomos* originario, il fondamento tellurico, è inerme e smarrito di fronte alla latitudine planetaria della tecno economia. La misura della regola è impari rispetto alla misura del regolato. Si è rotta la co-estensione territoriale tra sfera economica e sfera politico giuridica. Di qui l'esigenza di dar fondo alle risorse dell'artificialità, di ripristinare l'antica co-estensione o nella forma di grandi imperi o mercè accordi fra Stati. Ma così il superstite legame, che pur serviva a conferire qualche senso alla volontà di norme, che pur orientava con il vincolo della tradizione i contenuti di diritto, quel legame si esaurisce ed estingue. Le patrie del diritto cadono nel silenzio; e la volontà normativa si ritrova, fra dolorose e mute macerie, sola, dinanzi alla globale immensità dell'economia» (Ibidem, pp. 27-28).

8 Cfr. N. Irti, ult. op. cit., 25, ove si legge: «L'estrema fede dell'Occidente è nell'economia di mercato. La quale pur costruita intorno al valore delle merci, non è in grado di offrire un senso complessivo, un 'dove' della vita e della storia. Tanti valori, e nessun valore! E poiché la volontà di profitto e indifferente rispetto ai contenuti, è tutto può ridurre a merci e tutti a funzionari degli scambi, ecco che essa confluisce nell'ambito del nichilismo e concorre nella distruzione degli antichi valori. Dall'economia ci viene (e avvolge per ogni lato il diritto) l'idea di produzione, di un fare umano che insieme distrugge e costruisce trae in vita e destina a morte».

ancora vigenti, diventa appannaggio dei nuovi attori economici. E non v'è materia più chiara in cui si possa vedere questo scollamento fra i canali e gli attori costituzionali della decisione politica e i processi reali con cui si prendono effettivamente le decisioni che quello, appunto, delle politiche economiche, di bilancio e in materia finanziaria.

La crisi che stiamo vivendo, in Europa e nel nostro paese è, dunque, prima di ogni cosa, una crisi della politica e delle costituzioni. Nell'ordinamento nazionale la costituzione sta sempre più perdendo di effettività e si sta destrutturando la stessa impalcatura costituzionale, minando le fondamenta su cui la comunità nazionale era stata costruita. Questo processo di decomposizione interno non è stato tuttavia compensato da uno parallelo di ricostruzione di una comunità politica a livello sovranazionale, perché l'Europa politica non solo è ben lungi dall'essere stata attuata, ma sta prendendo una deriva che la vede sempre di più un'Europa della tecnocrazia, fondata sulla finanza e sui mercati, priva di qualsiasi legame sociale, politico e popolare. Con sempre più forza si sostiene che l'Europa è una realtà in cui il linguaggio del costituzionalismo (diritti, democrazia, sovranità, rappresentanza politica) ha difficoltà ad affermarsi e le più recenti vicende ne offrono un'ulteriore conferma⁹.

Se la crisi che sta coinvolgendo il nostro Paese e l'Europa ha la medesima causa, diverso è però il modo con cui essa si manifesta nel contesto sovranazionale e in quello nazionale. Infatti, mentre a livello nazionale si è innescato un processo di destrutturazione dello spazio pubblico, dei principi e valori costituzionali, della loro prescrittività (e dunque di quanto costruito in loro attuazione, cioè dell'identità e dell'unità nazionale attorno a cui è stata edificata la sfera pubblica, fondata sul welfare - quindi diritti sociali - partiti e parlamento¹⁰), a livello sovranazionale invece non occorre destrutturare, ma semplicemente non ricostruire, in questo contesto allargato, una nuova e più ampia dimensione pubblica, che sia in grado di compensare il vuoto determinato a livello nazionale. Di modo che in questo spazio, nazionale ed europeo, lasciato libero dalla forza normativa e prescrittiva dei principi e dai valori del costituzionalismo, sia occupato da altri principi, primo fra tutti quello della concorrenza, e pertanto dominato dagli attori economici i quali, per rendere esecutive le loro decisioni, si servono di autorità 'tecniche' che sono e che devono essere, nella forma e nella sostanza, «indipendenti» dal potere politico¹¹.

Ciò che non solo lascia nell'ombra il dibattito sulla dimensione costituzionale dell'Unione europea¹², ma ci dà il segno di un processo sovranazionale che sta percorrendo strade del tutto

9 Cfr., sul punto, C. De Fiore, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, passim.

10 Come osserva lucidamente M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid on line*, n. 3-2013, secondo il quale « la crisi dell'unità nazionale è andata di pari passo con la crisi del welfare, dei partiti e del Parlamento ».

11 La stessa Commissione europea, secondo l'art. 17.3 del TUE «esercita le sue responsabilità in piena indipendenza». L'articolo prosegue stabilendo che «i membri della Commissione non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con le loro funzioni o con l'esecuzione dei loro compiti». La novità introdotta dall'art. 14.1 del TUE, ossia l'elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento, ha indotto parte della dottrina a ipotizzare l'instaurazione di una forma di governo di tipo parlamentare. Cfr. ad esempio, C. Pinelli, *Rappresentanza e democrazia nel trattato costituzionale e nella recente esperienza dell'Unione*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Giappichelli, Torino, 2006, 97 e ss. Sul punto cfr., di diverso avviso, C. De Fiore, *L'Europa al bivio*, cit., 175 e ss., secondo cui al Parlamento sarebbe concesso solo di pronunciarsi con un voto di approvazione per ratificare una volontà politica già espressa dal Consiglio.

12 Per questo dibattito cfr. A. Lucarelli-A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Quaderni della Rassegna di Diritto Pubblico Europeo, Napoli, 2003; A. Lucarelli-A. Patroni Griffi (a cura di),

diverse da quelle che hanno determinato la nascita delle realtà statuali. È stato a tale proposito recentemente osservato che «proprio le vicende degli ultimi anni hanno dimostrato che la *sostanza* di una costituzione non si adatta ad una *forma* che non abbia le caratteristiche minime di una comunità politica (il che significa, nella dimensione storica della modernità: di uno Stato, anche se è ovvio che di quella medesima forma sarebbe possibile concepire manifestazioni alternative)»¹³.

La crisi che stiamo vivendo in Europa è, dunque, la conseguenza di una più profonda crisi della politica e del costituzionalismo, inteso quest'ultimo come quel movimento nato per limitare il potere e farlo dispiegare attorno ad alcuni basilari principi cardine, quali libertà, eguaglianza e solidarietà, che si sono poi tradotti, nella concreta vita degli ordinamenti democratici, nel riconoscimento dei diritti sociali, nella nuova concezione della sovranità, divenuta popolare, in sintesi in tutto ciò che simbolicamente richiama la stessa idea di democrazia. Questa crisi, che è allo stesso tempo crisi del processo di integrazione europea e delle costituzioni dei paesi membri, coinvolge le comunità nazionali, trascinandole, come è stato osservato, in un inconcepibile «ritorno all'antico», cioè in una «rapida regressione verso la pre-modernità»¹⁴.

Questa regressione, certamente tale sul piano concettuale, lungi dal proporre la riedizione delle strutture pre-moderne del potere (ossia quelle del feudalesimo), in concreto opera attraverso forme completamente inedite. Le politiche neoliberali, infatti, determinano un sostanziale stravolgimento dei paradigmi che hanno retto gli ordinamenti liberal democratici con particolare riferimento al rapporto tra politica, diritto ed economia. In questo nuovo contesto, il diritto nulla altro deve fare se non limitarsi a regolare le dinamiche del mercato concorrenziale, ove esso esista, oppure deve creare meccanismi idonei a simulare tale dinamica, in tutti quei casi in cui la dinamica concorrenziale sia assente. In altri termini, deve fondare un ordine astratto, all'interno del quale possa svolgersi pienamente la dinamica concorrenziale, senza imporre però il perseguimento di alcun fine specifico¹⁵.

Si tratta di un vero e proprio capovolgimento rispetto al tradizionale paradigma liberale,

Dal Trattato costituzionale al trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea, Quaderni della Rassegna di Diritto Pubblico Europeo, 2009.

13 M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 21.

14 Così G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013. Le costituzioni - chiarisce l'Autore - intese nella loro moderna e più profonda accezione, non sono atti che descrivono l'assetto dei poteri dello Stato, ma, al contrario, contengono un ambizioso programma di «emancipazione sociale», fondato sugli ideali universali di libertà, eguaglianza e fratellanza. Le costituzioni, insomma, come «utopie concrete» che storicizzano principi e valori, predispongono un coerente catalogo di diritti e ne garantiscono l'attuazione. Per questo la costituzione, intesa in senso moderno, fonda il potere e contestualmente, proprio a garanzia dei valori e dei diritti proclamati, lo limita. L'Autore mette in luce le cause che stanno minando questa «idea» di costituzione, trascinando così (paradossalmente e pericolosamente) la post-modernità in un incredibile «ritorno all'antico», in una «rapida regressione verso la pre-modernità». Da un lato il rovesciamento del «rapporto tra costituzione e politica», come dimostrano anche le recenti riforme costituzionali, che hanno imboccato il percorso inverso rispetto a quello del costituzionalismo classico, spingendo verso l'assolutizzazione del potere, disancorandolo da ogni vincolo. Dall'altro, sul piano globale, la mondializzazione non solo sta deterritorializzando il luogo delle decisioni oltre i confini statuali, in spazi sempre più dilatati, ma i valori e principi che in questi spazi si affermano contraddicono i programmi di emancipazione sociale sanciti nelle costituzioni. La *lex mercatoria* globale, prodotta dalle comunità di affari, rifugge la dimensione statale proprio per «affrancarsi dai principi regolativi imposti dalle costituzioni». Il rischio, pertanto, è che da atti fondativi, posti al di sopra di tutto, le costituzioni diventino espressione di un «diritto debole», con la conseguenza che la medesima debolezza contagi la tutela dei diritti e che gli stessi limiti al potere divengano «cedevoli». Serve, secondo l'Autore, un'idea di comunità inclusiva in cui riaffermare i principi e i valori fondativi delle costituzioni (libertà, eguaglianza e fratellanza) per ridare «forza al costituzionalismo moderno».

15 Cfr. N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 2001, *passim*.

quello del *laissez faire*, che individuava l'economia (e l'economia politica in particolare) come un elemento volto alla limitazione dei poteri statali.

Questo capovolgimento opera in due modi che sono fra loro collegati.

In primo luogo, muta radicalmente la funzione stessa dell'economia. Contrariamente al paradigma del pensiero liberale classico, l'economia, da fattore volto alla limitazione dei poteri statali, diviene proprio l'elemento in grado di legittimare gli stessi poteri pubblici¹⁶, che però, in tal modo, fuoriescono dai cardini tracciati dalle costituzioni liberal-democratiche¹⁷.

In secondo luogo, e proprio a causa del ribaltamento della relazione tra economia e politica, per cui è la prima a legittimare l'intervento dei poteri pubblici (pubblici, si badi, ma non statali nel senso tradizionale del termine¹⁸), questo intervento può estendersi senza limiti nella misura in cui

16 Come osservato da Michel Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al collège de France (1978-9)*, Feltrinelli, 2005, 84 e ss., lo stato che per primo ha adottato i paradigmi di governo neoliberali, che sono oggi estesi su scala planetaria, è lo stato tedesco e ciò risiede, secondo l'Autore, in una ragione storica. Avendo perso la propria legittimità politica e giuridica dopo la sua dissoluzione conseguente alla caduta del regime nazista, lo stato tedesco ha trovato una sua nuova forma di legittimità che sovverte il classico paradigma dello stato liberale: secondo questo paradigma, lo stato, la cui legittimità è politicamente storicamente e giuridicamente data, deve essere limitato proprio al fine di lasciare spazio all'esercizio della libertà economica. «I tedeschi – scrive Foucault – dovevano risolvere il problema opposto: dato uno stato che non esiste, in che modo farlo esistere a partire da questo spazio non statale che è quello di una libertà economica?» M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al collège de France (1978-9)*, cit., 84. Il problema che si pose fu dunque quello di «come legittimare questo Stato» a partire dalla libertà economica «destinata ad assicurare la sua limitazione e, al contempo, consentirgli di esistere». Si tratta, per dirla sempre con Foucault, dell'obiettivo «primario, storicamente e politicamente primario, del neoliberalismo» (M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al collège de France (1978-9)*, cit., 94) ossia in che modo «la libertà economica può essere al contempo ciò che fonda e ciò che limita uno stato, la sua garanzia e la sua cauzione» (Ibidem). Come ricorda Foucault, i teorici del pensiero ordoliberal dell'economia diedero risposta a questa domanda, riuscendo a costituire quello che è stato definito il primo stato economico e, alcuni di loro, parteciparono anche in qualità di negozianti del Trattato di Roma. Si tratta di Muller-Armack che diventerà anche sottosegretario di stato di Ludwig Erhard. Osserva M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al collège de France (1978-9)*, cit., 87, a proposito della ricostituzione dello Stato tedesco dopo le macerie della seconda guerra mondiale, che «nel nuovo regime economico-politico tedesco, si dava prima un certo funzionamento economico che era alla base stessa dello Stato, della sua esistenza e del suo riconoscimento internazionale. Quindi prima c'era questo quadro economico, e solo in seguito compariva, in qualche maniera, la legittimità dello stato». L'economico conferiva dunque legittimità allo stato, «mentre lo stato, in quanto quadro storico-giuridico, cessava di essere prioritario rispetto a una data scelta economica». Osserva a tale proposito B. Spinelli, *La Germania al bivio*, in *La Repubblica*, 11 luglio 2012: «Il primato economico ha una storia nel pensiero tedesco che va esplorata, se non vogliamo che l'unità europea degeneri in guerra prima verbale, poi civile. Alle origini, c'è l'esperienza d'un paese vinto dalla guerra, dimezzato, che nell'economia vide un surrogato di sovranità statale. Gli artefici del nuovo Stato economico furono Ludwig Erhard e i cosiddetti ordoliberali, che negli anni fra le due guerre avevano osteggiato l'idea keynesiana che i mercati possano, debbano esser governati. L'ordoliberalismo divenne il credo della Repubblica federale, la via per uscire dallo statalismo nazista».

17 Cfr., a tale proposito, l'illuminante contributo di M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 165

18 Osserva A. Garapon, *Lo stato minimo. Il neoliberalismo e la giustizia*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2012, 9, che «Il neoliberalismo è una modalità di governo degli uomini prima di essere una dottrina economica. Non deve dunque essere inteso come una forza opposta allo Stato, la quale lo indebolirebbe dall'esterno, ma come un prodotto dello Stato, ma con la differenza che esso non è al servizio della maestà dello Stato, e neppure del suo ritiro come alcuni troppo sbrigativamente vanno dicendo, essendo invece funzionale al suo *sminuimento*. Sminuimento non è sinonimo di indebolimento: il termine sottolinea soltanto un cambiamento di strategia, che nulla toglie alla sua ambizione a governare gli uomini. Al contrario, la nuova governamentalità ha ben compreso che l'interesse economico le può offrire uno strumento di controllo molto più forte rispetto alla paura o al senso civico, nei quali ultimi credeva il modello classico della statualità» (Ibidem, 8).

è funzionale alle esigenze del mercato e della concorrenza¹⁹. Di modo che diventa obsoleta la stessa nozione di politica economica. L'economia non deve essere eterodiretta, ma dirigere i processi secondo le proprie regole e i propri obiettivi. Obiettivi che non sono politici, nel senso di predeterminati dal decisore politico, perché spontaneamente (secondo i teorici del neoliberalismo) realizzati in virtù della corretta applicazione delle regole del gioco concorrenziale. Viene meno la stessa utilità dell'intervento pubblico nell'economia, che si era imposto, durante tutto il corso dello scorso secolo, per guidare le forze dell'economia verso il raggiungimento di obiettivi socio-economici. Conseguentemente, cioè per consentire all'economia di realizzare i propri obiettivi senza alcun condizionamento, è necessario neutralizzare del tutto i poteri pubblici in grado di imprimere una direzione eteronoma all'economia. I poteri di intervento pubblico nell'economia, che servivano appunto per determinare la correzione dirigistica delle inefficienze allocative del mercato e indirizzare così risorse al soddisfacimento di interessi sociali della collettività, non servono più. Il luogo nel quale si realizzano in modo autonomo i «fini sociali» o «l'utilità sociale» è il mercato concorrenziale. La politica, intesa in senso novecentesco, è neutralizzata. Il compito del diritto è oramai solo quello di far funzionare, nel modo più efficiente possibile, il mercato concorrenziale²⁰.

Ciò determina, come si metterà in luce nei prossimi paragrafi, due conseguenze. Innanzitutto, che la politica economica dell'Unione europea è stata di fatto delegata alle dinamiche di mercato. In secondo luogo, che le politiche neoliberali dell'Unione europea, specie quelle recenti²¹, hanno tolto agli stati (e ai cittadini), la possibilità di scegliere come determinare il proprio sviluppo

¹⁹ Anche in questo caso, dunque, il verso è esattamente quello opposto a quello immaginato dalla dottrina liberale, che teorizzava l'astensione dei poteri statali nell'economia, o quanto meno la loro massima limitazione nel campo economico. Al contrario, l'esperienza empirica di questi ultimi anni ci dimostra che, per realizzare le politiche neoliberali, occorre un maggiore intervento dei poteri pubblici e una regolamentazione delle attività economiche che non è mai stata così dettagliata e penetrante, perché nulla può essere lasciato alla libertà individuale e al *laissez faire*. I nuovi poteri pubblici devono, infatti, intervenire massicciamente nell'economia perché devono imporre un nuovo ordine, che non è né naturale né spontaneo. Ecco perché, al contrario di quanto avveniva quando la politica e il diritto trovavano la loro limitazione nell'economia, ora si assiste a un aumento senza sosta delle autorità pubbliche con poteri di intervento nell'economia abilitate a produrre le più dettagliate e incisive regolazioni della attività economiche. Si tratta però di poteri e di regole che non hanno più alcun diretto riferimento ai contenuti sociali perché l'obiettivo di queste politiche è un obiettivo artificiale, quello cioè di garantire la più ampia realizzazione del principio, formale, della concorrenza e di ampliare quindi lo spazio attribuito al mercato e alla concorrenza. Di conseguenza, per garantire la realizzazione di un principio formale (privo di contenuti sostanziali), si impongono in tutti i settori regolamentazioni del tutto disancorate dai contenuti sociali, di giustizia, di equità (che erano stati il motore del diritto pubblico novecentesco) Si determina così «*Un marché sans laissez faire*», per citare Foucault, il quale lucidamente aveva compreso la direzione che l'ideologia neoliberale stava imponendo ai paradigmi dei poteri pubblici: «Si avrà così – scriveva Michel Foucault nel 1979 – un'economia di mercato senza *laissez-faire*, vale a dire una politica attiva senza dirigismo. Il neoliberalismo non si porrà, dunque, sotto il segno del *laissez-faire*, bensì sotto il segno di una vigilanza, di un'attività e di un intervento continuo» (M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano, 2005, 115). Su questi concetti si rinvia a M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al collège de France (1978-1979)*, cit., *passim*. Si veda anche, di recente, A. Garapon, *Lo stato minimo. Il neoliberalismo e la giustizia*, cit., *passim*.

²⁰ Come osserva lucidamente N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., 9, cambia la stessa «qualità delle norme» cui è chiesto di fondare un ordine neutro, cioè capace di accogliere qualsiasi scopo, piuttosto che uno finalisticamente orientato all'attuazione di specifici principi o valori. Ecco perché ci troviamo di fronte a realtà istituzionali che non possono essere studiate e comprese con le categorie classiche e dobbiamo quindi leggerle alla luce del pensiero neoliberale di cui sono espressione.

²¹ Il riferimento è al patto Europlus, al cd. Six pacs e al fiscal compact, su cui si rinvia alle considerazioni svolte oltre.

economico-sociale, con tutto ciò che ne consegue in ordine all'effettività del principio democratico e di tutela dei diritti sociali²².

2. Pareggio di bilancio e diritti sociali.

Il terreno nel quale si stanno manifestando gli effetti più vistosi di questa crisi è soprattutto quello delle politiche economiche e, in particolare, delle politiche di bilancio. Il tema delle politiche di bilancio è infatti denso di significati che trascendono i classici confini della forma di governo, in cui per anni è stata collocata dalla dottrina costituzionalistica²³. Tradizionalmente, la questione della legge di approvazione del bilancio ha rappresentato uno dei tasselli essenziali per la qualificazione della forma di governo, in quanto inerente la delimitazione dei reciproci poteri tra Governo e assemblee elettive²⁴.

Negli ultimi tempi è, tuttavia, diventato sempre chiaro il collegamento tra forma di Stato e politiche di bilancio²⁵. Da quando si è iniziato a porre in maniera pressante il problema del contenimento della spesa pubblica si è, infatti, cominciata a palesare in modo limpido la relazione diretta tra bilancio e la garanzia dei diritti costituzionali²⁶. In particolare, da quando le politiche di *austerità* hanno impresso una drastica riduzione della spesa pubblica e hanno reso evidente il nesso inscindibile tra il godimento dei diritti sociali e la legge di bilancio.

La limitazione delle disponibilità economiche del bilancio statale, connessa alle politiche di *austerità*, trova oggi anche una espressa copertura costituzionale nel novellato art. 81²⁷, rendendo ancora più lampante questo nesso di stretta interdipendenza²⁸.

22 Cfr. G. Guarino, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, *passim*. Ma vedi anche Id., *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. Cost.*, 1992, n. 1, p. 21 e ss.; Id., *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, Mondadori, Milano, 1997, *passim*.

23 Sull'articolo 81 della Costituzione è d'obbligo il rinvio a S. Bartole, *Articolo 81*, in G. Branca, *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi*. Tomo II, Bologna-Roma, 1979, 197 ss. Per una trattazione aggiornata all'influenza del diritto europeo, ma precedente la riforma della Costituzione, cfr. G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 250 ss.; N. Lupo, *Costituzione e bilancio*, Roma, 2007, pp. 25 ss.

24 M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 1 e ss. Lo stesso dibattito circa la qualificazione della legge di bilancio all'interno del sistema delle fonti, che ha appassionato soprattutto la dottrina giuspubblicistica tedesca verso la fine dell'ottocento, era collocabile nel filone della forma di governo. La concezione della legge di bilancio come legge meramente formale aveva, infatti, il chiaro scopo politico di salvaguardare le prerogative dell'esecutivo in tale materia, arginando il potere delle assemblee rappresentative (le quali, dovendosi limitare alla sola sua approvazione, svolgevano un ruolo 'minore', perché non potevano emendarlo, ma solo approvarlo o, almeno in teoria, bocciarlo). Così, all'opposto, la considerazione della legge di bilancio alla stregua di una legge anche in senso materiale mirava all'obiettivo di rafforzare i poteri dell'assemblea elettiva.

25 M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 6 e ss.

26 M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 7.

27 Occorre rilevare che la teoria economica è ben lungi dall'aver raggiunto soluzioni condivise in questa materia, e in particolare su quale sia il livello sostenibile del debito. Segno questo che l'Europa e – di conseguenza il nostro paese – hanno optato per una delle possibili opzioni, sulla base di una scelta politica di impostazione chiaramente neoliberista. Osserva M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 40 «è ragionevole e prudente rifuggire da ogni dogmatismo teorico, visto che “non esiste una ricetta costituzionale sulla politica di bilancio da consegnare a parametri tendenzialmente rigidi” e che in genere i precetti della scienza economica sono controvertibili (e, di fatto, controversi), sono soggetti a rapida obsolescenza e sono ben lontani dal poter essere trattati come dogmi d'una scienza esatta (gli errori previsionali di non pochi economisti quanto alle recenti crisi sono ben noti, anche se non sempre sono pervenuti segnali di autocritica)».

28 Occorre avvertire che le politiche di *austerità*, secondo alcuni, potrebbero trovare una loro giustificazione in base alla stessa prospettiva costituzionale, attraverso cioè il richiamo ai «diritti delle generazioni future» che dovrebbero essere bilanciati con i diritti sociali delle generazioni presenti. La riduzione della spesa pubblica e la conseguentemente

La conseguenza delle politiche di *austerità* è che si sta sempre più scolorendo il carattere fondamentale dello stato sociale, nel senso che il nostro Stato è sempre meno qualificabile come «stato servitore» dei diritti dei cittadini²⁹. In conseguenza di queste politiche, come è stato efficacemente osservato, lo stato dei nostri tempi sta assumendo i tratti di un inedito «Stato debitore», cioè di uno stato che dipende dai mercati internazionali «con cui è legato da vincoli contrattuali per il finanziamento del proprio debito»³⁰, cui deve assicurare la necessaria fiducia. Lo stato nazionale è, così, stretto in una morsa: da una parte, dalla necessità di reperire le risorse per coprire il debito pubblico, detenuto dalla finanza internazionale, che cerca di assicurarsi esclusivamente la solvibilità dello «stato debitore», esigendo quindi «politiche di consolidamento fiscale»³¹ dall'altra, dalle aspettative dei cittadini che reclamano la copertura delle prestazioni di carattere sociale.

La tensione tra vincoli alla spesa pubblica e diritti costituzionali sta però vedendo perdenti le aspettative dei cittadini. Ciò che sta accadendo, infatti, è un processo di mutamento della forma di Stato e degli assetti costituzionali, per lo meno di quelli concernenti la materia della costituzione economica³². Come è stato lucidamente osservato, «ciò che oggi si profila all'orizzonte è un vero e proprio mutamento della forma di Stato e degli equilibri complessivi espressi dalla Costituzione repubblicana in materia economica»³³.

3. Crisi dello stato sociale e del modello europeo di società

diminuzione del livello di godimento delle prestazioni relative ai diritti troverebbe quindi la sua giustificazione nella necessità di non pregiudicare un almeno pari livello di godimento di queste prestazioni da parte delle future generazioni. Per questa prospettiva cfr. R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *Il Filangieri*, 2011, 249 e ss. Tuttavia, un siffatta prospettiva, se può apparire coerente per quanto riguarda le spese correnti, perde di validità nel momento in cui pretende di estendersi anche alle spese di investimento, per le quali vale l'esatto opposto, e cioè che la generazione presente si accolla un debito per un beneficio di cui godranno le generazioni future. Così G. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, www.forumcostituzionale.it, 2012 secondo il quale «la sostenibilità intergenerazionale, spesso evocata contro il debito pubblico, richiede non tanto di ammettere in via eccezionale le operazioni di indebitamento, quanto piuttosto di configurarle come strumento ordinario di finanziamento limitato però alle sole spese suscettibili di creare ricchezza (in termini di incremento di infrastrutture e di patrimonio produttivo) per le generazioni future». Inoltre, come messo in luce da M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, 145 e ss., la storia dimostra che le generazioni future hanno spesso beneficiato di politiche economiche espansive realizzate dalle precedenti generazioni.

29 Su questi aspetti cfr. C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rassegna Parlamentare*, 2013; B. Celano, *I diritti nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2013; A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2014; L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 2013

30 G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo. Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in www.rivistaaic.it, 2013, osserva: «Lo Stato, se vuole continuare ad avere accesso al credito, dovrà necessariamente tenere nella massima considerazione questa opinione, mantenendo la fiducia dei mercati, attraverso il rimborso dei debiti e attraverso politiche che rendano prevedibile che anche in futuro questo avverrà».

31 G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo. Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in www.rivistaaic.it, 2013, 3 il quale riporta la formula utilizzata da Wolfgang Steeck, cioè il passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore».

32 Osserva C. De Fiore, *Introduzione*, n. 1/2014, *Rassegna di diritto pubblico europeo*, che «uno Stato «rigorista», strangolato dai vincoli di bilancio e dalle ossessioni contabili, è uno Stato costituzionalmente inetto, inabile a intervenire per «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» (art. 3.2 Cost.). Cfr., inoltre, C. De Fiore, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, passim; M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., nonché G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo. Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, 17 e ss.

33 C. De Fiore, *Introduzione*, cit., 1 e ss.

La crisi economica che ha colpito il vecchio continente negli ultimi anni si è così repentinamente trasformata anche in un'inedita crisi istituzionale, che ha già avuto importanti ripercussioni nei paesi membri, producendo rilevanti conseguenze in merito «agli assetti politici, istituzionali e costituzionali domestici»³⁴.

A seguito di questa crisi si è infatti innescato un processo di revisione delle Costituzioni nazionali, avviato autonomamente dalla Germania nel 2009. Questo processo ha poi coinvolto alcuni fra i maggiori paesi membri, fra cui l'Italia: si è trattato di un processo di revisione costituzionale assolutamente inedito per una serie di motivi. Innanzitutto, perché sollecitato (o, secondo i punti di vista, addirittura imposto) dall'alto³⁵, per di più in modo del tutto inusuale³⁶, ciò che ne fa il primo esempio di modifica della Costituzione che trova la sua ragion d'essere 'politica' in atti sovranazionali³⁷. Anomalia che non poteva non trasferirsi anche nel processo di riforma

34 G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo — Relazione al relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, cit., 2. Le ripercussioni che la crisi economica sta avendo nella materia costituzionale è stata ben stigmatizzata dalla 'lettera-appello' di un gruppo di professori universitari del settembre 2011 dal significativo titolo «Si è passata la misura», in <http://www.astrid.eu/COSTITUZIO/Documenti/Si---passata-la-misura.pdf> secondo i quali la costituzionalizzazione del vincolo al pareggio di bilancio e la fissazione di un limite costituzionale alla spesa pubblica significa «rinunciare a governare la società e il suo sviluppo». I firmatari sostengono che «Un'ipotesi del genere nulla ha a che vedere con i problemi del debito pubblico e della sua sostenibilità, ma intende limitare la spesa in quanto tale e, in tal modo, impedire anche le spese indispensabili per lo sviluppo economico e sociale del Paese che potrebbero ben essere finanziate con un aumento della pressione fiscale e con una adeguata attuazione del principio di progressività del prelievo».

35 Con riferimento all'esperienza spagnola cfr. L. Ferraro, *Il principio democratico e lo Stato sociale alla prova delle riforme costituzionali in tema di stabilità di bilancio: le esperienze spagnola e italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2014, 17 e ss. Con riferimento all'esperienza tedesca, cfr. R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale post-nazionale?* in *AIC*, 2011, 1 e ss. Per una prospettiva comparata con Germania e Spagna cfr. R. Bifulco, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in R. Bifulco-O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, p. 151 ss.

36 Cfr. la lettera dei vertici della BCE (firmata congiuntamente dal Presidente della BCE, Jean-Claude Trichet, e dal suo successore *in pectore*, Mario Draghi, in quel momento ancora Governatore della Banca d'Italia.) con cui si invocavano riforme rigorose in materia di welfare e si scrive testualmente: « Sarebbe appropriata anche una riforma costituzionale che renda più stringenti le regole di bilancio».

37 Il riferimento è al patto Euro Plus, secondo il quale gli Stati membri partecipanti «si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)». Obbligo poi fatto proprio e rafforzato dal cd. *Fiscal Compact*. Sul punto si cfr. F. Fabbrini, *Il pareggio di bilancio nelle costituzioni degli stati membri dell'Ue*, in http://www.astrid.eu/COSTITUZIO/Studi--ric/Fabbrini_QC_2011_4.pdf. Cfr inoltre I. Ciolli, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *AIC*, 1/2012. In particolare, il c.d. Patto Europlus del marzo 2011 è il primo strumento normativo adottato per rispondere alla forte crisi economica che attraversava il continente europeo. Con questo patto gli Stati membri firmatari si sono impegnati a «recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita». Gli Stati membri si sono tuttavia riservati «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere», purché questo strumento avesse «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)». Poco dopo, cioè nell'ottobre 2011, gli stati europei hanno approvato il c.d. *Six Pack* (cioè «pacchetto» che si compone di sei atti normativi, in particolare cinque regolamenti e una direttiva), il quale ha adottato un'interpretazione rigorosa delle regole del Patto di stabilità. Poi, il 2 marzo 2012, è stato adottato il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria, detto con formula riassuntiva *Fiscal compact*, con il quale è stato esplicitamente richiesto che gli Stati aderenti inserisse il pareggio del bilancio nella carta costituzionale. In realtà, come è stato osservato, la limitazione

della costituzione, in cui è parso assente il normale dibattito pubblico che generalmente accompagna le più importanti modifiche istituzionali, appassionando i cittadini e le forze politiche del paese³⁸.

Oltre a questa evidente anomalia, che dovrebbe suscitare serie riflessioni in merito al condizionamento sovranazionale persino del potere di revisione costituzionale, non meno preoccupanti sono gli effetti che questa riforma³⁹ sta avendo sul complessivo impianto valoriale su cui si fondano le costituzioni dei paesi membri. La riforma delle costituzioni in materia di bilancio dello Stato e il complesso dei recenti provvedimenti sovranazionali in questo stesso settore sono parte di un processo che sta ponendo in seria discussione alcuni capisaldi su cui si sono rette le stesse costituzioni democratico-sociali, nate nel continente europeo nel secondo dopoguerra, che hanno contribuito all'affermazione della forma di Stato definita «sociale di diritto» e, di conseguenza, hanno contribuito anche a caratterizzare il cosiddetto 'modello europeo di società'⁴⁰,

dei poteri sovrani è tanto ampia che si è dubitato della stessa compatibilità del *Fiscal compact* non solo con le costituzioni nazionali ma con lo stesso diritto dei trattati. Sul punto cfr. C. Pinelli, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in Seminario del «Gruppo di Pisa» - V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, «La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale», Lecce, 14-15 settembre 2012, reperibile al sito www.gruppodipisa.it, p. 7 il quale ha condivisibilmente rilevato: «esprimendo una preferenza per la costituzionalizzazione del vincolo di bilancio, il *Fiscal compact* potrebbe apparire di dubbia compatibilità con l'art. 4, par. 2, del Trattato sull'Unione europea (d'ora in poi: TUE), ovvero con il principio del «rispetto per le strutture fondamentali, politiche e costituzionali», espressamente comprensive delle «essenziali funzioni dello Stato», nell'ambito delle quali non può non annoverarsi la funzione di bilancio. Così, Assumendo questa prospettiva, proprio per la previsione di compatibilità con il diritto dell'Unione posta dallo stesso *Fiscal Compact* (art. 2, par. 2, secondo cui «Il presente trattato si applica nella misura in cui è compatibile con il diritto dell'Unione europea»), la previsione dell'art. 3 di introdurre la regola sul pareggio del bilancio tramite disposizioni «preferibilmente di natura costituzionale» potrebbe risultare inapplicabile; altrimenti andrebbe a costituire un «corpo estraneo allo stesso diritto primario dell'Unione» (*Ibidem*)».

38 Per avere un'idea dell'estrema rapidità e della conseguente assenza di un approfondito dibattito in merito alle riforme costituzionali sul pareggio di bilancio si può citare il caso della modifica della Costituzione spagnola. In Spagna il progetto di riforma è stato presentato al Congresso il 26 agosto 2011 ed è stato approvato il 2 settembre dal Congresso e il 7 settembre dal Senato. Come messo in evidenza da I. Ciolli, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, cit., «La rapidità voleva rispondere ai mercati oltre che all'esigenza di approvare la riforma prima delle elezioni del novembre 2011, anche a costo di operare una sorta di acrobazia costituzionale. La preoccupazione maggiore dopo l'approvazione della Golden rule anche per la Spagna riguarda sia la tenuta dello Stato sociale e del welfare, sia il futuro delle Comunità meno ricche. La riforma prevede infatti che gli squilibri di bilancio delle Comunità autonome o degli enti locali siano compensati entro tre anni e senza alcun aiuto da parte dello Stato ed è alto il rischio che il nuovo art. 135 Cost. prevalga su qualunque clausola di solidarietà e su qualunque tentativo di perequazione, in un Paese con un'alta percentuale di disoccupazione e con una presenza rilevante di regioni geograficamente ed economicamente isolate e depresse». La riforma è entrata in vigore il 27 settembre 2011, cioè appena un mese dopo la sua presentazione.

39 Osserva correttamente C. De Fiore, *Introduzione*, cit. che «Con la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio non solo non si è posto alcun argine alle manovre speculative e al declino economico del Paese, ma si rischia oggi di sancire - anche sul piano normativo - l'impossibilità dello Stato a intervenire sulle distorsioni del mercato. Un vero e proprio mutamento di prospettiva destinato a incidere profondamente - se non a destabilizzare - la forma di Stato democratico-sociale così come storicamente consolidatasi nel nostro Paese».

40 Cfr., ad esempio, la Comunicazione sui servizi di interesse generale in Europa del 1996, Comunicazione della Commissione - I servizi d'interesse generale in Europa (Gazzetta ufficiale C 281 del 26.9.1996) secondo la quale «I servizi d'interesse economico generale (SIEG) si differenziano dai normali servizi nella misura in cui le autorità pubbliche ritengono che la prestazione di detti servizi sia necessaria anche quando il relativo mercato non è sufficientemente redditizio per garantire servizi soddisfacenti. La nozione di servizi d'interesse generale è basata infatti sulla duplice necessità di garantire ovunque un servizio di qualità ad un prezzo accessibile per tutti. I servizi d'interesse generale contribuiscono infatti agli obiettivi di solidarietà e di parità di trattamento che sono alla base del modello

che ha rappresentato la meta iniziale dello stesso processo di integrazione sovranazionale.

La Costituzione repubblicana, ad esempio, aveva costruito l'unità nazionale attorno a un progetto politico ben preciso, di sviluppo del *welfare*, di attuazione dei principi solidaristici, ponendo le basi per la costruzione di una dimensione collettiva che si fondava non solo sui diritti inviolabili ma anche, contemporaneamente, sui doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale, segno di una reale tensione verso la formazione di una comunità nazionale nel senso più pieno della parola⁴¹. Per realizzare questi obiettivi aveva costruito una coerente impalcatura costituzionale, fondata sul lavoro e sul principio democratico, assegnando ai partiti una funzione costituzionale, al parlamento un ruolo centrale nella politica legislativa e al governo la direzione della politica nazionale. La dimensione pubblica che usciva dalla Costituzione era pertanto più che solida e costruita, da un lato, attorno a un'idea solidaristica di unità nazionale e, dall'altro, sulla partecipazione dei lavoratori alla vita politica, economica e sociale del Paese⁴².

Questa dimensione, pubblica e solidarista al tempo stesso (presente nel complesso delle costituzioni democratiche sociali dei paesi membri) ha contribuito a caratterizzare il cosiddetto 'modello europeo di società', qualificandolo come un modello alternativo alle società iperliberiste contraddistinte, al contrario, da una ridotta dimensione pubblica e statale. Il modello europeo di società si è caratterizzato, all'origine, per il tentativo di conciliare l'economia di mercato con la tutela dei diritti sociali⁴³, tradizionalmente posti a carico della collettiva e garantiti dagli apparati pubblici di erogazione⁴⁴. Un modello di società che si è posto come obiettivo quello della garanzia di due fondamentali valori che hanno condizionato la storia moderna, ossia quelli della libertà e dell'uguaglianza, non visti più in una relazione di reciproca conflittualità, ma in una posizione di necessaria integrazione⁴⁵. Il modello di Stato che si è affermato nel continente europeo, quello dello stato sociale di diritto, non è stato privo di effetti nell'imprimere la direzione dello stesso processo d'integrazione sovranazionale, sin dal suo inizio. L'Europa, tuttavia, con le recenti

europeo di società».

41 M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 19.

42 L'elemento della partecipazione non può essere disgiunto da quello della fruizione del diritto. L'impianto costituzionale deve infatti essere letto nel senso che «La titolarità del diritto (sociale) non si risolve [...] nel mero diritto alla prestazione, che ne rappresenta piuttosto un momento», quanto si qualifica come partecipazione del privato «alla definizione e alla realizzazione delle organizzazioni e degli strumenti occorrenti alla produzione dei servizi che quel diritto riflette nella sua unità» G. Berti, *Istituzioni e diritti sociali (il diritto alla salute)*, in Id., *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1986, 128.

43 Cfr. S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, il quale osserva che la solidarietà è «uno degli essenziali riferimenti del sistema europeo» (p. 106).

44 Il processo di privatizzazione dei servizi in Europa aveva infatti espressamente escluso dal suo ambito di interesse quei servizi strettamente legati alla sovranità e qualificati come sociali, quali, ad esempio, la sanità, l'istruzione, ecc. Inoltre, anche con riferimento ai servizi qualificabili come economici l'impostazione delle norme dei trattati contrasta con l'aggressività dei processi di privatizzazione concretamente attuati da normative derivate europee. L'art. 14 TFUE (ex art. 16) «Fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi» [corsivo mio]. Ora, mentre a livello di fonte convenzionale il diritto di fornitura diretta dei servizi economici è espressamente riconosciuto, nella legislazione attuativa si punta invece alla più completa privatizzazione.

45 M. Luciani, *Salute, I, Diritto alla salute (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, XXVIII, Roma, 1991, 1 e ss.

politiche economiche, che stanno mettendo in discussione la tenuta del sistema di welfare dei paesi membri, in realtà sta contraddicendo le proprie origini, poiché in questo modo sta minando alla base proprio il suo peculiare modello di società, volto alla tutela e allo sviluppo di un tipo di società alternativo rispetto a quelle esperienze maggiormente orientate alla garanzia delle libertà individuali e in cui lo spazio pubblico è estremamente ridotto.

3.1. *La limitata concezione europea dei diritti sociali*

Il processo di integrazione europea ha avuto come principale obiettivo la realizzazione di un mercato unico, cioè di un'economia aperta e in libera concorrenza, per cui le politiche europee si sono caratterizzate, almeno nella prima fase, per la loro neutralità rispetto ai sistemi di welfare state e al raggiungimento di obiettivi macroeconomici, mirando essenzialmente all'eliminazione degli ostacoli alla piena affermazione di questo mercato unico. In altri termini, l'Europa non ha mai inserito fra i suoi obiettivi la tutela diretta dei diritti sociali, manifestando, anzi, a tale proposito, una concezione dei diritti sociali più angusta rispetto a quella prevalente negli ordinamenti degli stati membri.

Mentre lo stato sociale «promuove» l'uguaglianza sostanziale, «rimuove gli ostacoli» di carattere economico, «assicura» le prestazioni sociali, rendendo quindi possibili anche politiche economiche espansive e in debito per la realizzazione dei diritti, l'Unione si è sempre limitata a riconoscere i diritti garantiti dagli stati membri, lasciando impregiudicato il loro godimento.

L'Unione europea, infatti, se certamente garantisce l'uguaglianza formale e assicura la lotta alle discriminazioni, non ha mai creato un potere pubblico sovranazionale volto espressamente alla tutela dei diritti sociali, escludendo quindi questa materia dal suo diretto campo di azione. Quindi, le pur ampie dichiarazioni di principio contenute nel TUE che impegnano l'Unione a «combattere» l'esclusione sociale e a «promuovere» la coesione sociale, non presuppongono un intervento diretto in questo senso ma, nell'ottica sovranazionale o sono compiti affidati agli stati membri o sono effetti connessi alla creazione del mercato aperto e in libera concorrenza.

Inoltre, quando nel diritto europeo si è fatto esplicito riferimento ai diritti, in particolare nella Carta di Nizza, divenuta parte integrante del diritto dei trattati (art. 6 del Trattato sull'Unione), si sono utilizzate formulazioni che bene esprimono questa concezione più limitata dei diritti sociali. L'Unione si limita, infatti, a «riconoscere e *rispettare*»⁴⁶ i diritti sociali, come l'assistenza agli anziani o la sicurezza e l'assistenza sociale, così come, allo stesso modo, «riconosce e *rispetta*» i diritti di cui si gode attraverso l'accesso ai servizi di interesse economico generale⁴⁷.

Inizialmente, cioè nei primi decenni di attuazione del processo di integrazione europea, ciò non ha rappresentato un problema, proprio perché le politiche relative alla garanzia dell'eguaglianza sostanziale e alla redistribuzione del reddito erano lasciate nel dominio degli stati membri, per cui era possibile una serena integrazione dell'assetto sovranazionale, volto alla creazione di un mercato unico, con quello proprio degli stati sociali dei paesi membri, cui erano affidate le politiche redistributive per l'attuazione dell'eguaglianza sostanziale.

46 Recita l'art. 34 della Carta di Nizza: «L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali».

47 Recita, ad esempio, l'art. 36 della Carta di Nizza: «Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa *riconosce e rispetta* l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai trattati».

3.2. *La messa in discussione delle prestazioni di carattere sociale.*

In questi ultimi anni, però, la costruzione europea, che – come osservato – è sempre stata debole per quanto attiene al riconoscimento e alla garanzia dei diritti sociali⁴⁸, sta addirittura minando la loro effettività.

Le premesse di questi recenti e problematici sviluppi sono da ricercare nel modo in cui l'integrazione dell'aspetto probabilmente più rilevante della costruzione europea, ossia quello dell'unificazione monetaria, è stato concretamente realizzato.

Occorre quindi rileggere criticamente quanto avvenuto in questo settore dal trattato di Maastricht in avanti, cioè da quando si è progettata l'unificazione monetaria e si è precisato che l'obiettivo dell'Unione fosse la realizzazione di «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva», volta al perseguimento della stabilità dei prezzi e al contenimento dei disavanzi pubblici.

Se non c'è alcun dubbio che la centralizzazione del governo dell'economia, e quindi la creazione di una moneta unica – così come la realizzazione di un'unione sempre più salda per quanto concerne tutti gli aspetti della politica economica – corrispondesse in pieno all'idea di fondo che ha animato la costruzione europea, il problema è sorto per le modalità con cui le istituzioni europee e i governi hanno messo in pratica questo obiettivo. Il problema, dunque, è stato generato dalla concreta declinazione di questa centralizzazione del 'governo' dell'economia, fondata su presupposti singolari, e cioè: su vincoli all'indebitamento che, secondo autorevoli economisti, sarebbero stati fissati del tutto arbitrariamente⁴⁹; sulla cessione da parte degli Stati della sovranità monetaria non a un governo politico dell'economia sovranazionale, ma a una banca centrale che agisce come autorità indipendente dal potere politico, dotata – come si metterà in evidenza più avanti - di ridottissimi poteri, priva di ogni possibilità di intervento in funzione anticiclica, cioè per contrastare periodi di recessione o di stagnazione dell'economia⁵⁰.

Ciò ha comportato una nuova direzione della stessa costruzione europea che ha prodotto l'instaurazione di un nuovo modello di governo dell'economia, fondato su nuovi paradigmi rispetto a quelli su cui si fondavano i paesi membri. Un modello che non ha eguali in nessun altro Stato.

3.3. *L'insostenibilità sociale delle regole economiche europee.*

Occorre a questo proposito osservare che in un primo periodo i vincoli di bilancio non hanno prodotto effetti con conseguenze dirimpenti nella vita quotidiana dei cittadini. Se la politica economica e monetaria dell'Unione europea è sempre stata impostata sui medesimi principi, perlomeno dal trattato di Maastricht in poi, nei primi anni gli effetti della contrazione della spesa pubblica che ne è derivata non ha prodotto conseguenze che hanno impattato in modo rilevante

48 Sul tema del rapporto fra Unione Europea e diritti sociali la bibliografia è amplissima. Cfr., per un primo inquadramento della questione, S. Gambino, *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in *federalismi.it* n. 24/2012; Tega D, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, editoriale scientifica, 2013, pp. 67 – 98. Meno recente, ma attualissimo è M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, in Associazione italiana dei costituzionalisti Annuario 1999, *La Costituzione europea*, Atti del XIV Convegno annuale, Perugia 7-8-9 ottobre 1999, Padova, 2000, 507 ss.

49 L. Pasinetti, *The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht parameter*, *Cambridge Journal of Economics*, 1998, 22 (1), pp. 103-116.

50 Cfr. A. Graziani, *La Banca Centrale Europea e l'Europa di Maastricht*, in S. Cesaratto e R. Realfonzo (a cura di), *Rive Gauche. Critica della politica economica*, Manifestolibri, Roma, 2006, pp. 187-192. Sulla BCE si rinvia a L. Chieffi, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Rass. parl.*, 2005, p. 123 s.

sulla garanzia dei diritti sociali. Inizialmente, infatti, le riduzioni della spesa pubblica (dovute all'effetto combinato dei vincoli riguardanti il deficit e lo stock di debito pubblico), hanno aggredito le maggiori inefficienze del sistema, quindi senza produrre gravi conseguenze sui diritti. In secondo luogo, si era in presenza di economie che crescevano, in alcuni casi lentamente, ma comunque crescevano. Il complesso di questi fattori ha dunque impedito che le contrazioni alla spesa pubblica rese, obbligatorie dalle modifiche ai trattati, producessero importanti ricadute sul piano sociale e delle prestazioni connesse ai diritti sociali.

Inoltre, le stesse politiche di privatizzazione e liberalizzazione non hanno avuto un immediato impatto sui diritti perché il relativo programma è stato inizialmente rivolto al settore dei servizi pubblici cd. economici o a rete, cioè quelli erogati da imprese, per lo più pubbliche, preposte in ambiti di mercato naturalmente monopolistici (percorso che ancora adesso attende di essere portato a definitivo compimento), mentre sono restati esclusi da questo processo tutti servizi caratterizzanti le tradizionali prestazioni di carattere sociale, dall'assistenza sociale all'istruzione alla sanità.

Tuttavia, quando è divampata la crisi economica che ha coinvolto le economie occidentali, il quadro si è modificato in modo sensibile⁵¹. La gravità della crisi, infatti, ha prodotto effetti dirompenti nel sistema bancario, che ha beneficiato di massicci interventi pubblici, ciò che messo a rischio i debiti sovrani degli Stati. In un tale contesto, le drastiche politiche di tagli alla spesa pubblica (resesi necessarie per sanare i deficit nei bilanci pubblici causati dal salvataggio del sistema bancario⁵²) hanno iniziato ad avere effetti dirompenti, non solo perché di rilevante entità ma anche perché questi tagli di spesa, da un lato, e gli aumenti dell'imposizione fiscale, dall'altro, si sono sommati alla caduta del prodotto interno lordo, che è stata costante negli ultimi anni, salvo accennare ultimamente a una timida ripresa. La combinazione di questi due fattori non poteva non produrre effetti dirompenti, prosciugando le disponibilità finanziarie degli stati e ponendo, di conseguenza, in seria discussione proprio la garanzia delle prestazioni di carattere sociale.

Occorre inoltre considerare che con le misure europee degli ultimi anni in tema di finanza pubblica, anche il mero obbligo negativo, sancito – come osservato – dalla carta di Nizza, ossia quello del mero *rispetto* delle tradizionali tutele dei diritti sociali e dell'accesso ai servizi d'interesse economico generale, è stato messo in discussione. Infatti, proprio la crisi economica ha comportato, come accennato, un intervento diretto delle istituzioni sovranazionali nelle

51 Cfr. G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, pp. 29-30 ha osservato: «quando la bolla è scoppiata e la crescita del debito è diventata insostenibile, il delicato equilibrio tra democrazia, mercato e coesione sociale è stato reso sempre più precario». Non sempre è chiaro il motivo per cui il debito è cresciuto in modo rilevante. Interessante è la ricostruzione di L. Gallino, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2013 che spiega come le politiche di *austerità* sono state rese necessarie per coprire i debiti contratti dagli stati per salvare il sistema bancario. L'aumento dell'indebitamento europeo, pertanto, non deriverebbe dalle spese per il mantenimento dello Stato sociale, bensì dalla necessità di salvataggio del sistema bancario. Le politiche di *austerità*, che si sono tradotte in manovre con tagli indiscriminati alla spesa sociale, hanno quindi avuto l'effetto di scaricare il costo del salvataggio delle banche sui cittadini che beneficiavano delle prestazioni dello stato sociale. Osserva L. Gallino, *op. cit.*, 13-14 che «Le maggiori banche europee hanno accumulato debiti colossali»; che in alcuni paesi il debito bancario era addirittura superiore al debito pubblico; che «i bilanci pubblici sono stati prosciugati a causa delle somme spese o impegnate soprattutto per salvare le banche»; che «la commissione europea, la Bce e il fondo monetario internazionale hanno dato man forte ai governi nel diffondere una rappresentazione della crisi dei bilanci pubblici come se fosse dovuta all'eccessiva generosità dello stato nei decenni precedenti»; per cui, «in presenza dei vuoti scavati nei bilanci, i governi hanno deciso di avviare una severa politica di austerità volta a ridurre soprattutto le spese, a cominciare dalla voce principale formata dai capitoli pensioni-sanità-istruzione, che sono i pilastri del cosiddetto modello sociale europeo».

52 L. Gallino, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, cit., 13 e ss.

politiche economiche nazionali che sta profondamente incidendo sui sistemi di protezione di questi diritti. Ad esempio, si legge nel Patto Euro plus, al paragrafo «c» delle conclusioni, intitolato significativamente «Rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche» che, al fine dell'attuazione piena del patto, si accorderà la massima attenzione alla «sostenibilità di pensioni, assistenza sanitaria e prestazioni sociali» per cui si procederà ad una valutazione «di sostenibilità» dei sistemi «pensionistici, di assistenza sanitaria e di previdenza sociale».

In siffatto contesto il sistema europeo è stato costretto a dare risposte inefficaci a causa delle sue rigidità e della pervicace ostinazione non solo a proseguire secondo le medesime regole, ma addirittura ad aumentarne il rigore proprio nello scenario della crisi economica.

4. Il «non governo» europeo e la fine dell'intervento pubblico nell'economia.

Per chiarire questi aspetti occorre, sia pur sinteticamente, tracciare il quadro della politica economica così come sancito dal TFUE.

Come è noto, la politica monetaria è unificata e accentrata, per i paesi della zona euro, nelle mani della Banca centrale⁵³, mentre la politica economica e fiscale continua ad essere allocata in capo agli Stati membri. Gli Stati membri, però, attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione nell'ambito di un coordinamento che si svolge a livello europeo, cioè in base ad indirizzi elaborati dal Consiglio, il quale, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri⁵⁴.

Il tutto nell'ambito di un quadro di regole che sancisce che l'obiettivo principale è quello di garantire «la stabilità dei prezzi» e, «fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza». (art. 119, comma 2, TFUE).

La Banca centrale gioca quindi un ruolo chiave, essendo l'istituzione sovranazionale cui è stata affidata dal trattato la politica monetaria. Lo statuto della banca centrale, tuttavia, è del tutto singolare rispetto a quello delle altre banche centrali, e i suoi poteri sono estremamente limitati dallo stesso trattato. Alla Banca centrale, infatti, sono espressamente vietati i principali poteri di intervento in materia di politica finanziaria che possono avere effetti sulle politiche economiche e fiscali dei singoli stati. Ai sensi dell'art. 123, infatti, «Sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri [...], a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri».

Dunque, la banca centrale europea non può prestare soldi agli Stati e non può creare liquidità a loro favore, come fanno abitualmente le banche centrali. Inoltre, lo stesso articolo 123 del TFUE vieta anche «l'acquisto diretto» presso gli Stati «di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali».

53 Ai sensi dell'art. 119 del TFUE, il primo articolo del titolo VII espressamente dedicato alla «politica economica e monetaria», l'Unione europea fa proprio il «principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza» e, il comma II di questo stesso articolo chiarisce che per tanto si rendono necessarie «una moneta unica», e «la definizione e la conduzione di una politica monetaria [...] unica». Ciò per il raggiungimento di quello che è definito «l'obiettivo principale», cioè «mantenere la stabilità dei prezzi» Il III comma chiarisce che ciò comporta il rispetto di pochi basilari «principi direttivi», ossia «prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile».

54 Cfr. gli artt. 120 e 121 del TFUE.

Va incidentalmente osservato che questo divieto ha prodotto non pochi problemi – in parte risolti dalla Corte di Giustizia – per l’adozione di due programmi della Banca Centrale Europea, noti come OMT e *Quantitative Easing*. Essi prevedono sì l’acquisto da parte della BCE di titoli del debito pubblico dei paesi membri (come misura, si badi, non solo eccezionale e anche temporalmente limitata), ma non direttamente, cioè come facevano un tempo le banche centrali, bensì indirettamente, cioè sempre rivolgendosi al mercato (secondario) dei titoli. Ipotesi, questa dell’acquisto indiretto, che la Bce è stata costretta a prevedere per immettere liquidità nel sistema e fare in qualche modo fronte alla drammatica crisi che ha investito il continente europeo. Insomma, un’eccezione, limitata nel tempo, obbligata dalla gravità della crisi, ritagliata tra le maglie dei divieti. Pare opportuno segnalare che queste misure sono state contrastate dal Tribunale federale tedesco il quale sosteneva che anche l’acquisto indiretto, cioè sul mercato, dei titoli del debito dei paesi membri rientrasse tra le pratiche vietate dal trattato⁵⁵. Non si può evitare di

55 Rigidità che il programma OMT cerca appunto di attenuare consentendo alla BCE l’acquisto di titoli di Stato a determinate condizioni, assieme al programma definito Quantitative Easing. La legittimità di entrambi i programmi è stata contestata dal Tribunale Costituzionale tedesco. Per il programma OMT abbiamo avuto la pronuncia della Corte di Giustizia mentre il ricorso vertetene sul Quantitative Easing ed è ancora pendente. Come osservato da A. Pisaneschi, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca* in www.federalismi.it, luglio 2015, l’impugnazione sul quantitative easing è più importante perché il programma OMT non è mai stato attuato, mentre il Quantitative Easing è ancora in corso e pare anche aver prodotto qualche timido segnale positivo come la diminuzione della tendenza deflattiva e l’aumento della liquidità.

Non è un caso che la legittimità delle delibere della Banca Centrale Europea con cui sono state prese le decisioni relative a questi programmi è stata contestata proprio dalla Germania, che, attraverso la Corte costituzionale tedesca ha formulato un rinvio pregiudiziale alla CGCE con il quale appunto censura la legittimità stessa di questa misura decisa dalla BCE per contrasto con il trattato e in particolare con gli articoli 119 123 e 127, che sancisce il « divieto di finanziamento monetario dei bilanci». Con riferimento alla impugnazione della delibera del 6 settembre 2012, relativa al programma OMT, cfr. G. Rivosecchi, *Il governo della politica economico-monetaria tra Bruxelles, Lussemburgo e Karlsruhe (a proposito dei mutamenti delle norme dei Trattati sul governo dell’economia)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2014, 77 e ss, il quale nota che «il Tribunale Costituzionale Federale ha ravvisato, nelle norme impuginate, atti potenzialmente *ultra vires* delle istituzioni dell’Unione, rispetto ai quali, pur riconoscendo il principio del *favor* per il diritto europeo, spetta comunque alla stessa Corte di *Karlsruhe* assicurare il controllo di conformità alla Legge Fondamentale, fornendo essi la base normativa – con effetti vincolanti – per l’adozione di ulteriori atti normativi e azioni delle autorità di governo tedesche» (Ibidem, 101). Interessante è la motivazione addotta dalla corte tedesca per giustificare la propria contrarietà al programma. Sempre G. Rivosecchi osserva che «Il secondo senato di Karlsruhe muoverebbe dal presupposto che l’andamento dei mercati dei titoli di stato si regga su una sua intrinseca razionalità, sicché l’andamento degli spread rifletterebbe le aspettative dei mercati circa gli obiettivi di bilancio e la solvibilità dei singoli stati» (Ibidem, 101). Sugli antefatti della questione cfr. inoltre cfr. A. Pisaneschi *Il programma OMT della BCE avaglio della Corte di Giustizia. Considerazioni sulle conclusioni dell’Avvocato Generale*, in *Federalismi.it*, 2014. Non si può non rilevare il paradosso per cui il richiamo dell’ortodossia neoliberale viene da uno stato membro, la Germania, e non dalle istituzioni europee. Anzi lo stato tedesco contesta con questi ricorsi un’azione della BCE, cioè dell’istituzione neoliberale per eccellenza, che cerca invece di estendere, anche se in modo timido, i suoi poteri di intervento nell’economica. Dal che si conferma che la Germania è stato ed è tuttora il vero motore dell’attuale organizzazione del governo dell’economia nell’architettura istituzionale dell’Unione europea. La Corte di giustizia, Sentenza 16 giugno 2015, in causa C-62/14 ha sancito la conformità del programma con il trattato europeo. Sulla sentenza cfr. A. Pisaneschi, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca, cit.*, il quale osserva che la ritenuta violazione dell’art. 123, paragrafo 1 del TFUE, che vieta qualsiasi assistenza finanziaria da parte del SEBC agli stati membri, non esclude peraltro la facoltà, per il SEBC medesimo, di riacquistare *sul mercato secondario*, titoli di debito emessi da quest’ultimo, per cui «in sostanza, sulla base della normativa comunitaria e della stessa giurisprudenza della Corte, il SEBC non può acquistare titoli di Stato sui mercati secondari in presenza di condizioni che conferiscano al suo intervento un effetto equivalente a quello dell’acquisto diretto, cosa che produrrebbe effettivamente una violazione dell’art. 123 del TFUE. Ne consegue che

osservare che così il Tribunale federale tedesco – in questo caso – ha assunto il ruolo non tanto di difensore dei principi democratico sociali sanciti dalle costituzioni dei paesi membri, bensì quello di rigoroso interprete delle politiche di *austerity* e di difesa dell'impostazione neoliberale e monetarista da cui hanno tratto ispirazione le regole europee in campo economico e monetario. Insomma, più che i panni del custode della costituzione ha vestito quelli del custode della più rigorosa interpretazione dei vincoli europei.

È evidente che, dall'impostazione delle regole europee appena esposte, discende un quadro chiaramente volto alla riduzione al minimo, per non dire all'annullamento, di ogni possibilità di intervento pubblico nell'economia. Secondo l'assetto attuale, infatti, come visto, la politica monetaria è unificata ed affidata alla Bce, la quale tuttavia può agire solo con la leva del tasso di sconto, al fine di contenere la crescita dell'inflazione⁵⁶, essendo ad essa preclusa ogni altra possibilità di intervento diretto.

Sebbene, formalmente, la politica economica e fiscale resti nelle mani degli stati membri, questi sono tuttavia costretti a fare i conti con i rigorosi vincoli di bilancio europei, che limitano fortemente e, pertanto, neutralizzano ogni loro possibilità di intervento incisivo volto all'attuazione di politiche espansive.

In astratto, infatti, i sistemi con cui si provvede al finanziamento della spesa pubblica sono l'emissione di moneta, la creazione di debito pubblico, il prelievo fiscale e i tagli alla spesa pubblica. Il primo sistema, che non ha costi per lo stato perché la banca centrale attribuisce sul conto corrente del governo una determinata quantità di moneta⁵⁷, è tuttavia sottratto agli stati membri a seguito dell'unificazione monetaria e, come osservato, è inibito alla stessa Banca centrale europea dal TFUE.

La creazione di debito pubblico da parte degli Stati, ossia l'emissione di titoli del debito pubblico sul mercato⁵⁸, è in pratica neutralizzata dai rigorosi vincoli che vietano l'indebitamento oltre il 3 per cento del Pil, per cui le politiche di indebitamento diventano assolutamente eccezionali⁵⁹ e di scarso rilievo, cui si deve aggiungere il rigoroso vincolo di pareggio di bilancio che renderà ancora più eccezionale questa pratica.

quando la BCE procede all'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario deve circondar il proprio intervento di garanzie sufficienti per conciliarlo con il divieto di finanziamento monetario di cui all'art. 123 del TFUE).

56 Cfr. sul punto L. Chieffi, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, fasc. 3-4, 2005, pag. 1085 e ss. secondo il quale «L'istituzione della B.C.E. e l'introduzione dell'Euro hanno determinato lo svuotamento di uno dei più significativi attributi della sovranità statale in grado di condizionare gli stessi sviluppi della politica economica, al punto di indurre un'autorevole dottrina a rilevare come, proprio con riferimento alle prerogative di intervento nell'economia, lo Stato si sia progressivamente trasformato in un "non-Stato", che cita sul punto l'espressione di G. Guarino, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. Cost.*, 1992, n. 1, p. 32.

57 Questa politica pone, ovviamente, un rischio inflattivo perché aumenta la quantità di moneta in circolazione. Ma, occorre precisare, il rischio inflattivo non è una certezza che ciò accada non dovrebbe aumentare la produzione. In questo caso si determinerebbe una situazione per cui c'è più moneta in circolazione per comprare la medesima quantità di beni. Se, invece, dovesse aumentare la produzione, la quantità di moneta ulteriore in circolazione non determinerebbe alcun rischio inflattivo.

58 Una politica di questo tipo tiene sotto controllo il rischio di inflazione però a fronte di un prezzo, perché in questo caso chiaramente ci sono degli interessi da pagare sul debito contratto

59 G. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *forumcostituzionali.it*, «L'esigenza di scongiurare che, una volta completata l'operazione di risanamento, si riproduca una situazione analoga alla attuale è perseguita limitando la possibilità di contrarre debito pubblico fino al punto di renderla eccezionale e, nel contempo, prescrivendo la necessità di garantire in ogni caso la sostenibilità finanziaria del debito eventualmente contratto». A maggior ragione se si pensa che il fiscal compact impone (a partire dal 2014) di ridurre l'ammontare complessivo del debito pubblico di 1/20 in ogni anno per gli stati,

All'interno di questo quadro agli stati membri restano solo le altre due leve: quella del prelievo fiscale e quella del taglio alla spesa pubblica.

La conseguenza è che le uniche politiche economiche consentite sono quelle volte a ridurre il debito e non certo quelle per aumentare la spesa pubblica a copertura vuoti dei diritti sociali, vuoti per contrastare una fase economica recessiva, vuoti per realizzare un programma di investimenti.

Questa circostanza comporta due conseguenze negative: una sul piano del rispetto dei principi democratici e una sul piano economico.

Con riferimento al primo aspetto, non è possibile non vedere come ci sia una lesione dei diritti democratici dei cittadini degli stati membri, nella misura in cui «viene cancellato il diritto-potere di ciascuno Stato membro di influire sulla crescita con le proprie politiche economiche»⁶⁰. In altri termini, i «cittadini non hanno alcuna possibilità di influire sugli obblighi cui il proprio Paese, quindi essi stessi, vengono assoggettati»⁶¹.

Sul piano economico, poi, essendo gli stati costretti ad agire con misure che hanno un effetto recessivo, non riescono a realizzare i risultati attesi dalla stessa Unione europea, ossia quello della diminuzione del debito. Le misure recessive, infatti, producono una diminuzione del Pil per cui, anche imponenti tagli alla spesa pubblica o aumenti della pressione fiscale, lungi dal migliorare i conti pubblici, rischiano di avere l'effetto opposto, ossia quello di un aumento dello stock di debito pubblico, e quindi un peggioramento degli stessi parametri europei, essendo questi sempre calcolati in rapporto al Pil⁶².

Ecco perché, in maniera sintetica ma efficace, si dice che la politica economica europea è affidata ai mercati: difatti, una politica economica europea, nel senso tradizionale del termine, non esiste. Il 'governo' europeo dell'economia presenta tratti singolari e paradossali allo stesso tempo. La politica monetaria è saldamente collocata nelle mani della BCE (organo indipendente dai

come il nostro, che superano lo stock del 60% del debito pubblico

60 G. Guarino, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, 58.

61 Ibidem. Da ciò l'illustre Autore trae argomento per affermare che «La democrazia è stata soppressa», per cui «ciò che è accaduto deve qualificarsi come *instaurazione di fatto di un nuovo regime*» [il corsivo è dell'Autore]. Prosegue l'A. «Era accaduto in Francia con la rivoluzione francese, in Russia nel 1917, con la rivoluzione bolscevica. Con queste differenze, che la rivoluzione francese, affermando i principi della libertà degli individui e delle imprese, sprigionò enormi energie esistenti. Quella collettivista creò vincoli che sarebbero risultati più stringenti di quelli anteriori di cui ci si voleva liberare. La rivoluzione francese e quella russa imposero, con la introduzione di nuovi regimi, anche la introduzione di vertici di un nuovo tipo. La rivoluzione operata dal falso euro, concretizzatasi nel principio della stabilità, ha creato un regime autoreferenziale. In quello sovietico l'autoreferenzialità abbracciava larga parte dell'organizzazione. Ma il vertice ne era escluso. Con l'ulteriore differenza, che in quello sovietico si proclamava la conquista del potere da parte del proletariato. In quello della stabilità, *manca un vertice politico e, accantonato l'obiettivo della crescita, domina, quale "dio" insondabile ed assoluto, un principio astratto che genera un movimento che inesorabilmente produce depressione e forse, alla fine, implosione*» (G. Guarino, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, cit., 58-59).

62 Come osservato da Alberto Quadrio Curzio (nell'ambito della lezione magistrale tenuta presso il dipartimento di Economia della Seconda università di Napoli il 19 maggio 2015, dal titolo «L'eurozona e l'Italia: problemi e prospettive»), il Pil dell'eurozona dal 2007 al 2014 ha subito un decremento del 9,1 mentre negli stati uniti c'è stata una crescita del 7,9 per cento. Questo a dimostrazione che le politiche di *austerità* non hanno prodotto alcun vantaggio all'Europa, mentre le politiche espansive americane hanno di molto migliorato la situazione. Anzi, l'hanno peggiorata. Infatti con queste politiche non solo il debito non si è ridotto, ma è addirittura aumentato, mentre gli Stati Uniti sono cresciuti e hanno avuto un aumento del deficit solo di poco più alto di quello europeo e italiano. Sul tema cfr. anche F. Rampini, *La trappola dell'austerità. Perché l'ideologia del rigore blocca la ripresa*, Laterza, Roma-Bari, 2014, *passim* il quale mette in evidenza l'inefficacia delle politiche di austerità.

governi)⁶³, ma essa in realtà, può solo agire sul tasso di sconto (e in via del tutto eccezionale e temporanea – come osservato - acquistare titoli del debito pubblico sul mercato secondario). Per il resto, la BCE è priva dei poteri d'intervento che sono tradizionalmente attribuiti alle banche centrali. Per quanto riguarda gli Stati membri, la loro possibilità di adottare autonome politiche di intervento nell'economia è – come osservato – neutralizzata dalle stesse regole europee. Pertanto, mancando qualsiasi attore, sia esso nazionale o sovranazionale, in grado di utilizzare gli strumenti classici di intervento pubblico nell'economia, la politica economica europea, nel senso tradizionale del termine, in stretta osservanza del pensiero neoliberale è, di fatto, delegata ai mercati.

In altri termini, nel momento in cui gli stati nazionali hanno ceduto la propria sovranità economica e monetaria, questa non si è allocata nell'ambito di una dimensione pubblica europea che potesse essere qualitativamente comparabile con quelle nazionali. Dunque, la perdita di sovranità che gli stati hanno subito *solo formalmente* può essere letta come compiuta a favore delle istituzioni sovranazionali. In realtà, dal punto di vista sostanziale, questa perdita di sovranità si è tradotta in una cessione di questi poteri a favore delle dinamiche di mercato.

È quindi banale la constatazione sull'inadeguatezza delle istituzioni sovranazionali a fronteggiare scenari di crisi economica, come quella che sta attraversando il continente europeo, ciò che appare con tutta la sua forza nelle economie mediterranee – che sono, da un lato, più deboli, e dall'altro hanno bilanci pubblici meno solidi.

Dunque, a dispetto della rubrica del TFUE che reca «politica economica e monetaria», possiamo, in realtà si può convenire con Giuseppe Gaurino che aveva compreso già dal 1997 che l'Europa aveva intrapreso un percorso che conduceva alla «fine della politica»⁶⁴, che il tratto peculiare del sistema sovranazionale fosse, proprio, paradossalmente, l'assenza di una politica economica, nel senso tradizionale del termine.

Il passaggio decisivo per comprendere l'attuale deriva non è però, ad avviso di chi scrive, da ricercare nelle più recenti decisioni europee in materia di finanza pubblica, ma deve essere rintracciata nello stesso Trattato di Maastricht nel 1992. In quel contesto la Germania, spaventata dal lassismo di bilancio di molti paesi dell'area euro, puntava alla conservazione di uno statuto indipendente per la banca centrale e nella richiesta di forti vincoli all'indebitamento per gli stati membri perché temeva, in caso contrario, di dover sopportare i costi di eventuali politiche espansive. In quel contesto, questa opzione non ha avuto opposizioni, perché l'unica alternativa praticabile sarebbe stata quella di procedere verso una effettiva integrazione della sovranità economica da affidare nelle mani di un potere politico sovranazionale. Ciò che avrebbe dovuto necessariamente comportare la creazione di un vero stato europeo, con una politica economica e fiscale centralizzata e un ministro europeo dell'economia e con una banca centrale classicamente intesa, cui fossero riconosciuti ampi poteri, sul modello della *federal reserve*. Gli stati europei, volendo perseguire, comunque sia, la strada dell'integrazione, senza però ambire alla realizzazione di un vero stato federale europeo, sono stati di fatto costretti a realizzare una costruzione compromissoria e unica nel suo genere, dando cioè vita a un'unione monetaria che non fosse, tuttavia, governata politicamente in modo unitario⁶⁵. Questa scelta di natura politica, di non dare

63 Come rileva la CGUE, Sentenza 16 giugno 2015, in causa C-62/14, considerando 38, «risulta dall'articolo 129, paragrafo 1, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 1, del Protocollo sul SEBC e sulla BCE, che il Consiglio direttivo formula la politica monetaria dell'Unione e che il Comitato esecutivo della BCE attua tale politica, conformemente alle decisioni e agli indirizzi adottati dal Consiglio direttivo»

64 G. Guarino, *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, cit., *passim*.

65 Cfr. M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 20 il quale osserva che «L'Unione non è una federazione e neppure una confederazione. Al suo interno, anzi, la competizione fra gli Stati non è venuta meno

il via a una più salda unione, aveva come unica alternativa possibile quella di eliminare le forme classiche di intervento pubblico nell'economia e di affidarsi completamente al mercato come regolatore dell'economia. L'unico intervento ammesso è stato dunque quello volto ad assicurare il normale svolgimento delle dinamiche di mercato, quello cioè volto a garantire la stabilità dei prezzi e a limitare l'inflazione. Alternativa che corrispondeva in quel momento, e corrisponde tuttora, al *mainstream* del pensiero neoliberale.

Si tratta, come si vede, di una costruzione istituzionale del tutto singolare, in cui l'istituzione di governo della moneta non solo è indipendente dagli stati (come anche dalle altre istituzioni sovranazionali), ma è priva di veri e propri poteri di intervento. Insomma, più che un processo di unificazione, sembra che si sia dato luogo a un processo di decentramento delle decisioni in materia economica, che non sono più di pertinenza degli Stati ma non sono divenute nemmeno appannaggio della banca centrale europea. Questa costruzione è stata autorevolmente definita, non a caso, un «“non governo”»⁶⁶. Si è così prodotta la ‘devoluzione’ delle politiche economiche alle dinamiche e agli attori del mercato, realizzando un paradigma di governo dei processi economici del tutto singolare rispetto alla tradizione dell'intervento pubblico di stampo novecentesco: l'intervento nell'economia è possibile solo in quanto esso assuma un ruolo servente e ancillare rispetto alle dinamiche di mercato; come se fosse l'economia, appunto, a rappresentare il fondamento dell'intervento dei poteri pubblici, legittimati ad intervenire in quanto ‘servano’ i mercati, non in quanto li governino e li dirigano verso la realizzazione di determinati obiettivi macroeconomici.

Come aveva ben compreso Foucault, siamo dunque all'interno di un paradigma in cui la libertà economica è diventata «al contempo ciò che fonda e ciò che limita» l'intervento dei poteri pubblici⁶⁷. Un paradigma del tutto nuovo, in cui non c'è posto per i poteri pubblici della tradizione costituzionale, cioè per il sovrano democratico. Ad esso si è sostituito quello che, secondo le categorie del costituzionalismo, non può che essere descritto come un «antisovrano», che «si arroga il potere senza averne il legittimo titolo (cioè senza investitura democratica)»⁶⁸. Questo antisovrano è stato lucidamente descritto come il «detentore di un potere (che aspira ad essere) universale», come «l'agente che determina la crisi del mondo (qui, del mondo democratico) come l'abbiamo sino ad oggi conosciuto». Un antisovrano, dunque, «dal punto di vista concettuale, ma inevitabilmente anche dal punto di vista pratico, perché l'affermazione del suo potere presuppone che l'antico sovrano nazionale sia annichilito»⁶⁹.

Il TFUE, in conclusione, come visto, costruisce un quadro in cui non c'è spazio per il sovrano democratico, almeno per quanto riguarda la politica economica; ogni sua possibilità d'intervento

e gli interessi dei singoli membri sono ben lontani dall'essere assorbiti nell'interesse generale della struttura unitaria (che, anzi, decide sovente dietro la spinta decisiva degli Stati più forti e - quindi - dei loro interessi)»

66 Così G. Guarino, *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, Mondadori, Milano, 1997, 121. «La volontà di “non-governo” espressa dall'organizzazione dei poteri trova oggi una corrispondenza nella volontà di “non governo” insita nelle discipline sostanziali» (123). Il problema infatti è capire che la commissione non è l'organo politico che determina le scelte politiche e compensa così a livello europeo la perdita di sovranità e di democraticità che si è determinata nell'ambito del governo pubblico dell'economia. «Ma risponde la Commissione alle esigenze insite in ogni organo preposto alla funzione esecutiva chiamato ad esercitare non solo l'iniziativa, ma anche poteri normativi e amministrativi?» (G. Guarino, *ult. op. cit.*, 1997, 122). Secondo Guarino no, perché i commissari, benché nominati dai governi, non seguono le vicende del governo che li nomina (se cade il governo il commissario da questi nominato resta); il numero ormai pleorico di commissari rende inefficiente l'organo collegiale; una quota sempre maggiore di potere viene acquisita dagli organi burocratici che sono stabili, al contrario dei commissari.

67 M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al collège de France (1978-9)*, cit., 94

68 M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 165.

69 Ibidem.

o è espressamente vietata o è di fatto neutralizzata. La volontà politica c'è stata, ed è stata espressa in maniera chiara: affidarsi ai mercati, confidando nella razionalità delle relative dinamiche⁷⁰. È però una volontà politica che postula la fine della politica, così come l'abbiamo conosciuta fino ad oggi. Una volontà politica che non può che essere definita paradossale da chi osserva le istituzioni con le categorie del costituzionalismo.

In questo nuovo scenario restano in piedi solo due attori: da un lato, l'impresa e la libertà economica cui non è possibile opporre limiti⁷¹, dall'altro, la tecno-economia, ossia l'ordine astratto del mercato. Queste due polarità occupano l'intera scena, e tutti i corpi intermedi, cioè i classici luoghi della sovranità, dai partiti, ai sindacati, agli stessi parlamenti, sono, appunto, «annichiliti».

ABSTRACT

Il lavoro ha ad oggetto l'impatto delle politiche economiche europee sull'assetto costituzionale, con particolare riferimento alle conseguenze che le politiche economiche europee di *austerità* stanno avendo sullo stato sociale di diritto.

Le politiche europee hanno sottratto agli stati nazionali la possibilità di mettere in campo politiche economiche espansive a copertura dei diritti sociali. La grave crisi economica che sta attraversando il continente europeo, che sta oramai assumendo un carattere strutturale, ha avuto effetti dirompenti sulle prestazioni sociali. La forte riduzione del PIL, da un lato, e l'impossibilità per gli Stati di contrastare la crisi ricorrendo a politiche economiche di tipo espansivo, dall'altro, hanno infatti determinato una drastica riduzione delle prestazioni collegate all'erogazioni delle prestazioni concernenti i diritti sociali, divenute negli ultimi anni diretto oggetto delle nuove politiche europee di rigore. Le istituzioni sovranazionali che 'governano' l'economia e la moneta non hanno compensato la perdita di sovranità in materia economica che si è verificata a livello statale, perché le regole europee, da un lato non hanno unificato il governo dell'economia e della fiscalità, dall'altro non hanno conferito poteri adeguati alla BCE per poter intervenire in funzione anticiclica. Si è così di fatto determinata una devoluzione del governo dell'economia ai mercati.

Parole chiave: Costituzionalismo, Stato liberale, Welfare State, crisi economica, BCE.

Tag: Constitutionalism, Liberal State, Welfare State, economic crisis, BCE.

70 M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 16 «il passaggio del governo della moneta dalle banche centrali statali alla Banca Centrale Europea ha ulteriormente rafforzato le prerogative del mercato e ridotto il margine di scelta della politica, oltretutto senza che la BCE sia stata chiaramente configurata come un'autentica banca centrale».

71 Una libertà che non ha nulla a che vedere con la libertà costituzionalmente garantita. Questo perché all'interno dei confini statali ogni libertà, compresa quella di iniziativa economica, nasce limitata, in ossequio ai principi del costituzionalismo, mentre «la libertà di investimento del capitale è [...] nella società globalizzata, una libertà (l'unica) nella quale la è percepibile solo il suo versante individuale: nessun valore collettivo le si contrappone, perché non esiste nessuna collettività cui imputare questo valore, e comunque non esiste nessun potere sociale che possa imporre il suo rispetto» (M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., 165).