



Anno VI, n. 3, 2016

Data di pubblicazione: 11 ottobre 2016



Democrazia e Sicurezza - Democracy & Security Review

Direzione e redazione: c/o Laboratorio
Multimediale e di Comparazione Giuridica
Università degli Studi "Roma Tre"
via G. Chiabrera, 199 - 00145 Roma



www.democraziaesicurezza.it - <http://ojs.romatrepress.uniroma3.it/index.php/DemSic>
redazione@democraziaesicurezza.it

Direttore responsabile: Salvatore Bonfiglio

Iscrizione presso il Tribunale di Roma, n. 373/2011 del 5 dicembre 2011. ISSN 2239-804X
Salvo diversamente indicato, gli articoli sono sottoposti a procedura di revisione anonima.

Comitato direttivo

Salvatore Bonfiglio (Università degli Studi "Roma Tre" - Direttore scientifico)

Artemi Rallo Lombarte (Universitat Jaume I – Castellón - Condirettore)

Consiglio scientifico

Domenico Amirante, Francesco Antonelli, Fabrizio Battistelli, Paolo Benvenuti, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Francesco Clementi, Mario De Caro, Rosario Garcia Mahamut, Hermann Groß, Andrew Hoskins, Martin Innes, Luis Jimena Quesada, Luis Maria Lopez Guerra, Stelio Mangiameli, Maria Luisa Maniscalco, Kostas Mavrias, Lina Panella, Otto Pfersmann, Artemi Rallo Lombarte, Angelo Rinella, Marco Ruotolo, Cheryl Saunders, Giovanna Spagnuolo, Alessandro Torre, Matthew C. Waxman.

Redazione

Coordinamento: Gabriele Maestri (collaborazione di Enrico Strina).

Osservatorio sulla normativa: Valentina Fiorillo e Massimo Rubechi.

Osservatorio sulla giurisprudenza: Giulia Aravantinou Leonidi, Caterina Bova, Pamela Martino.

Osservatorio europeo e internazionale: Mario Carta (coordinatore), Cristina Pauner Chulvi, Cristina Gazzetta.

Osservatorio sociale: Francesco Antonelli, Pina Sodano, Valeria Rosato.

Recensioni: Beatrice Catalo.



anno VI, n. 3, 2016
data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Indice

Editoriale

- Living together. *Considerazioni oltre la querelle del burkini*
di Maria Luisa Maniscalco 3

Saggi

- Diritti fondamentali e governance economica europea*
di Marco D'Agostini 19

Osservatori

- La revoca dello status civitatis in Costituzione: una riforma fallita*
di Giuliaserena Stegher 157

- Carcere e salute. Voci fioche di persone detenute*
di Maurizio Esposito 173

Recensioni

- Mads Andenas, Duncan Fairgrieve (eds.), Courts and Comparative Law, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 768*
di Pamela Martino 197

- Fabrizio Battistelli, La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico e costruzione della minaccia, Donzelli, Roma, pp. 290*
di Francesco Antonelli 209





anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Editoriale

Living together. Considerazioni oltre la querelle del burkini

di Maria Luisa Maniscalco *

L'estate appena trascorsa è stata movimentata per alcune settimane da un acceso dibattito sul *burkini*, il capo di abbigliamento ideato nel 2004 dalla stilista australiana Ahiida Zanetti, che vuole essere il costume "islamicamente corretto" per le donne musulmane che intendono fare il bagno in mare e in piscina. La vicenda è nota: la prima ordinanza che ha vietato in spiaggia l'uso di questo costume, composto da copricapo, casacca e pantaloni e che lascia scoperti solo volto, mani e piedi, è stata emessa dal sindaco di Cannes il 28 luglio 2016. Imitata da circa una trentina di comuni in area mediterranea e nel nord della Francia ha suscitato scalpore e polemiche in pressoché tutto il mondo. Persino le Nazioni Unite hanno ritenuto opportuno esprimersi in argomento con un comunicato dell'Alto Commissario per i diritti umani¹.

* Direttrice di ricerca presso il Jean Monnet Centro di Eccellenza «Altiero Spinelli».

¹ «Questi decreti non rafforzano la sicurezza – recita il comunicato – ma, al contrario, alimentano intolleranza religiosa e discriminazione dei musulmani in Francia, in particolare le donne. La parità di genere non si ottiene regolamentando i vestiti che le donne decidono di portare.» (<http://www.lastampa.it/2016/08/30/esteri/lonu-contro-la-francia-no-al-divieto-di-burkini-dWciqX99C8rdMxBqPFG8rN/pagina.html>)



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Editoriale

Non solo l'interdizione ma anche i contenuti delle ordinanze hanno fatto discutere; infatti il divieto, pur presentandosi come misura di mero ordine amministrativo, faceva un esplicito riferimento ad un universo di valori, quali quelli dei buoni costumi e della laicità repubblicana e alle norme di igiene². Il divieto e le relative sanzioni (pecuniarie) sono stati motivati anche come esigenze di ordine pubblico e considerati misure preventive per evitare contestazioni e scontri, in considerazione del clima un po' teso ormai diffuso in tutto il paese³. Il caso del sindaco di Sisco in Corsica è emblematico per quest'ultimo aspetto; a suo dire l'ordinanza è stata emessa, come strumento di tutela di persone e beni, a seguito di violenze in spiaggia tra una famiglia magrebina e alcuni giovani locali.

Per affermare che la proibizione di indossare la *burkini* in spiaggia sia stata decisa in nome dell'ordine pubblico è sceso in campo anche il Primo ministro francese Manuel Valls, il quale ha affermato pubblicamente in un'intervista di «comprendere» e «sostenere» le ordinanze dei sindaci⁴, non

² «L'accès aux plages et à la baignade est interdit à compter de la signature du présent arrêté jusqu'au 31 août 2016 à toute personne n'ayant pas une tenue correcte, respectueuse des bonnes mœurs et de la laïcité, respectant les règles d'hygiène et de sécurité des baignades adaptées au domaine public maritime». Laura Thouny, *Siam, verbalisée sur une plage de Cannes pour port d'un simple voile*, in *Le Nouvel Observateur* (<http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20160822.OBS6680/siam-verbalisee-sur-une-plage-de-cannes-pour-port-d-un-simple-voile.html>).

³ «Une tenue de plage manifestant de manière ostentatoire une appartenance religieuse, alors que la France et les lieux de culte religieux sont actuellement la cible d'attaques terroristes, est de nature à créer des risques de troubles à l'ordre public (attroupements, échauffourées, etc.) qu'il est nécessaire de prévenir». Laura Thouny, *Siam, verbalisée sur une plage de Cannes pour port d'un simple voile*, cit.

⁴ In un'intervista rilasciata al quotidiano regionale *La Provence*, il 17 agosto, ha affermato: «Je comprends les maires qui, dans ce moment de tension, ont le réflexe de



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Editoriale

ritenendo opportuno invece di legiferare in proposito. Com'è noto, in Francia già esistono leggi che direttamente o meno riguardano l'abbigliamento islamico delle donne: una legge del 2004, proibendo ogni esibizione di segni religiosi nelle scuole pubbliche, di fatto non permette il velo, mentre dal 2011 vige il divieto di indossare in pubblico il velo integrale⁵; questa proibizione ha ottenuto il via libera due anni fa anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Più recentemente, il 31 maggio 2016, a sostegno del fatto che indossare il velo in Europa potrebbe rappresentare ancora un problema, c'è stato il parere dell'avvocato generale della Corte di giustizia europea Juliane Kokott, la quale ha sostenuto – a proposito del licenziamento di Samira Achbita, una musulmana che ha perso il proprio impiego in Belgio, dopo aver espresso l'intenzione d'indossare il velo durante la giornata lavorativa – che le aziende in Europa possono proibire alle loro impiegate di portare il velo perché questo simbolo viola la neutralità religiosa⁶.

chercher des solutions, d'éviter des troubles à l'ordre public», aggiungendo «Je soutiens donc ceux qui ont pris des arrêtés, s'ils sont motivés par la volonté d'encourager le vivre-ensemble, sans arrière-pensée politique» (http://www.lemonde.fr/religions/article/2016/08/17/manuel-valls-soutient-les-maires-ayant-interdit-le-burkini_4983667_1653130.html).

⁵ Si tratta rispettivamente della legge n° 2004-228 del 15 marzo 2004 «encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics» e della legge n° 2010-1192 dell'11 ottobre 2010 «interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public» entrata in vigore sei mesi dopo la sua promulgazione a partire dall'aprile 2011.

⁶ Corte di Giustizia Europea, Opinione dell'Avvocato Generale nella causa C-157/15 *Samira Achbita e Centrum voor gelijkheid van samsen en voor racismebestrijding v. G4S Secure Solutions N V.*, reperita in www.curia.europa.eu.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Editoriale

Tornando al *burkini*, il Consiglio di Stato francese il 26 agosto 2016 ha sospeso l'ordinanza del comune di Villeneuve-Loubet, accogliendo il ricorso presentato da alcune associazioni e autorizzandone l'uso sulle spiagge francesi. La sentenza, che in realtà si applica direttamente al solo comune di Villeneuve-Loubet, farà giurisprudenza per annullare ordinanze simili in caso di ricorsi. In essa si mettono in chiaro alcuni punti fondamentali: si afferma che, in base alla normativa vigente, al sindaco spetta di vigilare sul mantenimento dell'ordine pubblico nell'ambito del rispetto delle libertà garantite per legge senza fondare le proprie considerazioni su altre argomentazioni.

Si aggiunge, inoltre, che nel caso specifico di Villeneuve-Loubet non sono stati evidenziati turbamenti all'ordine pubblico generati dalla tenuta di alcune persone⁷. Si conclude con una bocciatura dell'ordinanza, in quanto si ritiene che l'emozione e l'inquietudine scaturite dagli attentati terroristici non siano sufficienti a giustificare legalmente le misure di interdizioni oggetto della contestazione⁸, mentre l'ordinanza lede di fatto e in modo grave libertà fondamentali quali quelle di movimento, di coscienza e personali⁹.

⁷ «Si le maire est chargé [...] du maintien de l'ordre dans la commune, il doit concilier l'accomplissement de sa mission avec le respect des libertés garanties par les lois [...]. Il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations et les restrictions qu'il apporte aux libertés doivent être justifiées par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public [...]. Il ne résulte pas de l'instruction que des risques de trouble à l'ordre public aient résulté, sur les plages de la commune de Villeneuve-Loubet, de la tenue adoptée en vue de la baignade par certaines personnes». Conseil d'Etat, n° 402742, 402777, punto 5.

⁸ «L'émotion et les inquiétudes résultant des attentats terroristes, et notamment de celui commis à Nice le 14 juillet dernier, ne sauraient suffire à justifier légalement la mesure d'interdiction contestée». Ivi, punto 6.

⁹ «L'arrêté litigieux a ainsi porté une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales que sont la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience et la liberté personnelle». Ivi, punto 6.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Editoriale

Dal punto di vista giuridico la sentenza del Consiglio di Stato è ineccepibile e mette in luce il non senso di queste ordinanze, tra l'altro formulate in modo semplicistico sotto un'evidente pressione emotiva. La Costituzione francese afferma la laicità della Repubblica, quindi la sua tutela riguarda le istituzioni pubbliche e il loro peculiare spazio all'interno del quale è proibita l'esibizione di simboli religiosi. Al di fuori di queste situazioni l'abbigliamento, con la sola esclusione delle fattispecie previste nella normativa precedentemente richiamata, è considerato espressione della libertà personale e in quanto tale giuridicamente irrilevante.

La *querelle* sul *burkini*, pur risolta in ambito giuridico, lascia intatta una questione politica ad essa sottesa e legata al sentire profondo di un paese per alcuni versi inquieto, perché si sente minacciato nella sua sfera quotidiana e in quel modo di vivere insieme che si è strutturato nei secoli e che va anche oltre la laicità. L'ostilità verso il *burkini* è un indicatore di una problematica complessa che non può essere certo ristretta nei termini in cui è stata discussa; se ci limitassimo a guardare la banalità del fatto (che per molti aspetti è sicuramente banale) ci si potrebbe chiedere innanzitutto se il *burkini* non sia un abbigliamento come un altro visto che, con alcune modifiche (modelli con pantaloni semi corti e con la testa scoperta) a sentire della sua ideatrice, è stato adottato anche da non musulmane che non vogliono scoprirsi¹⁰ o se sia realmente "islamicamente corretto" in quanto certo non cela il corpo femminile, per assicurarne l'invisibilità nello spazio pubblico, ma anzi per alcuni versi lo

¹⁰ «Niente costrizioni, il mio burkini è per donne libere che amano lo sport». Intervista a Ahiida Zanetti di Francesca Caferrì, pubblicata su *Repubblica.it* (http://www.repubblica.it/esteri/2016/08/21/news/burkini_creatrice_ahiida_zanetti-146354394/?ref=search).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Editoriale

valorizza¹¹. Potremmo ancora sostenere (e a ragione) che non può certo intimorire una donna troppo vestita al mare e chiederci sbigottiti come possa un tale divieto esistere in un'Europa dei diritti e delle libertà. Potremmo inoltre mettere in dubbio l'efficacia anti-radicalizzazione di simili ordinanze e interrogarci non senza logica se le misure restrittive non siano a loro volta una restrizione della libertà delle donne e un'offesa alla loro autonomia.

Ognuna di queste osservazioni ha una sua dignità e una sua ragione di essere, ma tutte appiattiscono il significato della vicenda che è un segnale di frizioni in atto in modo particolare in Francia, ma presenti e possibili anche in altri paesi europei. Queste vanno inquadrare in uno scenario più ampio e più profondo i cui elementi fondanti richiamano il confronto di società aperte¹² con una visione del mondo (quella islamica) ampia e potente, coerente e capillare, macro e micro la cui vocazione totale investe ogni piega dell'essere-nel-mondo, fino ai dettagli in apparenza più marginali della vita quotidiana, dell'agire sociale e dell'immaginario privato. In altri termini si tratta della questione del modello di convivenza e di relazione con la popolazione musulmana, che è sempre meno una minoranza irrilevante e che, seguendo un *trend* mondiale, chiede un riconoscimento della propria specificità anche nella sfera pubblica.

¹¹ Abu Hammâd Sulaiman Al-Hayiti, esponente di spicco dei salafiti sul suo *account* Twitter ha affermato: «il *burkini* è un falso problema: non può essere permesso perché è contrario alla Sharia». Alcuni gruppi wahabiti invece considerano il *burkini* come possibile soluzione alla presenza balneare delle donne musulmane.

¹² Il riferimento è a Karl Popper e al suo *La società aperta e i suoi nemici* [1945], tr. it., Bompiani, Milano, 2009.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Editoriale

Infatti, a fronte di quello che viene definito l'“islam sociologico”, di quanti si sentono musulmani per retaggio culturale in senso ampio, non tanto per l'osservanza puntuale e pubblica dei precetti e della preghiera, emerge un islam che reclama il controllo del campo sociale e degli stili di vita dei credenti e che segna una discontinuità con i valori dominanti in Europa e specificamente con la laicità. La cultura islamica, da anni interessata da un risveglio mondiale, è potente e non accetta di essere assimilata; in essa il sistema religioso è anche sistema giuridico e “formula politica”¹³. Ne deriva che tutti i suoi simboli sono contemporaneamente politici, culturali e sacri perché suggellati da un imperativo religioso.

Nella dialettica con la modernità occidentale la donna rappresenta un'area di “resistenza culturale”, divenendo un baluardo dell'identità musulmana, svolgendo il ruolo di “sentinella simbolica”¹⁴ delle tradizioni e delle peculiarità della comunità dei credenti. In questo confronto, il corpo, come luogo primario della socializzazione, forma individuale del corpo sociale, vettore del rapporto d'autorità e crocevia di qualsiasi orientamento e ideologia non può non esserne coinvolto. E il corpo della donna incarna il corpo della collettività e la funzione riproduttiva, essendo di interesse generale, ne limita un'autonoma disponibilità. In quanto depositarie dell'onore della famiglia e della comunità, le donne sono esortate a essere custodi del focolare e generatrici di figli, a mostrarsi sottomesse al marito e ai maschi di

¹³ Nell'islam la religione è sovrapponibile alla politica. Questo vale per il sunnismo e per lo sciismo. Khomeini affermava che l'islam è politica altrimenti non è islam; mentre il motto e il fondamento dei partiti islamisti saliti al potere dopo le rivoluzioni arabe in Tunisia (Ennahda) e in Egitto (Fratelli Musulmani) è stato «l'islam è la soluzione».

¹⁴Sull'attuale ruolo della donna nell'islam e sui diversi “femminismi” islamici v. M.L. Maniscalco, *L'islam europeo. Sociologia di un incontro*, FrancoAngeli, Milano 2012.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Editoriale

famiglia, ad indossare abiti tradizionali e a dare sempre manifestazioni di pudore.

L'abbigliamento regola le forme di accessibilità al corpo delle donne, definendo con precisione quali parti del corpo femminile possono rimanere scoperte al variare della situazione, cioè a seconda del legame di parentela che si ha con le persone con le quali si viene a contatto. Una volta indossato, il velo offre un'immagine del corpo che può comunicare senso e valori, rappresentare un'identità individuale e di gruppo. Diviene così un "fatto sociale", implicando una serie di significati che superano il senso stesso del pudore e rappresentano una comunicazione polisemica.

Se, come in molti sostengono, coprirsi il capo o indossare abiti tradizionali in Europa, in un contesto privo di obblighi giuridici o di costume, presenta semplicemente il senso di un impegno religioso assunto per libera scelta e proprio in nome dei principi europei di libertà, non comportando perciò in maniera automatica una sottomissione e un'oppressione delle donne, resta comunque il fatto che il velo è stato e rimane parte di un insieme di pratiche tese a disciplinare la soggettività femminile¹⁵. Esso incorpora e manifesta, attraverso una determinata politica del corpo, i limiti e le interdizioni che devono essere alla base dei rapporti sociali e di genere. Per questo non ha senso paragonare il velo islamico con l'abitudine femminile di coprire il capo diffusa nelle nostre campagne fino agli inizi del secolo scorso; per la cultura islamica, la donna deve essere coperta (in alcuni casi fino alla perdita di identità) per evitare che possa essere motivo di attrazio-

¹⁵ Le valutazioni sul significato da attribuire a tale pratica sono difforni; recentemente e a proposito della polemica sul *burkini*, ha sostenuto con forza la sua opposizione al velo anche Giuliana Sgrena con un articolo (*Libertà non è il burkini*) sul *manifesto* del 18 agosto 2016.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Editoriale

ne per l'uomo e produrre disordine nella collettività, concezione non certo rintracciabili nelle nostre culture, sebbene come è noto le variazioni nel senso del pudore siano state nel tempo notevoli.

Né si può negare la valenza simbolica che il velo assume quale simbolo globale dell'identità islamica e del legame con l'Ummah transnazionale e quale segnale della presenza dell'islam nello spazio pubblico europeo. Per questo la regolamentazione delle pratiche corporee nello spazio pubblico attraverso l'introduzione di forme di abbigliamento "religiosamente corretto" può essere vista in paesi non musulmani come ostentazione e come simbolo politico provocatorio di discontinuità e di dissenso¹⁶. Indossarlo o toglierlo platealmente, come fecero alcune proto femministe islamiche ai primi del Novecento, è un atto che va molto oltre le questioni di genere¹⁷. Infine, nessuno può negare che l'enfasi su un abbigliamento conforme a certi standard religiosi è condivisa dai fondamentalisti e dai terroristi e compare tra i primi indicatori di radicalizzazione¹⁸.

¹⁶ La scrittrice iraniana Azar Nafisi in un'intervista al *Corriere della Sera* ha ribadito che non si può negare che «il velo sia oggi una dichiarazione politica più che religiosa» (V. Mazza, *Vero, la legge non può limitare. Ma oggi il velo è un gesto politico*, in *Corriere della Sera*, 27 agosto 2016). Una testimonianza significativa delle funzioni politiche del corpo femminile è stata offerta nel secolo scorso dai processi di *nation building* di due repubbliche nascenti – quella turca, laica, da una parte e quella iraniana, islamica, dall'altra – che trovarono nelle opposte configurazioni delle relazioni tra i sessi e delle rappresentazioni delle donne un segnale importante di rottura con il proprio recente passato.

¹⁷ È noto che, proprio tornando dal IX Congresso dell'International Women Alliance, tenuto a Roma nel 1923, Hudà Sha'rawi, fondatrice dell'Unione Femminista Egiziana (che diresse fino alla morte nel 1947), si tolse il velo in pubblico, imitata poi da altre donne della buona società del suo paese. M. Badran (ed.), *The Harem Years*, Virago, London 1986.

¹⁸ D. Bouzar, *Comment sortir de l'emprise djihadiste?*, Les Éditions de l'Atelier, Ivry-sur-Siene 2015 e Id., *La vie après Daesh*, Les Éditions de l'Atelier, Ivry-sur-Siene 2015; M.L.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Editoriale

Il fatto è che un islam “europeo” è ancora tutto da costruire e non sembra si sia iniziato un cammino per vivere insieme una cittadinanza piena e vibrante; le difficoltà sono molte e i timori dell’opinione pubblica non infondati. A prescindere dai molteplici attentati terroristici effettuati o sventati, dai cospicui flussi dei cosiddetti *foreign fighters* che testimoniano la loro avversione per i valori e i modelli di vita europei che abbandonano per inseguire il progetto di un Califfato mondiale, non mancano segnali di una strisciante re-islamizzazione che riconduce la pratica religiosa al rigore e a un’ostentazione dell’appartenenza, sottolineando in tal modo le differenze e alimentando le spirali identitarie.

In Europa esistono “tribunali” in cui vige la *shariah*: in Gran Bretagna una sorta di sistema giudiziario parallelo riconosce alle comunità musulmane la possibilità, in proprie corti, di applicare la *shariah* principalmente in materia di matrimonio e divorzio, eredità, contese patrimoniali e controversie civili, anche di natura commerciale¹⁹. Mentre in Gran Bretagna questo sistema è pienamente legale, un recente studio ha rivelato che la *shariah* viene applicata, sia pure in maniera clandestina, anche in Germania e altrove²⁰. Legale o meno questa giustizia parallela esprime il desiderio di una forte autonomia rispetto al sistema giudiziario ufficiale. Non sono mancati

Maniscalco, *Il “canto delle sirene”. Narrazioni jihadiste, dinamiche settarie e processi di radicalizzazione*, in M.L. Maniscalco, E. Pellizzari (cur.), *Deliri culturali*, L’Harmattan, Torino 2016.

¹⁹ L’evoluzione di questo sistema giudiziario è stata possibile grazie a un comma dell’*Arbitration Act* del 1996, che classifica le corti della *shariah* come “tribunali arbitrali”. Le decisioni del tribunale infatti sono legalmente vincolanti, non appena le due parti abbiano così convenuto prima che inizi il processo.

²⁰ Il riferimento è al *dossier* a cura di Cecilia Calamani e Federico Tulli apparso sulla rivista *MicroMega*, n. 4, giugno 2016.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Editoriale

poi in diversi paesi europei tentativi di embrionali “polizie islamiche” o “polizie morali” come la *Sharia Police* in Germania o i *Modesty Patrols* in Inghilterra. In Spagna la situazione sembrerebbe più sviluppata: come riporta *El Mundo*, secondo un rapporto dei servizi di *intelligence* di Madrid, in Catalogna alcuni gruppi islamisti radicali stanno formando tribunali clandestini basati sulla *shariah* e unità di polizia musulmana per giudicare i musulmani che non si comportano in modo conforme ai dettami della legge islamica, ricorrendo a intimidazioni e violenze. Gli episodi di “giustizia parallela” si ripetono sempre più frequenti in diverse città della comunità autonoma catalana. A Lleida una marocchina è stata processata per una relazione con un ragazzo occidentale e condannata a morte per lapidazione; per fortuna il tentativo è stato sventato in tempo²¹.

È comprensibile allora che fasce crescenti di popolazione europea sentano urgente l’esigenza di rassicurazione su come i musulmani tutti intendono la vita nei nostri paesi e su quale modello di società prospettano per un futuro collettivo. Se imparare a vivere insieme significa anche accettare tranquillamente i simboli di altre culture, questo può avvenire solo sulla base di una fiducia reciproca che va alimentata quotidianamente; la battaglia per un’integrazione non si gioca certo concentrandoci accanitamente su questioni come il velo o il *burkini* che potrebbe, quest’ultimo, diventare persino un capo di moda, utile per difendersi dai raggi solari, dal vento, indossato anche da non musulmane, soggetto a manipolazioni, ritocchi, depotenziandosi così del suo significato religioso identitario. D’altronde, da tempo esiste un fiorente mercato di una *modest fashion* promossa anche da

²¹ F. Lázaro, “Policías” del islam en Cataluña, in *El Mundo*, 20 aprile 2015 (<http://www.elmundo.es/cataluna/2015/04/20/5533f490e2704e32678b457a.html>).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Editoriale

stilisti famosi come Valentino e Prada; inoltre Marks & Spencer, noto marchio britannico, ha ideato e messo in vendita *on line* dei *burkini* floreali e con ricami, mentre la *maison* italiana Dolce & Gabbana ha inaugurato quest'anno la Abaya Collection, sua prima collezione per donne musulmane. A Milano il 25 settembre scorso la stilista italiana di costumi da bagno Raffaella D'Angelo ha fatto sfilare anche due *burkini*.

Il *burkini*, dunque, può tutt'al più essere un elemento, tra molti altri, che induce fasce inquiete dell'opinione pubblica a interrogarsi sul senso che le comunità musulmane intendono dare alla loro presenza sui nostri territori che sono intessuti di storia e di memoria, di abitudini e di usi, che si basano su sistemi di valori e su ordinamenti giuridici che non possono essere ignorati o disprezzati. Emergono nel tessuto sociale segnali di preoccupazione e di insofferenza al cambiamento del "paesaggio" umano e culturale che nel giro di pochi anni mostra crescenti aspetti di diversità di cui si teme una condensazione improvvisa e irreversibile che, impadronendosi dei nostri sistemi sociali, potrebbe produrne il collasso.

Senza timore di accuse di islamofobia e senza debolezze occorre ribadire e vigilare sulle regole che vogliamo siano rispettate nei nostri paesi, evitando esercizi intellettuali e sterili interrogativi circa la nostra incapacità di coerenza rispetto ai diritti e alle libertà che pure professiamo, ma che negheremo agli altri proibendo di seguire la loro cultura, spingendo l'acceleratore su un'etica delle convinzioni in una fuga in avanti fino a sospendere ogni assunzione di responsabilità nei riguardi delle conseguenze e delle generazioni future. Urgono riflessioni realistiche che aiutino a decidere come muoversi per sostenere un vivere insieme pacifico e reciproca-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Editoriale

mente rispettoso senza scardinare il nostro sistema di valori e di garanzie e misure concrete per difenderlo ove lo ritenessimo in pericolo.

L'islam nei secoli ha dato prova di adattarsi alle specificità locali e molti musulmani sono perfettamente integrati nelle nostre società, mentre nei paesi islamici altri lottano per gli stessi diritti e le stesse libertà di cui noi fruiamo. Non comprendere i rischi insiti in uno sguardo non sufficientemente attento e attrezzato a cogliere le insidie del presente e i segnali ancora deboli, ma continui, che si intrecciano con eventi puntuali, ma traumatici, significa aprire la via a improvvise derive antidemocratiche più o meno reattive e a trasformazioni inattese e non volute del nostro vivere insieme. Il fatto di aver vissuto nei nostri territori un lungo periodo di libertà nella pace, e di continuare ancora a godere di questo, non deve indurci a credere che tutto ciò sia facile da conservare.

Sia sufficiente riflettere sulla stessa nostra storia passata e sulle realtà di molti paesi che ci circondano: i conflitti una volta innescati si spiralizzano, sono difficili da descalare, producono ferite e lacerazioni profonde. La sfida che ci attende è arginare queste minacce e possiamo farlo, non certo da soli, ma con una assunzione collettiva di responsabilità, insieme a tutti coloro che vivono con noi in Europa.

Se le reazioni esagerate e scomposte al *burkini* saranno servite a farci riflettere sull'urgenza di "pensare" l'integrazione con serietà e impegno, la tempesta estiva sul costume da bagno "islamicamente corretto" potrebbe essere stata utile.





anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Diritti fondamentali e *governance* economica europea

di Marco D'Agostini *

Introduzione

L'evoluzione, da un lato, dei Trattati e, dall'altro, della giurisprudenza della Corte di giustizia, ha progressivamente sviluppato la centralità dei diritti fondamentali nella vita dell'Unione europea. I Trattati hanno progressivamente riconosciuto tra i principi da perseguire o i diritti da tutelare la solidarietà, la coesione economica e sociale, la cittadinanza, i diritti umani; da ultimo, il Trattato di Lisbona ha equiparato il valore della Carta dei diritti fondamentali a quello dei Trattati. Tale processo ha consentito un progressivo spostamento del baricentro dell'Unione dalle finalità economiche originarie, derivanti dall'approccio funzionalista, a una comunità politica finalizzata (anche) alla tutela di quei diritti, nella consapevolezza di appartenere a un comune destino.

* Già consigliere parlamentare, capo dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica. Contributo sottoposto a doppio referaggio (*double blind peer review*).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Partendo da tale assunto il presente saggio, ripercorrendo le tappe che hanno portato all'introduzione dell'euro, prima e, dopo, al Trattato sul *Fiscal Compact*, si ripromette di approfondire la questione della coerenza dell'impianto istituzionale che sorregge la politica monetaria comune con quei principi e diritti fondamentali perseguiti o tutelati dall'Unione.

Tale verifica viene approfondita sotto il profilo giuridico, economico e politico concludendo con un'esortazione alla revisione del Trattato sul *Fiscal Compact* e, più in generale, ad una ridefinizione del quadro istituzionale che lega gli Stati che partecipano all'euro, pena, altrimenti, una disintegrazione dell'euro e, forse, dell'Unione.

1. I diritti fondamentali nell'Unione europea

1.1. I diritti fondamentali nel sistema comunitario dai Trattati di Roma a Maastricht e Amsterdam.

Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea¹ del 1957 non aveva un preambolo o una sezione dedicata ai diritti fondamentali. Sebbene

¹ A differenza del progetto di Trattato istitutivo della Comunità politica europea, elaborato nel marzo del 1953 dall'Assemblea della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), costituitasi come Assemblea *ad Hoc*, dopo la cooptazione di alcuni ulteriori componenti, su mandato dei Governi dei sei Stati fondatori della CECA i quali, il 27 maggio 1952, avevano firmato il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa, la cui ratifica si arenò dopo la reiezione da parte del Parlamento francese nell'agosto del 1954. Il progetto di Trattato istitutivo della Comunità politica europea, destinata ad assicurare una supervisione politica sulla Comunità di difesa, sanciva all'art. 3 che le disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, firmata a Roma il 4 novembre 1950,



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

l'articolo 2 richiamasse tra gli obiettivi lo «sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita», non scaturivano da tali obiettivi, tuttavia, specifici diritti bensì venivano garantiti nel sistema comunitario i diritti specificamente riconosciuti nei confronti degli individui in altri articoli del Trattato.

Tra questi si ricorda l'art. 7, sul divieto di discriminazione effettuata in base alla nazionalità, l'art. 48, sul diritto di libera circolazione dei lavoratori, l'art. 52, sul diritto di stabilimento, e l'art. 119, sulla parità di retribuzione tra uomini e donne. Altri articoli, poi, come l'art. 57, subordinavano il riconoscimento di ulteriori diritti, come l'esercizio delle professioni, a un processo di armonizzazione normativa attraverso strumenti di diritto derivato, come le direttive.

La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, al riguardo, si è evoluta passando dalla dichiarazione di incompetenza a giudicare in materia di diritti fondamentali desumibili dalle Costituzioni degli Stati membri – ad esempio, con le sentenze del 4 febbraio 1959 (causa C-1/58) e del 15 luglio 1960 (cause C-36-38/59 e 40/59) – fino al riconoscimento della tutela dei diritti umani quale parte integrante dei principi di cui la Corte garantisce l'osservanza, con la sentenza del 12 novembre 1969 (causa C-29/69).

costituissero parte integrante dello Statuto della Comunità politica europea (Craig e de Burca 2015, 380). Cfr. Ad Hoc Assembly instructed to work out a draft Treaty setting up a European Political Community, *Draft Treaty embodying the Statute of the European Community*, in http://aei.pitt.edu/991/1/political_union_draft_treaty_1.pdf (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

La Corte in qualche modo ha “anticipato” l’evoluzione dei Trattati in materia di diritti fondamentali riconoscendo sempre più chiaramente – si ricorda al riguardo, tra le altre, la sentenza del 28 ottobre 1975 (causa C-36/75) – che, nell’interpretazione del diritto comunitario, occorre tener conto dei diritti fondamentali riconosciuti nelle Costituzioni degli Stati membri e nei Trattati internazionali da questi sottoscritti, ivi inclusa la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 nell’ambito del Consiglio d’Europa.

Per quanto concerne le altre istituzioni della Comunità veniva a costituire una tappa importante la Dichiarazione comune sui diritti fondamentali adottata dal Parlamento, dalla Commissione e dal Consiglio il 5 aprile 1977, la quale sanciva il rispetto, da parte delle istituzioni, dei «diritti fondamentali, quali risultano in particolare dalle costituzioni degli Stati membri nonché dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali».

Tra i vari documenti, dichiarazioni, comunicazioni e rapporti in materia di diritti umani realizzati nell’ambito della Comunità europea negli anni successivi, si segnala l’importanza della Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori approvata in occasione del Consiglio europeo di Strasburgo del 9 dicembre 1989, che veniva a costituire un primo testo organico in materia di diritti fondamentali, sia pure circoscritto a un ambito particolare, mentre parallelamente si sviluppava il dibattito sull’eventuale adesione alla CEDU da parte della Comunità europea.

Successivamente, con il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, veniva fondata l’Unione europea, la quale riconosceva formalmente, all’articolo 6 (già articolo “F”), i diritti fondamentali quali sono garan-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

titi dalla CEDU e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario.

Ovviamente, nel passaggio dalle Comunità originarie al quadro istituzionale definito con il Trattato di Maastricht, basato sulla coesistenza dell'Unione e della Comunità, venivano ulteriormente articolati anche i diritti specificamente riconosciuti agli individui nell'ambito delle norme dei Trattati. Tra queste, meritevoli di particolare sottolineatura quelle inerenti all'istituzione della cittadinanza dell'Unione, disciplinata dalla "Parte Seconda" del Trattato sulla Comunità europea, la quale veniva a sostituirsi alla Comunità economica europea.

Degna di nota poi, in proposito, appare la ridefinizione, all'art. 2 del Trattato istitutivo dell'Unione europea, degli obiettivi comuni, fra i quali veniva anteposta la promozione di «un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica...».

Per quanto concerne i diritti fondamentali, il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, incideva in particolare con l'inserimento, tra gli obiettivi dell'Unione, all'art. 2 del relativo Trattato, del perseguimento di un «elevato livello di occupazione», obiettivo precisato anche tra i compiti di cui all'art. 2 del Trattato sulla Comunità europea. Il nuovo obiettivo era assistito dall'introduzione di un apposito Titolo VI dedicato all'occupazione, che prevedeva, tra l'altro, all'art. 109P, che «La Comunità contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione. Sono in questo contesto rispettate le competenze degli Stati membri».



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

La maggior attenzione per i diritti fondamentali che pervadeva l'Unione europea con i nuovi accordi veniva evidenziata anche da una modifica del citato art. F del Trattato sull'Unione che, al par. 1, precisava che «L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri». Tale affermazione di principio veniva supportata dall'introduzione del nuovo art. F.1 che disciplinava, con la partecipazione del Parlamento europeo, la possibilità di sospendere i diritti di voto in seno al Consiglio dei rappresentanti di uno Stato membro di cui fosse constatata la violazione dei suddetti principi inerenti alle libertà fondamentali².

² Si tratta di una procedura che non è stata mai sviluppata fino alle sue estreme conseguenze, la comminazione di sanzioni agli Stati membri ritenuti in difetto (Craig e de Burca 2015, 381). Nel 2000, a seguito dell'ingresso nella coalizione di Governo del partito liberaldemocratico di Jörg Haider, accusato di posizioni razziste, xenofobe e antisemite, furono assunte posizioni molto critiche da parte di alcuni Stati sul piano bilaterale nei confronti dell'Austria, fino a minacciare la sospensione delle relazioni (gli Stati Uniti ed Israele richiamarono l'ambasciatore), ma non fu attivata la suddetta procedura (Macchi 2000). Più di recente, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione, il 10 giugno 2015, deplorando la mancanza di reazione da parte del Consiglio ai più recenti sviluppi in Ungheria e sollecitando la Commissione ad avviare un approfondito processo di monitoraggio riguardante la situazione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in tale Paese; cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2015 sulla situazione in Ungheria, in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0227&language=IT> (consultato il 19 giugno 2016). Ancor più recentemente, nel gennaio 2016 la Commissione ha deciso di avviare il dialogo strutturato nell'ambito del quadro per lo Stato di diritto, inviando una lettera al governo polacco al fine di chiarire la situazione nel Paese; cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 13 aprile 2016 sulla situazione in Polonia, in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0123+0+DOC+XML+V0//IT> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Occorre notare inoltre che il combinato disposto delle suddette norme e di quelle sulla Corte di giustizia estendeva oggettivamente le competenze di quest'ultima in materia di tutela dei diritti fondamentali.

1.2. La Carta di Nizza

Il formale riconoscimento dei diritti garantiti dalla CEDU nel diritto comunitario operato con il Trattato di Maastricht non esauriva il dibattito sulla necessità dell'adozione di uno specifico "catalogo" dei diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione europea.

Il Consiglio europeo di Colonia, del 3 e 4 giugno 1999, decise in particolare che si procedesse alla redazione di una carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, affidando il compito ad un apposito organismo, composto dai delegati dei Capi di Stato e di Governo, dal Presidente della Commissione europea nonché dai delegati del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. L'esatta composizione e le modalità di funzionamento di tale organismo, nuovo nel panorama delle istituzioni europee, furono definiti nel Consiglio europeo di Tampere, del 15 e 16 ottobre 1999. I lavori di tale organismo, che assunse il nome di Convenzione per la redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si conclusero con la Conferenza intergovernativa di Nizza del dicembre 2000 e la proclamazione della Carta il 7 dicembre 2000.

Tale atto, evidenziando nel preambolo la volontà dei popoli europei di creare tra loro un'unione sempre più stretta e condividere un futuro di pace fondato su valori comuni, rileva la necessità di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali rendendoli più visibili in una Carta. Essa riaf-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

ferma che l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà, si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto e pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La Carta riafferma inoltre, nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal Trattato sull'Unione europea e dai Trattati comunitari, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. La Carta si articola in sette capi rispettivamente dedicati alla dignità, alla libertà, all'uguaglianza, alla solidarietà, alla cittadinanza, alla giustizia, nonché alle disposizioni generali. Tra queste figura la precisazione (art. 51) che le disposizioni della Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri, esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione, pertanto, secondo le rispettive competenze.

Con il Consiglio europeo di Nizza si concluse altresì la Conferenza intergovernativa dedicata alla riforma dei Trattati che, pur introducendo talune riforme istituzionali ritenute improrogabili alla vigilia dell'adesione di numerosi nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale, non riuscì a raggiungere un consenso sullo status giuridico della Carta dei diritti fondamentali, aspetto che venne rimesso ad una



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

successiva tornata di riforme istituzionali, come indicato nella Dichiarazione n. 23 allegata al Trattato medesimo.

1.3. L'inserimento della Carta di Nizza nel Trattato costituzionale e nel Trattato di Lisbona

Sebbene la Corte di giustizia e la maggior parte della dottrina abbiano riconosciuto fin dalla proclamazione del 7 dicembre 2000 il valore giuridico della Carta di Nizza, questa non è stata formalmente incorporata nel diritto dell'Unione fino al Trattato recante una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004. Il contenuto della Carta veniva così a costituire la Parte II del Trattato conferendogli, unitamente alla Parte I, concernente le disposizioni sul funzionamento delle istituzioni, il nucleo delle norme di carattere "costituzionale", essendo dedicata la parte III alle politiche settoriali.

Come noto, tuttavia, il Trattato di Roma, elaborato da una Convenzione costituita con modalità analoghe a quella che aveva redatto la Carta di Nizza, non è mai entrato in vigore dato l'esito negativo dei *referendum* tenutisi in Francia e nei Paesi Bassi, rispettivamente, il 29 maggio e il 1° giugno 2005. La Carta dei diritti fondamentali è stata quindi oggetto di una nuova proclamazione, il 12 dicembre 2007³ – che ha apportato solo modifiche inerenti ai profili interpretativi, venendo nel nuovo testo

³ Cfr. Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 303 del 14 dicembre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=it> (consultato il 27 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

sottolineati, ai fini della sua interpretazione da parte dei giudici, i chiarimenti elaborati dal *Presidium* della Convenzione – e le è stato riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati (sebbene non vi sia stata letteralmente incorporata), ai sensi dell'articolo 6 del Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2009.

A seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona al Trattato sull'Unione europea (TUE) e al Trattato sulla Comunità europea, ridenominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), si precisa inoltre che, ai sensi dell'art. 2 del TUE, «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Ai sensi dell'art. 3, par. 3, del TUE, l'Unione «Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente [...] L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri».

Si segnala poi che il principio di solidarietà è richiamato in numerose altre norme del Trattato e, in particolare, nel Protocollo n. 28, sulla coesione economica, sociale e territoriale, che ricorda tra l'altro, che «l'art. 3



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

del Trattato sull'Unione europea prevede tra gli altri obiettivi quello di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri e che tale coesione figura tra i settori di competenza concorrente dell'Unione enunciati all'articolo 4, paragrafo 2, lettera c) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

Anche l'art. 122 del TFUE richiama il principio di solidarietà prevenendo la concessione, a determinate condizioni, di un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo.

1.4. Profili generali della tutela dei diritti fondamentali nel quadro istituzionale dell'Unione

Tra le questioni preliminari da valutare in ordine al sistema di garanzie dei diritti fondamentali scaturito dal Trattato di Lisbona figura l'incidenza giuridica del riconoscimento nei confronti della Carta dei diritti fondamentali – con le citate modifiche apportate alla Carta di Nizza del 2000 dalla nuova proclamazione fatta a Strasburgo il 12 dicembre 2007 – dello stesso valore giuridico dei Trattati, ai sensi dell'art. 6, par. 1, del TUE.

Come noto la Carta non costituisce una rottura con un ordinamento preesistente che negava i diritti ivi proclamati, come una sorta di *Bill of Rights*, bensì nasce con un intento ricognitivo, teso a conferire sistematicità ai diritti fondamentali già riconosciuti nell'ambito del cosiddetto "*acquis communautaire*". Tale intento viene esplicitato nel preambolo della Carta, laddove si precisa che «la presente Carta riafferma, [...] i diritti



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo...».

Tuttavia, la stessa redazione della Carta determina un atto che va oltre il puro intento ricognitivo, laddove si inseriscono nel "catalogo" dei diritti non ancora sedimentati nella giurisprudenza comunitaria, che per alcuni aspetti vengono a costituire dei "nuovi diritti" in tale ambito, e ne vengono esclusi altri, pur riconosciuti nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri, la cui omissione sembra indicare una possibile minore tutela. Come osservato dalla dottrina, ad esempio da Cartabia (2008, 92-96), tra i primi figurano i temi della ricerca medica e biologica sulla persona e dei diritti dei bambini, dei disabili e degli anziani; tra i secondi figura l'assenza di riferimenti allo *status* delle formazioni sociali come le confessioni religiose, i partiti, le associazioni, i sindacati o le minoranze linguistiche. Si tutela il diritto degli individui ad aderirvi liberamente e a non essere discriminati per il fatto di appartenervi ma le comunità intermedie non appaiono titolari di diritti in quanto tali.

Tali omissioni non impediscono tuttavia la tutela di tali realtà perché esse godono di garanzie previste nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri e nelle Convenzioni internazionali da questi sottoscritte, richiamate sia nel citato preambolo della Carta, sia all'art. 6, par. 3, del TUE. L'art. 53 della Carta stabilisce altresì che «Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri». L'art. 17 del TFUE afferma poi che l'Unione rispetta lo *status* riconosciuto dal diritto nazionale a Chiese e organizzazioni filosofiche e non confessionali, formazioni non contemplate invece dalla Carta.

Le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali elaborate dal *Presidium* della Convenzione – sul cui valore giuridico la dottrina ha sollevato numerosi dubbi ma di cui, ai sensi dell'art 6, paragrafo 1, del TUE citato, si deve tenere debito conto in sede interpretativa – pongono, in sede di illustrazione dell'art. 52, paragrafo 5,

«la distinzione fra «diritti» e «principi» sancita nella Carta. In base a tale distinzione, i diritti soggettivi sono rispettati, mentre i principi sono osservati (articolo 51, paragrafo 1). Ai principi può essere data attuazione tramite atti legislativi o esecutivi [...]; di conseguenza, essi assumono rilevanza per il giudice solo quando tali atti sono interpretati o sottoposti a controllo. Essi non danno tuttavia adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri. Ciò è in linea sia con la giurisprudenza della Corte di giustizia ...».

Anche sulla tenuta, in prospettiva, di tale demarcazione tra “diritti” e “principi” la dottrina (Cartabia, 2008, 104-105) nutre molti dubbi e si dovrà attendere l'evoluzione della giurisprudenza della Corte. Ferma restando la “tenuta” di tale distinzione, i diritti troverebbero una più marcata tutela in quanto la loro eventuale limitazione sarebbe giustificata solo dal perseguimento di finalità di interesse generale dell'Unione e



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

soggetta, ai sensi dell'art. 52 della Carta, al rispetto dei principi di proporzionalità e della riserva di legge, nonché dell'esigenza di non pregiudicare la stessa sostanza dei diritti interessati.

Un ulteriore profilo meritevole di approfondimento è costituito dalla valutazione della "capacità dinamica" dei diritti e dei principi riconosciuti dalla Carta e dalla loro correlazione con le competenze dell'Unione. Stando alla distinzione tra diritti e principi posta dalle citate "Spiegazioni" del *Presidium* della Convenzione, se da un lato i primi appaiono garantiti da una più efficace tutela "passiva", posti i citati vincoli ad una loro eventuale limitazione, i principi risultano apparentemente dotati di una maggiore forza propulsiva laddove l'art. 51, par. 1, della Carta dispone che l'Unione e gli Stati membri «rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati». La suddetta norma – dato che, sia l'art. 51, par. 2, della Carta, sia l'art. 6, par. 1, del TUE, escludono che dalla Carta possano derivare modifiche o estensioni delle competenze o dei compiti dell'Unione – non sembra sufficiente a consentire di utilizzare i principi riconosciuti dalla Carta quale base giuridica per l'adozione di azioni positive inerenti allo svolgimento di una politica attiva dei diritti fondamentali.

Tuttavia il combinato disposto della suddetta norma e dell'art. 352 del TFUE potrebbe costituire una sorta di "motore" dell'Unione, idoneo a legittimare in futuro, laddove vi fosse la volontà politica, l'adozione di nuove misure e politiche attive di tutela dei diritti fondamentali. L'art. 352 del TFUE prevede infatti che «Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obietti-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

vi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate». Tale articolo, infatti, ha già costituito la base giuridica, ad esempio, nella precedente formulazione (ex art. 308 del Trattato sulla Comunità europea), per l'istituzione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, prima della firma del Trattato di Lisbona, con il regolamento 168/2007/CE del 15 febbraio 2007.

Ancora più delicati appaiono i risvolti derivanti dal riconoscimento nei confronti della Carta dei diritti fondamentali dello stesso valore giuridico dei Trattati nelle relazioni tra l'ordinamento dell'Unione europea e l'ordinamento degli Stati membri. Sebbene il citato art. 51, paragrafo 1, della Carta circoscriva la sfera di applicazione delle sue disposizioni a istituzioni, organi e organismi dell'Unione e agli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione», il crescente ricorso dei giudici nazionali alla Corte di giustizia attraverso la questione di interpretazione pregiudiziale, di cui all'art. 267 del TFUE, è suscettibile di restringere lo spazio delle Corti costituzionali nazionali (Caravita 2015, 22-24). Data anche la propensione dei giudici europei, rilevata tra gli altri autori da Guizzi (2015, 268-273), a non esercitare un sindacato sulla sussistenza di condizioni di ricevibilità – ammettendo questi anche la possibilità di pronunciarsi su principi non scritti e riconoscendo il principio che non possono essere oggetto di interpretazioni restrittive⁴ le di-

⁴ Cfr. sentenze della Corte di giustizia del 15 luglio 1963, causa C-25/62, in <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87101&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=111890> e del 13 novembre 1991, causa C-303/90, in



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

sposizioni dei Trattati concernenti la protezione giurisdizionale – c'è da ritenere che la nozione di «atti degli Stati membri di attuazione del diritto dell'Unione» sia destinata a essere interpretata in termini sempre più estensivi, con una conseguente estensione del sindacato della Corte di giustizia con riferimento al rispetto dei diritti fondamentali anche sugli atti di diritto interno degli Stati membri.

Suscettibile di ulteriori riflessi appare poi la questione della formale adesione dell'Unione alla CEDU, prevista dall'art. 6, par. 2, del TUE ma non ancora formalizzata, adesione che implicherebbe l'introduzione di un livello, quale la Corte europea dei diritti dell'uomo, sovraordinato alla Corte di giustizia in materia di tutela dei diritti fondamentali (Craig e de Burca 2015, 380-381). Superati in virtù di tale norma i rilievi espressi dalla Corte di giustizia con il parere contrario sull'adesione 2/94 formulato il 28 marzo 1996, un nuovo parere contrario (2/2013)⁵ sul progetto di adesione è stato espresso il 18 dicembre 2014 con riferimento alla non conformità del progetto stesso con l'art. 6 del TUE e con il Protocollo n. 8. In proposito occorre rilevare che la Corte costituzionale, con la sentenza 349/2007, del 22 ottobre 2007, ha escluso che dalla qualificazione dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU come principi generali del diritto dell'Unione possa derivare, per tali diritti, un'efficacia diretta

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97521&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=112310> (link consultati il 19 giugno 2016).

⁵ Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato Stampa n. 180/14, Lussemburgo, 18 dicembre 2014, Parere 2/13, *La Corte si pronuncia sul progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e individua alcuni problemi di compatibilità con il diritto dell'Unione*, in <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180it.pdf> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

analoga a quella delle norme del diritto comunitario, in particolare la possibilità che il giudice nazionale li applichi direttamente disapplicando le norme interne confliggenti. Ove però l'adesione dell'Unione alla CEDU venisse formalizzata gli Stati membri dovrebbero riconoscere alle sue disposizioni, ove caratterizzate da sufficiente chiarezza, precisione e incondizionatezza, un'efficacia analoga a quella delle direttive *self-executing*⁶, ai sensi dell'art. 216, par. 2, che prevede che «Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri».

Un altro problema che dovrà essere affrontato dalla giurisprudenza ovvero in occasione di una prossima tornata di modifica dei Trattati è quello del coordinamento tra le disposizioni di tutela dei diritti recate dalla Carta e quelle recate dai Trattati medesimi. Il caso più emblematico è quello dei diritti di cittadinanza, disciplinati sia dagli articoli da 39 a 46 della Carta, sia dagli articoli da 20 a 24 del TFUE, ma questioni analoghe potrebbero porsi in ordine alla diversa portata normativa tra le altre disposizioni della Carta e principi e diritti introdotti dalle disposizioni di applicazione generale di cui agli articoli da 7 al citato art. 17 del TFUE, sulle Chiese e le associazioni filosofiche e non confessionali, e da altre disposizioni dei Trattati.

Infine, ma non da ultimo, occorre sottolineare gli effetti politico istituzionali derivanti dall'equiparazione delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali a quelle dei Trattati. Tale innovazione introdotta dal Trattato di Lisbona ha contribuito a rafforzare, nonostante il fallimento del precedente trattato costituzionale del 2004, la dimensione costituzio-

⁶Di cui alla sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1975, causa C-87/75, in <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89070&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=905334> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

nale del processo di costruzione europea, riequilibrando il richiamo ai diritti fondamentali la preponderanza che altrimenti avrebbero conservato le finalità di natura puramente economica, storicamente determinata dall'approccio funzionalista. Per usare le parole di Habermas (2001 21), «Thus far the Court has been primarily concerned with the implications of the 'four freedoms' of market participation—free movement of persons, goods, services and capital. The Charter goes beyond this limited view, articulating a social vision of the European project».

Taluni autori, come Bin, Caretti e Pitruzzella (2015, 124-136), sono pertanto giunti a ipotizzare che l'inevitabile sviluppo del dialogo tra Corti costituzionali nazionali, tradizionalmente chiamate a giudicare sui diritti fondamentali, e Corte di giustizia dell'Unione europea, che, come dianzi evidenziato, ha visto accresciute le sue competenze in materia, condurrà alla nascita, in prospettiva, di un nuovo modello europeo di tutela dei diritti fondamentali caratterizzato da una «Sovranità condivisa». Si tratta di quello che Bonfiglio (2016, 91-112) definisce «un caso esemplare di costituzionalismo meticcio, che costituisce [...] il momento fondativo della cittadinanza europea», dove all'interazione tra l'ordinamento istituzionale europeo e le tradizioni costituzionali degli Stati membri si aggiungono fattori esterni come le crisi finanziarie internazionali e i processi migratori e vengono posti in relazione la dignità umana e i diritti; si tratta di una dignità e di diritti che non possono essere tutelati solamente in negativo – attraverso, ad esempio, i divieti di comportamenti discriminatori – ma che richiedono anche comportamenti proattivi per eliminare le disuguaglianze e promuovere la persona umana, valorizzando quel personalismo comunitario che non è solamente parte della tradizione costituzionale italia-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

na ma che travalica la comunità statale per trovare fondamento anche nello spazio costituzionale europeo.

In tale prospettiva la Carta dei diritti fondamentali è dunque suscettibile di divenire allora una sorta di “motore” in grado di trasformare i Trattati in una “Costituzione” europea. Il rischio che il Protocollo n. 30 allegato al Trattato di Lisbona, sull’applicazione della Carta al Regno Unito e alla Polonia, potesse inficiare tale ruolo di “motore” della Carta (negando la applicazione uniforme in tutta l’Unione) è stato peraltro scongiurato dalla sentenza della Corte di giustizia⁷ che esclude che il citato Protocollo comporti l’esclusione dell’applicazione della Carta ai due Stati suddetti.

Ma, ancorché il conferimento alla Carta dei diritti fondamentali dello stesso valore dei Trattati abbia innescato un processo dinamico, come si cercherà di evidenziare nei successivi paragrafi, tale processo è lungi dall’essere completato. Si diffonde (talora con fatica) la consapevolezza che le democrazie nazionali possano non essere più in grado, per via delle dimensione transnazionale delle sfide, di garantire la realizzazione degli obiettivi fissati nelle rispettive Costituzioni senza l’esercizio di forme di sovranità condivisa a livello europeo. Ma il riconoscimento dei principi e dei diritti fondamentali non basta per la creazione di un sistema costituzionale europeo, ammesso che sia una prospettiva che gode ancora di adeguato supporto da parte dei cittadini; sono infatti necessari, oltre che regole giuridiche e valori comuni, «poteri e istituzioni in grado di realizzarli» (Marrone, 2014, 8).

⁷Cfr. sentenza 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1239151> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

2. La *governance* economica europea dall'Atto Unico Europeo al Trattato sul *Fiscal Compact*

2.1 Dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Maastricht.

Alla luce delle considerazioni precedenti, si procede pertanto a un'illustrazione degli strumenti di cui si è dotata l'Unione europea, con particolare riferimento alla *governance* economica, descrivendone l'evoluzione dall'Atto Unico Europeo al Trattato sul *Fiscal Compact*. Per comprendere il senso del Trattato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, che ha previsto l'introduzione della moneta unica, appare infatti necessario soffermarsi su un breve riepilogo degli antefatti del Consiglio europeo tenutosi nell'omonima località olandese il 10 e 11 dicembre 1991.

I timidi risultati dell'Atto Unico Europeo (estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, soprattutto per le politiche connesse al mercato unico, parziale ampliamento dei poteri del Parlamento europeo, introduzione della cooperazione politica europea, quale primo tentativo di delineare gli strumenti di una futura politica estera europea, e introduzione di nuove politiche generalmente basate sul sistema di voto all'unanimità), firmato a Lussemburgo il 17 e il 28 febbraio 1986 - con la delusione del Parlamento europeo, per il rigetto dello schema di trattato costituzionale da questi elaborato nel 1984 su proposta di Altiero Spinelli, nonché degli Stati membri maggiormente propensi per la costruzione di un'Europa unita su base federale - avevano determinato una consapevolezza diffusa della necessità di una nuova tornata di riforme istituzionali.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

In particolare, non essendosi raggiunto il consenso, oltre che sulla costituzione di una vera Unione, sulla realizzazione di una politica monetaria comune, per la forte opposizione britannica, tale politica – fino allora basata su accordi di diritto internazionale “extracomunitari” inerenti al sistema monetario europeo (SME) e all’ECU – restava sostanzialmente esclusa dai Trattati.

L’allora Presidente della Commissione europea, Jacques Delors, che molto si era battuto negli anni precedenti per il completamento del mercato interno, presentò quindi, nel febbraio 1987, un programma di attuazione dell’Atto Unico che, al fine di affrontare le possibili distorsioni economiche derivanti dal completamento del mercato interno, prefigurava una profonda revisione del bilancio comunitario, con una riduzione della spesa destinata alla politica agricola, fino allora soverchiante, e un incremento delle risorse complessive della CEE – passando progressivamente dall’1,4 per cento del gettito IVA al più cospicuo 1,2 per cento del PIL degli Stati membri – con il fine di incrementare le risorse per le altre politiche e di raddoppiare quelle destinate agli interventi strutturali.

La ferma opposizione del Primo Ministro britannico, Margaret Thatcher, impedì fino all’avvio del semestre di Presidenza tedesco, dal 1° gennaio 1988, di compiere progressi sulla riforma del bilancio proposta da Delors. Le salde convinzioni in senso federalista del cancelliere Helmut Kohl e del suo Ministro degli esteri, Hans-Dietrich Genscher, consentirono di pervenire a un accordo sulla revisione del bilancio nel Consiglio europeo di Bruxelles, del febbraio 1988. Per avere un’idea dei vincoli gravanti sul bilancio europeo si ricorda che, dopo la riforma, la “limitazione” imposta alla spesa agricola consisteva nel non dover superare i *due terzi* del bilancio complessivo!



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

In un clima rasserenato dalla soluzione delle precedenti controversie sul bilancio, il Consiglio europeo di Hannover, del giugno 1988, raggiungeva il consenso sull'obiettivo della graduale realizzazione dell'unione economica e monetaria – secondo la definizione già delineata nel rapporto Werner del 1970⁸ – che avrebbe dovuto basarsi, da un lato, sul completamento del mercato interno, e, dall'altro, sull'avvio di un processo volto a realizzare un'unica politica monetaria. A tal fine fu conferito a un Comitato *ad hoc* il compito di elaborare specifiche proposte. Delors fu nominato Presidente di tale Comitato di cui furono chiamati a far parte anche i governatori delle banche centrali nazionali.

Il rapporto elaborato dal comitato fu presentato da Delors al Consiglio europeo di Madrid del 26-27 giugno 1989 che approvò nelle linee generali la realizzazione progressiva dell'unione economica e monetaria (UEM), la quale doveva situarsi nella prospettiva del completamento del mercato interno e nel contesto della coesione economica e sociale, nuovo obiettivo introdotto dall'Atto Unico. Il rapporto, in particolare, presupponeva un potenziamento delle risorse destinate alle esistenti politiche regionali e strutturali e una più complessa armonizzazione delle politiche fiscali e di bilancio. A tal fine si proponeva un processo in tre tappe: il rafforzamento del coordinamento della politica economica e monetaria nell'ambito del quadro istituzionale vigente, fissando l'avvio di tale prima fase dal 1° luglio 1990;

⁸Si ricorda che il Primo Ministro e Ministro delle finanze lussemburghese, Pierre Werner, a seguito della Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'Aia, del 1° e 2 dicembre 1969, fu chiamato a presiedere un gruppo di lavoro che presentò i propri risultati alla riunione dell'8 e 9 giugno 1970 del Consiglio il quale, successivamente, il 22 marzo 1971, adottò una risoluzione concernente la realizzazione, per tappe, dell'unione economica e monetaria nella Comunità.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

l'approvazione di un nuovo Trattato con l'avvio della fase transitoria; la fissazione irrevocabile delle parità monetarie, il trasferimento dei necessari poteri alle istituzioni comuni destinate a gestire la politica monetaria nonché, infine, la sostituzione delle monete nazionali con una moneta unica.

Stante l'opposizione della Gran Bretagna, il Consiglio europeo di Strasburgo dell'8 e 9 dicembre 1989, giusto un mese dopo la caduta del muro di Berlino, prese a maggioranza la decisione di convocare una Conferenza intergovernativa (CIG) per le necessarie riforme dei Trattati, che si sarebbe dovuta riunire entro la fine del 1990, rilanciando contestualmente la dimensione sociale del processo d'integrazione, particolarmente cara a Delors e al Presidente francese François Mitterand, adottando la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. In proposito è utile ricordare, ai fini delle ulteriori riflessioni sviluppate nel presente saggio, la descrizione delle intenzioni di Delors ad opera di due autori quali Olivi e Santaniello (2005, 160): «Secondo Delors non si trattava solamente di realizzare un'opera di ingegneria istituzionale, ma di fare in modo che le istituzioni di una futura Federazione dei Dodici rispettassero gli equilibri propri ad un federalismo umano e moderno che occorreva difendere dalle degenerazioni».

La caduta del muro di Berlino, il 9 novembre 1989, ha innescato una serie di processi che a loro volta hanno impresso una travolgente accelerazione, compatibilmente con i tempi delle conferenze intergovernative, alla revisione dei Trattati.

Pochi giorni dopo, già il 28 novembre, Kohl presentava al Bundestag un piano in dieci punti per la riunificazione tedesca, che, come rilevato da D'Ottavio (2012, 416), avrebbe indignato gli alleati europei solo per il fatto di essere stato elaborato senza preavviso, in quanto nei fatti ribadiva la



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

necessità di non disgiungere il processo d'avvicinamento tra le due Germanie dal processo d'integrazione europea. Kohl era consapevole, da un lato, di dover cogliere un'opportunità inaspettata e che apparteneva a una missione storica della Germania federale e, dall'altro, del rischio del coagularsi su tale progetto dell'ostilità da parte di tutti gli interlocutori: l'Unione sovietica, che vedeva sgretolarsi il Patto di Varsavia; gli Stati Uniti, che temevano i possibili riflessi dell'unificazione tedesca sulla NATO (ove il prezzo fosse stato la neutralizzazione della Germania, sul modello di quanto era avvenuto in Austria) e, soprattutto, i timori degli alleati europei che, col riproporsi di una superpotenza tedesca al centro dell'Europa, vedevano ripresentarsi i fantasmi delle due guerre mondiali.

Nell'intervista rilasciata a Luis Doncel (2014) Kohl afferma che, nel corso di una visita a Dresda, poche settimane dopo la caduta del muro, il 19 dicembre 1989, in occasione di un incontro con Hans Modrow, il *premier* della DDR, si rese conto dalla folla oceanica che l'aveva accolto all'arrivo in Germania orientale che il processo di unificazione tedesca sarebbe stato più rapido di quanto chiunque si fosse aspettato.

Di fronte alla prospettiva della riunificazione tedesca Mitterrand, per cercare di ostacolarla, dando il senso della debolezza della coesione europea, il 6 dicembre si recò precipitosamente da Gorbačëv e poi nell'ormai morente Repubblica Democratica Tedesca. Riporta D'Ottavio (2012, 413-414) che, in una colazione a Parigi con la Thatcher, il 20 gennaio del 1990, emerse addirittura il timore che la nuova Germania potesse divenire territorialmente più vasta di quella di Hitler. È nota, poi, l'avversità manifestata, tra gli altri, da Andreotti, all'epoca Presidente del Consiglio, circa la riunificazione tedesca.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Al riguardo si consideri che l'unico organismo europeo competente all'epoca in materia di difesa e sicurezza, l'Unione dell'Europa Occidentale (UEO), era sorto, in origine, con la precisa funzione di controllo in funzione antitedesca⁹; solo gradualmente aveva mutato fisionomia per divenire la componente specializzata sui temi della sicurezza e della difesa nell'ambito dell'architettura istituzionale europea, dopo il fallimento della Comunità europea di difesa, nel 1954. Vi era dunque chiaramente il rischio di una profonda frattura europea, se non di una regressione al clima d'inizio secolo.

Coscienti di tali difficoltà, Kohl e Genscher si preoccuparono di rassicurare sia gli alleati americani, circa la permanenza della Germania nella NATO, sia i *partner* europei, circa il perdurante impegno per il processo d'integrazione europea. Nota è l'affermazione di Kohl di non voler germanizzare l'Europa, ma europeizzare la Germania e ancorarla all'Europa affinché si potessero dissolvere le tante riserve sull'unificazione.

Il 18 marzo 1990 si tennero le prime elezioni libere in Germania orientale, che furono vinte dal Partito cristiano-democratico di Lothar de

⁹ Al riguardo si ricorda che il Trattato firmato da Gran Bretagna e Francia a Dunkerque, località evidentemente non casuale, il 4 marzo 1947, costituì un'intesa chiaramente in chiave anti-tedesca, come denotano i riferimenti dell'accordo medesimo all'esigenza di premunirsi contro l'eventuale rinascita di una politica tedesca di aggressione. Il Trattato di Dunkerque fu ampliato, sia sotto il profilo della composizione sia dei contenuti, con il Trattato di Bruxelles, firmato il 17 marzo 1948, oltre che da Gran Bretagna e Francia, da Belgio, Olanda e Lussemburgo - divenendo un primo embrione di quella cooperazione europea in materia di difesa che si evolverà nell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) con la firma degli Accordi di Parigi del 23 ottobre 1954 e l'adesione di Germania e Italia - conservando, tuttavia, una fisionomia anti-tedesca, recando, tra l'altro, nel preambolo l'impegno delle Parti firmatarie «a prendere le misure ritenute necessarie in caso di ripresa di una politica di aggressione da parte della Germania». Tale preambolo fu poi modificato con i citati accordi di Parigi del 1954.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Maizières, il quale formò un Governo di coalizione che si pronunciò in favore dell'unificazione tedesca nonché della partecipazione all'Alleanza Atlantica e alla CEE. Il 1° luglio entrò in vigore l'unione economica e monetaria, nel cui ambito Kohl impose, nonostante l'opposizione della Bundesbank, la parità del marco con la Germania Est; il 16 luglio il cancelliere tedesco acquisì il benestare di Gorbačëv sull'appartenenza della Germania unita alla NATO, passo che risolse ogni problema con gli Stati Uniti; il 31 agosto fu firmato il Trattato di unificazione tra le due Germanie, il 12 settembre gli Stati vincitori della seconda guerra mondiale firmarono a Mosca il Trattato che riconosceva piena sovranità alla Germania riunificata, ratificato il 20 settembre dai due Parlamenti tedeschi, e il 3 ottobre 1990 veniva infine celebrata con una festa nazionale la riunificazione tedesca.

Venuta meno la prospettiva d'impedire la riunificazione tedesca la Francia di Mitterand optò per una rapida ripresa del processo di integrazione politica ed economica dell'Europa, ottenendo delle garanzie sull'impegno tedesco nello stesso senso da Kohl, con l'adozione di un'iniziativa congiunta, alla vigilia del Consiglio europeo di Dublino dell'aprile del 1990, volta a sollecitare una nuova CIG sull'unione politica.

Con il Consiglio europeo di Roma del 14 e 15 dicembre si aprirono quindi formalmente, sotto la presidenza di turno italiana – i cui lavori furono preparati dal Presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, il Ministro degli affari esteri, Gianni De Michelis, e il Ministro del tesoro, Guido Carli – le due Conferenze intergovernative rispettivamente dedicate all'unione politica, scaturita dal vertice di Dublino, e all'unione economica e monetaria, prefigurata nel citato rapporto Delors. Aresu (2011, 46-47) segnala al riguardo, richiamando le memorie del ministro Carli, come nell'adesione italiana all'UEM abbia giocato anche la ricerca di un vincolo esterno che



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

imponesse all'Italia un'apertura alle regole di mercato – e, quindi, anche una conseguente modernizzazione dell'economia – che difficilmente un Paese così impregnato di corporativismo avrebbe potuto autoimporsi, così come, per Follini (2011, 58), la classe dirigente italiana, adusa a governare attraverso il debito, avrebbe volontariamente assunto gli obblighi derivanti da vincoli esterni per imboccare decisamente il sentiero del rigore.

Per evidenziare il ruolo che allora ricoprì l'Italia nella definizione del nuovo quadro istituzionale può essere utile ricordare che, oltre alla guida esercitata a livello ministeriale dalle citate figure, sia per il prestigio di cui godevano a livello europeo, sia per il ruolo che spettava all'Italia come Presidenza di turno, si tenne un'importante e originale iniziativa parlamentare. Pochi giorni prima del Consiglio europeo il Parlamento italiano ospitò infatti, dal 27 al 30 novembre 1990, sulla base di un'iniziativa lanciata dal Presidente Mitterand il 25 ottobre 1989 e fatta propria dal Parlamento europeo e da Camera e Senato, una Conferenza dei Parlamenti dei 12 Paesi membri della Comunità e del Parlamento europeo, cosiddette "Assise europee", sull'«Avvenire dell'Europa». Tale Conferenza, di cui è rimasta traccia in uno degli allegati al Trattato di Maastricht, si chiuse con l'adozione di una Dichiarazione con forte impronta federalista destinata, come segnala Guizzi (2015, 38-39), a costituire «una sorta di "contrappeso" interparlamentare nei confronti delle iniziative intergovernative».

Sebbene il Trattato di Maastricht sia sovente evocato per l'istituzione della moneta unica, ivi prevista, è opportuno tener conto della sua rilevanza anche per i risultati conseguiti nell'ambito della Conferenza intergovernativa sull'unione politica. In proposito si rileva, nell'ambito della cornice unitaria costituita dalla creazione dell'Unione europea, l'introduzione, a fianco del tradizionale pilastro comunitario, del pilastro relativo alla cooperazione



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

negli affari interni e giudiziari e di quello dedicato alla politica estera e di sicurezza comune (PESC). Lo sviluppo di quest'ultima fu favorita pure dalla consapevolezza della debolezza europea di fronte alla guerra del Golfo divampata con l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, il 2 agosto 1990, nonché dalla necessità di impostare una strategia europea prima di fronte allo sfaldarsi del Patto di Varsavia e, dopo, a seguito del fallito colpo di Stato del 19 agosto 1991, dell'Unione Sovietica.

Nel quadro delle trattative sull'unione politica occorre trovare un compromesso tra i fautori della linea, per così dire, "federalista", che in quel momento includeva la Germania riunita e la Francia desiderosa di vincolarla alla costruzione europea, i Paesi decisamente contrari a tale prospettiva, come Gran Bretagna e Danimarca, e i Paesi europeisti ma più cauti, in quanto attenti a non allentare i legami con gli Stati Uniti, come Italia e Paesi Bassi. Il compromesso fu trovato nel titolo V del Trattato, recante le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e i protocolli collegati, prefigurando, tra l'altro, all'art. J.4, una PESC comprendente «tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune».

In particolare veniva individuato nell'UEO, chiamato ad elaborare e a porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa, l'organismo di raccordo con la NATO. A tal fine la Dichiarazione sull'UEO allegata al Trattato precisava che tale organizzazione «si svilupperà come componente di difesa dell'Unione europea e come strumento per rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza atlantica. A tal fine essa formulerà una politica di difesa comune europea e vigilerà alla sua concreta realizzazione attraverso l'ulteriore sviluppo del suo ruolo operati-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

vo» mentre una seconda Dichiarazione degli Stati membri dell'UEO invitava ad aderire a tale istituzione tutti gli altri Stati membri dell'Unione e a parteciparvi come membri associati tutti gli altri Stati europei della NATO.

Anche il terzo pilastro, rappresentato dal Titolo VI del Trattato, recante disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, necessario corollario del principio già affermato della libera circolazione delle persone, costituiva un grosso risultato politico ampliando le competenze dell'Unione a materie quasi mai affrontate in precedenza, quali la cooperazione di polizia (veniva prefigurato un Ufficio europeo di polizia, EUROPOL) e nel campo del diritto civile e penale.

A proposito del pilastro comunitario, che includeva l'UEM, e di altri aspetti istituzionali, si segnala l'introduzione del principio di sussidiarietà e della nozione di cittadinanza europea, nonché l'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo in materia legislativa, con la procedura di codecisione, di bilancio e di investitura della Commissione.

2.2 Il quadro istituzionale definito dal Trattato Maastricht in materia di unione economica e monetaria

Per quanto concerne più specificamente l'unione economica e monetaria, il più elevato grado di integrazione, nonostante l'ostilità britannica e danese, era visto da molti Stati membri come un primo passo verso una ineluttabile prospettiva federale, di cui la moneta unica avrebbe costituito solo un'anticipazione, mentre la PESC e la cooperazione giudiziaria e negli affari interni mantenevano un carattere più tradizionalmente intergovernativo.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Da un punto di vista più strettamente economico, la Germania, a fronte di Paesi più sensibili per la coesione sociale, riusciva ad affermare apparentemente un'impostazione più marcatamente monetarista ottenendo: l'imposizione del divieto per l'istituenda Banca centrale europea (BCE) e per gli istituti nazionali che partecipano al Sistema europeo di banche centrali (SEBC) di concedere scoperti di conto o altre facilitazioni creditizie agli Stati membri o ad altri enti pubblici nonché di acquistare direttamente titoli di debito pubblici (art. 104); il divieto di forme di accesso privilegiato al credito per gli Stati membri o altri enti pubblici (art. 104 A); l'esclusione che la Comunità si potesse far carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali o da altri enti pubblici (art. 104 B); nonché, soprattutto, l'individuazione, come obiettivo principale del SEBC, del mantenimento della stabilità dei prezzi (art. 105) e, solo in via subordinata, il sostegno delle più generali politiche economiche nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli altri obiettivi di cui all'art. 2 del Trattato. Tra questi, si ricorda, figuravano anche «uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri».

Per qualificare come monetarista, *stricto iure*, tale impostazione basta guardare ad un Paese, quale gli Stati Uniti, non certo noto per la preferenza per politiche di tipo dirigista, dove il *Federal Reserve Act*, alla Section 2A, contempla tra gli obiettivi dell'azione del *Board of Governors* (l'organo



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

assimilabile alla nostra SEBC): «the goals of maximum employment, stable prices, and moderate long-term interest rates»¹⁰.

Per altro verso occorre valutare che solo una forte garanzia sulla creazione di un sistema monetario idoneo ad assicurare il controllo dei prezzi avrebbe potuto indurre il popolo tedesco – fortemente condizionato, nella sua coscienza collettiva, dalla correlazione percepita, a torto o a ragione, tra l’iperinflazione che connotò il crepuscolo della Repubblica di Weimar e l’ascesa di Hitler – a rinunciare al marco. In proposito occorre tuttavia considerare che, senza una guida improntata ad una visione sinceramente europeista come quella di Helmut Kohl, la Germania, una volta riunita, non avrebbe avuto difficoltà a creare un’area del marco nel centro dell’Europa ben più vasta dello *Zollverein* del 1834, un’unione doganale che gettò le premesse per l’affermazione dell’egemonia prussiana fra gli Stati tedeschi nella prima metà del XIX secolo. Ove invece la creazione della moneta unica fosse stata funzionale a un progetto egemonico, «monetizzare l’“europeizzazione” del marco», sarebbe stato logico, come rileva D’Ottavio (2012, 415), un atteggiamento più cedevole nel quadro dei negoziati sull’unione economica e monetaria, senza mantenere le stesse rigorose condizioni poste prima della caduta del muro di Berlino.

In proposito si segnala che, secondo la teoria economica, un’area monetaria ottimale deve essere caratterizzata da: forti scambi commerciali; mobilità dei fattori di produzione; mercati finanziari integrati; coordinamento fiscale. Tali requisiti consentono di reagire ad eventuali *shock* asimmetrici che danneggino un settore o territorio specifico dell’area

¹⁰ Cfr. Federal Reserve Act, Section 2A. *Monetary policy objectives*, in <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section2a.htm> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

monetaria attraverso la mobilità dei fattori stessi ovvero meccanismi redistributivi propri della politica fiscale. Evidentemente gli Stati membri dell'UE non costituivano un'area valutaria ottimale (Tortola e Vai, 2015, 11) sia per la scarsa mobilità dei lavoratori – pur essendo ridotte le barriere normative permanevano differenze linguistiche, culturali, formative e di altro genere – ma, soprattutto, all'epoca, come ora, era inesistente una vera politica comune, nonché risultava limitato, rispetto a oggi, il coordinamento delle politiche fiscali nazionali. Peraltro affermano comprensibilmente Bin, Caretti e Pitruzzella (2015, 278-279) che «i teorici dell'area monetaria ottimale fanno riferimento, appunto, a condizioni “ottimali”, mentre i politici devono operare secondo la logica del “possibile” e dell’“opportuno” in relazione alle condizioni storiche concrete».

Non appare poi inverosimile quanto affermano Baldwin e Wyplosz (2015, 343) che la Germania pensava di avviare la moneta unica con un nucleo di Stati molto più ristretto, di cui non dovevano far parte Paesi meno omogenei dal punto di vista delle finanze pubbliche e della cultura dei prezzi stabili: Grecia, Italia, Portogallo e Spagna; Paesi che, notano gli stessi autori, guarda caso sono stati maggiormente investiti dalla crisi del debito pubblico iniziata nel 2009.

Come dianzi premesso, inoltre, l'impostazione “monetarista” imposta dalla Germania era parzialmente mitigata da un'ampia fase transitoria che, si riteneva, avrebbe dovuto assicurare la convergenza prima dell'adozione di una moneta comune tra Stati caratterizzati da oggettive distanze in termini di produttività, di livelli di reddito e di salute delle finanze pubbliche.

Venivano inoltre potenziati gli strumenti strutturali, ritenuti atti ad assecondare la convergenza durante la suddetta fase transitoria. In particolare, con abile mossa diplomatica, i tre Paesi di più recente adesione, Gre-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

cia, Portogallo e Spagna, ottenevano l'istituzione di un nuovo strumento, il Fondo di coesione (art. 130 D), che si aggiungeva ai Fondi strutturali esistenti (Fondo regionale, Fondo agricolo e Fondo sociale), da istituirsi entro il 1993 e destinato a finanziare progetti in materia di ambiente e infrastrutture dei trasporti. A differenza del Fondo regionale, destinato alle aree infrastatali con un reddito inferiore alla media, il Fondo di coesione veniva destinato ad assistere gli Stati membri con un reddito medio nazionale inferiore al 90 per cento di quello medio comunitario, escludendo pertanto l'Italia, che pur avendo regioni con reddito piuttosto basso, registra un reddito medio nazionale superiore alla media europea.

Col senno di poi va riscontrato un eccessivo ottimismo, inoltre, sulla previsione che stabilità dei prezzi e valuta comune avrebbero ulteriormente contribuito alla convergenza dei Paesi con meno produttività. Tale aspettativa era forse legittima in una fase di crescita globale, la quale andava purtroppo a esaurirsi; la storia avrebbe dimostrato che, in presenza di una situazione di recessione, le distanze si sarebbero gravemente accentuate.

Il Trattato contemplava dunque la realizzazione dell'unione economica e monetaria in tre fasi. La prima, apertasi dal 1° luglio 1990, prevedeva il completamento della liberalizzazione dei movimenti di capitale e l'avvio del processo di convergenza delle politiche economiche. La seconda avrebbe dovuto aprirsi dal 1° gennaio 1994, data entro la quale doveva essere creato l'Istituto monetario europeo (IME), progenitore della BCE, destinato a preparare il passaggio alla terza fase attraverso il rafforzamento del coordinamento tra le Banche centrali nazionali e delle politiche monetarie, la sorveglianza sul funzionamento dello SME e dell'ECU e la preparazione di norme, procedure e strumenti per attuare la politica monetaria unica. La terza fase doveva essere avviata dal 1°



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

gennaio 1997 e comunque entro il 1° gennaio 1999, con la trasformazione dell'IME nella BCE e la costituzione del SEBC, composto dalla BCE e dalle Banche centrali nazionali, in vista della sostituzione delle monete nazionali, dopo un periodo di doppia circolazione, con la moneta unica.

Per passare alla terza fase ogni Paese partecipante avrebbe dovuto rispettare 5 parametri di convergenza: deficit non superiore al 3% del PIL; debito non superiore al 60% del PIL; inflazione non superiore dell'1,5% della media di quella dei tre Paesi più virtuosi; tassi d'interesse a lungo termine non superiori del 2% della media di quelli dei tre paesi più virtuosi; appartenenza alla banda stretta del meccanismo di cambio dello SME per almeno due anni. Due Protocolli allegati prevedevano rispettivamente che Gran Bretagna e Danimarca non avrebbero partecipato alla terza fase salvo loro opzione in senso contrario.

Oltre ai vincoli e agli obiettivi anzidetti, le norme del Trattato di cui al Titolo VI, sulla politica economica e monetaria, e ai correlati protocolli erano volte ad assicurare l'indipendenza della BCE e del SEBC dai Governi, dalle istituzioni dell'Unione e da qualunque altra istituzione.

A fronte delle stringenti disposizioni sulla politica monetaria la politica fiscale restava di competenza nazionale – con ciò contravvenendo alla teoria sull'area valutaria ottimale – venendo prevista, dall'art. 99, la sola armonizzazione delle imposte indirette «nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno». Tale armonizzazione, per giunta, sarebbe stata disciplinata con disposizioni approvate all'unanimità, con la mera consultazione del Parlamento europeo.

Il coordinamento delle politiche economiche di cui all'art. 103 si sostanziava pertanto in un sistema di sorveglianza multilaterale basato



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

sull'adozione di raccomandazioni del Consiglio, su iniziativa della Commissione, a maggioranza qualificata, sia in ordine agli indirizzi di massima da seguire, sia per richiamare gli Stati le cui politiche non fossero coerenti con quegli indirizzi. Ai sensi dell'articolo 104 C, inoltre, ad uno Stato che non rispettasse i requisiti inerenti al deficit o al debito pubblico poteva essere imposto un deposito infruttifero ovvero inflitta un'ammenda con decisione presa dal Consiglio alla maggioranza di due terzi, su raccomandazione della Commissione.

Ulteriori disposizioni sui parametri di riferimento e le procedure da seguire venivano indicate nei due protocolli rispettivamente concernenti la procedura per i disavanzi eccessivi e i criteri di convergenza di cui all'art. 109 J. Tali meccanismi non contemplavano alcun coinvolgimento del Parlamento europeo nella fase decisionale ma un mero diritto d'informazione. Il ruolo del Parlamento veniva tuttavia parzialmente recuperato in sede di definizione della normativa quadro essendo previsto il suo parere conforme per la modifica del Protocollo sullo Statuto del SEBC e della BCE (art. 41 del Protocollo medesimo), la sua consultazione per gli atti complementari previsti dal medesimo statuto (art. 42 del protocollo), nonché per la modifica del Protocollo sui disavanzi eccessivi (art. 104 C, paragrafo 14, del Trattato sulla Comunità europea) e del Protocollo sui criteri di convergenza (art. 6 del protocollo medesimo). Ai sensi dell'art. 109 J il Parlamento, inoltre, doveva essere consultato anche sul passaggio alla terza fase dell'UEM.

2.3. Dal Trattato Amsterdam al Trattato Lisbona



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, ha introdotto significative innovazioni in materia di diritti fondamentali, come dianzi riferito, ha rafforzato i poteri del Parlamento europeo e sviluppato le norme relative alla PESC e alla cooperazione giudiziaria e negli affari interni ma non ha inciso sulle norme relative all'UEM. Indirettamente si può correlare all'UEM l'inserimento nel Trattato sull'Unione europea del nuovo Titolo VI *bis*, recante disposizioni su una cooperazione rafforzata. Come noto, la cooperazione rafforzata consente ad un gruppo che rappresenti almeno la maggioranza degli Stati membri di costituire un ambito di cooperazione più avanzato rispetto all'insieme dei Paesi che aderiscono all'UE a condizione che agli Stati membri non partecipanti sia sempre consentito di aderirvi in un secondo momento; in tal senso la terza fase dell'UEM, sebbene disciplinata da disposizioni diverse da quelle genericamente applicabili a tale istituto, costituisce uno dei primi esempi, e forse il più significativo, di cooperazione rafforzata.

Al riguardo occorre tuttavia precisare che la firma del Trattato di Amsterdam era stata preceduta dall'adozione del Patto di stabilità e crescita costituito dalla risoluzione sulla stabilità, adottata in occasione del Consiglio europeo di Amsterdam il 17 giugno 1997, e da due regolamenti (1466/97¹¹ e 1467/97¹²) adottati il 7 luglio 1997, rispettivamente concer-

¹¹ Regolamento (CE) n. 1466/97 del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1466&from=IT> (consultato l'8 giugno 2016).

¹² Regolamento (CE) N. 1467/97 del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, in <http://eur->



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

menti il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, delle politiche economiche (e del relativo coordinamento) e l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Tali atti precisavano le procedure applicabili alla sorveglianza multilaterale e l'entità delle sanzioni in caso di disavanzo eccessivo, eliminando sostanzialmente i margini di flessibilità e di valutazione politica previsti dalle norme originarie del Trattato. In occasione del Consiglio europeo di Amsterdam era stata adottata anche una risoluzione sull'istituzione di un meccanismo di cambio nella terza fase dell'unione economica e monetaria, la quale, tuttavia, tecnicamente non faceva parte del Patto di stabilità e crescita.

Nella stessa occasione la Francia, guidata dalla nuova maggioranza socialista dell'Assemblea Nazionale, al fine di compensare i controlli e le sanzioni introdotti dal Trattato di Maastricht per assicurare la disciplina di bilancio e testé rafforzati, si era adoperata per introdurre regole analoghe a quelle inerenti l'UEM per sviluppare una strategia comune contro la disoccupazione, iniziativa che incontrò una forte ostilità della Germania, dove le interminabili spese per l'integrazione dei Länder orientali e l'antagonismo tra il cancelliere Kohl e il Ministro delle finanze bavarese Weigel avevano raffreddato l'entusiasmo europeista dei tempi di Maastricht. Il compromesso frutto di tale iniziativa era stato l'introduzione del nuovo Titolo VI *bis* della parte terza del Trattato sulla Comunità europea in discussione, specificamente dedicato all'occupazione, e nell'adozione ad Amsterdam di una risoluzione su crescita e occupazione, la quale non

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1467:20050727:IT:PDF

(consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

veniva peraltro a costituire parte del patto su crescita e occupazione. La risoluzione e il nuovo titolo introdotto nel Trattato facevano essenzialmente perno sulle politiche dell'offerta, esortando lo scambio tra gli Stati membri delle migliori prassi, evidenziando la connessione tra competitività e occupazione ed esortando gli Stati membri e le istituzioni comunitarie, in particolare la Banca europea per gli investimenti (BEI), a sostenere iniziative nel campo dell'innovazione tecnologica, delle piccole e medie imprese, delle grandi reti, dell'istruzione e della formazione. Il nuovo titolo VI *bis* introduceva anche un meccanismo basato sull'adozione di orientamenti a livello europeo, di verifiche e di eventuali raccomandazioni rivolte agli Stati per esaminare ogni anno la situazione dell'occupazione, che somigliava molto alla sorveglianza multilaterale prevista nell'ambito dell'UEM ma che si distingueva da quest'ultima per il fatto di non essere correlato a un sistema sanzionatorio né a risorse significative.

Con la storica riunione del Consiglio a livello di Capi di Stato e di Governo, del 3 maggio 1998, fu stabilito che 11 Stati membri soddisfacevano i criteri necessari per l'adozione dell'euro, a partire dal 1° gennaio 1999, data dalla quale decorreva il periodo transitorio che si chiuse il 1° gennaio 2002.

Si è già detto dell'esito negativo del Trattato costituzionale firmato a Roma nel 2004 per via dei *referendum* francese e olandese. Guizzi (2015, 655) ci ricorda, invece, che tra il 2004 e il 2005 fu proprio la Germania ad adoperarsi per un'attenuazione delle regole stringenti del Patto di stabilità e crescita che essa aveva sostenuto nel 1997 e che ora rischiavano di farle infliggere una sanzione per disavanzo eccessivo; si arrivò così, sulla base della relazione su «Rafforzare la *governance* economica e chiarire l'implementazione del Patto di Stabilità e di Crescita», presentata il 3 settembre 2004 dalla Commissione, alla modifica dei citati regolamenti



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

1466/97 e 1467/97 con i regolamenti n. 1055/2005¹³ e n. 1056/2005¹⁴, del 27 giugno 2005. Le modificazioni ripristinavano un minimo di flessibilità nella valutazione degli scostamenti delle politiche economiche degli Stati membri, introducendo più articolati criteri di analisi degli effetti del ciclo economico, di situazioni prossime alla recessione, di prolungati periodi di bassa crescita ovvero di percorsi coerenti, sebbene estesi nel tempo, di rientro nei parametri richiesti.

Nel Trattato di Lisbona non si riscontrano modifiche particolarmente significative inerenti alla politica monetaria salvo l'introduzione, al Titolo VII della Parte terza del TFUE, di disposizioni di coordinamento – come la soppressione della disciplina della fase transitoria – e la formalizzazione dell'eurogruppo riconoscendogli, tra l'altro, la facoltà di adottare misure volte a rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio (art. 136) e a garantire la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale (art. 138), nonché prevedendo l'elezione del Presidente dell'eurogruppo per un mandato di due anni e mezzo (Protocollo n. 14 sull'eurogruppo). Altre modifiche inerenti la politica monetaria riguardano il riconoscimento di un ruolo più incisivo alla Commissione nella sor-

¹³ Regolamento (CE) n. 1055/2005 del 27 giugno 2005 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_programmazione/documenti_programmatici/PdS_Regolamento_n.1055-05.pdf (consultato l'8 giugno 2016).

¹⁴ Regolamento (CE) n. 1056/2005 del 27 giugno 2005 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1056&from=IT> (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

veglanza multilaterale, che può rivolgere avvertimenti o pareri agli Stati membri senza dover più attendere preventivamente una votazione in tal senso dal Consiglio (artt. 121, par. 4, e 126, par. 5). Si registra invece un indebolimento dei poteri del Parlamento europeo, circa l'affidamento alla BCE di compiti di vigilanza prudenziale, che prima era chiamato ad esprimere un parere conforme e ora viene semplicemente consultato (art. 127, par. 6). Tale modifica è peraltro compensata dall'applicazione della procedura legislativa ordinaria alle regole sulle modalità di svolgimento della sorveglianza multilaterale ai fini del coordinamento delle politiche economiche (art. 121, par. 6), laddove in precedenza il Consiglio poteva respingere all'unanimità gli eventuali emendamenti del Parlamento.

2.4. Le crisi finanziarie e l'introduzione di strumenti straordinari per farvi fronte

Quando l'euro fu lanciato, nel gennaio del 1999, l'inflazione nei Paesi interessati era piuttosto bassa, anche per via degli sforzi intrapresi per rispondere ai citati requisiti, e il tasso di crescita delle economie induceva all'ottimismo, anche se vi erano economie nazionali che crescevano più lentamente.

Con lo scoppio della bolla azionaria delle aziende della *Information Technology*, la crisi dei prezzi petroliferi del 2000 (un rialzo del 45% dei prezzi dovuto ad una riduzione dell'offerta dell'OPEC) e gli effetti depressivi sull'economia mondiale dell'attacco alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001, i tassi di crescita dell'area euro hanno iniziato a rallentare e gli Stati aderenti hanno dovuto porre in essere politiche nazionali



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

anticicliche che li hanno portati a sfiorare in numerosi casi il limite al disavanzo pubblico fissato da Maastricht del 3% del PIL. Peraltro i parametri economici scelti a Maastricht e confermati al momento dell'adozione del patto di stabilità e crescita (PSC) si basavano su previsioni di una crescita media del 3%, ben lontane dalla situazione che si andava presentando nel nuovo secolo.

Di fronte a tali difficoltà si è acuito il confronto tra i Paesi che ritenevano un basso indebitamento un presupposto del rilancio della crescita e, quindi, premevano per un irrigidimento dei vincoli alla finanza pubblica e quelli, invece, che ritenevano indispensabile una politica anticiclica per risollevare le rispettive economie e, dunque, richiedevano di aumentare i margini di flessibilità nella gestione del PSC.

Un primo compromesso tra tali posizioni fu raggiunto con i citati interventi del 2005 che, rispetto agli automatismi imposti dai regolamenti del 1997, ripristinavano uno spazio di valutazione politica più coerente con lo spirito del Trattato di Maastricht. Tale compromesso non fu raggiunto facilmente e in modo indolore. Gli automatismi previsti dai regolamenti del 1997 avevano infatti costretto la Commissione europea, nel novembre 2003, a raccomandare l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo nei confronti di Francia e Germania, stante lo sfioramento del limite massimo con un deficit, entrambe, di circa il 3,7% del PIL, nonostante gli impegni in senso contrario dei Governi dei due Paesi. Il Consiglio, a maggioranza qualificata, dato anche il peso politico dei due "imputati", decise di sospendere la procedura per disavanzo eccessivo, che avrebbe condotto all'adozione di sanzioni contro i due più grandi Stati membri. La Commissione, tuttavia, essendo legata al rispetto dei regolamenti del 1997, che non lasciavano margini discrezionali, fece ri-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

corso alla Corte di giustizia, la quale dichiarò l'illegittimità della decisione di sospensione del Consiglio¹⁵. Le sanzioni, tuttavia, non furono inflitte perché, nel frattempo, i conti pubblici di Francia e Germania erano migliorati ma tale vicenda, tuttavia, indusse la maggioranza degli Stati membri a rivedere le regole applicative del Trattato di Maastricht nel senso anzidetto di una maggiore flessibilità.

Ma la crisi dei c.d. *subprime* era destinata a mettere a dura prova il sistema della moneta unica. La crisi, originatasi nel 2007¹⁶ negli Stati Uniti per le sofferenze bancarie legate all'insolvenza dei mutui e al possesso di titoli "tossici" (il deprezzamento, cioè, dei loro portafogli per il fatto di possedere titoli derivati dalla cartolarizzazione di mutui insoluti e prestiti a rischio), si è rapidamente propagata in Europa mentre l'impennata del prezzo del petrolio negli stessi anni - per via dell'aumento della domanda mondiale in costanza dei livelli di offerta - si è riflesso in modo differenziato nei vari Paesi, in base alla loro dipendenza dalle importazioni di idrocarburi.

La crisi finanziaria, in Europa, si è trasferita all'economia reale determinando una fase di recessione con effetti più o meno gravi nei vari

¹⁵ Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 2004, causa C-27/04, in <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db64a1b95023324195a3fad3b6a3c7acba.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTch90?text=&docid=49386&pageIndex=0&doclang=IT&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=52833> (consultato l'8 giugno 2016).

¹⁶ Tale crisi, a sua volta, trae origine dall'abrogazione, nel 1999, del Glass-Steagall Act - che, in risposta alla crisi del 1929, dal 1933 imponeva la separazione tra attività bancaria commerciale e d'investimento - e dalla deregolamentazione del *trading* dei derivati e dei Credit default swap (CDS) - tra l'altro, con il Commodity Futures Modernization Act del 2000, che li sottraeva al controllo dell'autorità di vigilanza bancaria americana (SEC) - e dal massiccio ricorso alla cartolarizzazione dei titoli obbligazionari.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Paesi aderenti alla moneta unica, che hanno ulteriormente ampliato i divari interni all'area dell'euro.

In primo luogo i Paesi con il debito più elevato, tra cui l'Italia, sovente non hanno approfittato della riduzione dei tassi conseguente all'adozione dell'euro per tagliare il debito stesso, cosicché, arrivata la crisi, hanno avuto disponibili meno risorse per svolgere delle politiche anticicliche (politiche sociali e rilancio degli investimenti). Ricordano Baldwin e Wyplosz (2015, 415), ad esempio, che, all'epoca del trattato di Maastricht, l'Italia spendeva per interessi circa il 12% del PIL. La riduzione dei tassi d'interesse conseguente al processo di convergenza, prima, e all'introduzione dell'euro, dopo il 2001, ha consentito una riduzione di tali oneri dell'ordine del 60% ma tali risparmi, corrispondenti a circa il 7,5% del PIL, non essendo stati utilizzati in questi anni per ridurre il debito, si sono trasformati in nuova spesa pubblica, che ha infine determinato un'ulteriore crescita del debito, che infatti ha raggiunto il 135,2% del PIL.

In secondo luogo, in presenza di una moneta comune, non sono possibili svalutazioni competitive (peraltro limitate anche in regime di cambi fissi o semi fissi, come nel sistema monetario europeo; l'Italia, infatti, dovette uscirne per rientrarvi solo nel 1996, alla vigilia della decisione sugli Stati da ammettere nell'euro) e il traino dell'economia, nel lungo termine e al netto delle politiche anticicliche, si basa esclusivamente sulla competitività.

In terzo luogo l'enorme disponibilità di credito in Europa, prima della crisi, ha favorito l'indebitamento di famiglie e banche con la creazione, in alcuni Paesi, di una bolla immobiliare che, una volta scoppiata, ha prodotto conseguenze finanziarie e sociali negative aggiuntive, come la crisi delle famiglie indebitate, dell'industria edilizia – che si caratterizza per essere *labour intensive* – e degli istituti creditori.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

In quarto luogo il boom creditizio ha alimentato un apparente benessere con una crescita temporanea delle entrate fiscali cui si è immediatamente adeguata la spesa pubblica, ma con effetti permanenti, determinandosi, all'atto della crisi e della contrazione di quelle maggiori entrate fiscali temporanee, degli ulteriori fattori di squilibrio dei conti pubblici.

Uno degli effetti più marcati della crisi è stata la maggiore prudenza degli investitori, che hanno iniziato a diffidare dei titoli pubblici emessi dagli Stati con struttura finanziaria meno solida e, in particolare, con il debito pubblico più elevato. Tale maggiore prudenza si è tradotta, in termini finanziari, nella richiesta di interessi straordinariamente più elevati per l'acquisto dei titoli emessi da quei Paesi, con la conseguente crescita dello *spread*, del divario, cioè, tra gli interessi pagati agli Stati più virtuosi e gli altri, e della frammentazione nel mercato del debito sovrano. L'onere per il debito pagato dai Paesi finanziariamente più deboli è divenuto tale da far temere un loro *default*, rischio che ha determinato ulteriori effetti finanziari negativi innescati dalla speculazione finanziaria internazionale che scommetteva sul possibile crollo dell'euro.

Inoltre, la crisi internazionale dei derivati, unita al crollo dei prezzi degli investimenti immobiliari in Europa e all'insolvenza da parte dei debitori privati, ha portato a una crisi delle banche europee dovuta, da un lato, al deterioramento del loro patrimonio – per via del possesso dei citati titoli deteriorati e di immobili deprezzati – e, dall'altro, dall'insolvenza di aziende e famiglie debitorie. L'intervento pubblico per il loro salvataggio ha comportato una situazione di crescente disavanzo e conseguente crescita del debito anche in Paesi che prima della crisi avevano conti relativamente in ordine come la Spagna e l'Irlanda.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

In Grecia, in particolare, nel 2007 si registrava un debito molto elevato, pari al 105% del PIL, ma non molto dissimile da quello degli anni precedenti. Ancora nel 2005, ci ricordano Baldwin e Wyplosz (2015, 308-309), il *rating* del debito greco era AA a fronte di un *rating* per la Germania di AAA. Il graduale peggioramento del *rating* della Grecia portò ad una progressiva crescita degli oneri per interessi pagati dal Governo greco man mano che i tassi di interesse, fino al 2007 non dissimili da quelli tedeschi, iniziarono a divaricarsi. I conti pubblici della Grecia peggioravano, disegnando una situazione reale e finanziaria ben più articolata, perché, a fronte della crescita della spesa pubblica per interessi diminuivano le entrate fiscali. Queste, a loro volta, diminuivano per gli effetti recessivi della crisi globale sul PIL greco in settori strategici per la Grecia quali l'industria del turismo e la cantieristica.

Nel 2008 si riscontrò una crescita del PIL inferiore alle attese e, nel 2009, si registrò uno sfioramento della fatidica soglia del 3% del deficit in rapporto al PIL, raggiungendo "improvvisamente" il deficit il livello del 12,5% in rapporto al PIL, a fronte del 3,7% stimato l'anno precedente; contestualmente, la speculazione sul rischio di insolvenza portava il costo della spesa per gli interessi a livelli senza precedenti, tali da far raggiungere a quello Stato un livello di debito in rapporto al PIL, nel 2010, pari al 140,2%. In realtà, il picco di deficit non era connesso solo alla crescita della spesa pubblica in rapporto ad un rallentamento del PIL ma anche ad una revisione del sistema statistico greco su pressione della Commissione europea¹⁷ e di Eurostat, l'organismo statistico dell'Unione europea, che ave-

¹⁷ Cfr. European Commission, *Report on Greek Government Deficit and Debt Statistics*, Brussels, 8 gennaio 2010: il document può essere letto all'indirizzo



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

va riscontrato delle anomalie nei dati forniti dalla Grecia per gli anni precedenti. La revisione al rialzo dei deficit annunciati negli anni immediatamente precedenti aveva comportato, da una lato, un'esplosione del deficit e del debito della Grecia, che nel 2009 raggiunse il 127% del PIL, e, dall'altro, una crisi di credibilità sui mercati finanziari internazionali. Questi, temendo un'uscita della Grecia dall'euro o un suo fallimento, iniziarono a chiedere interessi esorbitanti (le agenzie specializzate avevano infatti abbassato il *rating* ai livelli minimi) e si temeva che il Paese venisse a trovarsi in condizioni di non poter onorare più il suo debito: nell'aprile del 2010 lo *spread* tra interessi greci e tedeschi superò i 1000¹⁸ punti base.

Occorre considerare ora che, nel quadro dei negoziati sulla riforma dei Trattati, era generalmente prevalsa una posizione volta ad impedire che degli squilibri finanziari di uno Stato dovessero farsene carico gli altri quale condizione per l'introduzione della moneta unica. Tale impostazione sta alla base degli articoli 124 e 125 del TFUE, che vietano, rispettivamente, l'accesso privilegiato degli Stati membri o di altri enti pubblici o delle imprese pubbliche alle istituzioni finanziarie e l'assunzione a carico da parte dell'Unione del debito di enti statali o altri enti pubblici. Tale rigida impostazione non aveva tuttavia considerato una crisi grave come quella dianzi descritta, che rischiava di determinare il fallimento di alcuni Stati con l'inevitabile propagarsi della crisi agli altri *partners*. Per evitare il contagio delle altre economie derivante da un

http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/6404656/COM_2010_report_greek/c8523cfa-d3c1-4954-8ea1-64bb11e59b3a (consultato l'8 giugno 2016).

¹⁸ Reuters, *Greek/German bond yield spread more than 1,000 bps*, Wed Apr 28, 2010, in <http://www.reuters.com/article/markets-bonds-greece-idUSLDE63R0WU20100428> (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

possibile fallimento della Grecia – contagio temuto, in particolare, dalla Germania, come ricordano Bin, Caretti e Pitruzzella (2015, 294) – e rispettare, nel contempo, il Trattato di Amsterdam, dovettero essere definiti una serie di strumenti emergenziali anche al di fuori dei Trattati.

Il 2 maggio 2010 i Paesi dell'euro decisero, in collaborazione con il Fondo Monetario Internazionale (FMI), un prestito salvataggio straordinario di 110 miliardi di euro (80 a carico degli Stati aderenti all'euro e 30 a carico del FMI) condizionato all'introduzione di misure di *austerità*, riforme strutturali e un piano di privatizzazioni, che sarebbero stati monitorati dalla cosiddetta Troika, composta dai rappresentanti della Commissione europea, della BCE e del FMI.

Nell'ECOFIN (riunione dei Ministri degli affari economici e finanziari dell'Unione) straordinario del 9 e 10 maggio successivi¹⁹, fu decisa la creazione di un Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM)²⁰, ai sensi dell'art. 122, paragrafo 2, del Trattato, che contempla un supporto finanziario in caso di gravi difficoltà per calamità naturali o circostanze eccezionali che sfuggono al controllo dello Stato interessato. Venivano disposti interventi che riguardavano, oltre alla Grecia, anche il Portogallo e la Spagna ed eventuali altri Paesi in crisi e che prevedevano dei prestiti straordinari ai governi interessati in cambio di impegni volti

¹⁹ Cfr. Press Release, *Extraordinary Council meeting - Economic and Financial Affairs*, Brussels, 9/10 May 2010; il comunicato si legge all'indirizzo http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114324.pdf, (consultato l'8 giugno 2016).

²⁰ Istituito con regolamento (UE) N. 407/2010 dell'11 maggio 2010, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0004:IT:PDE>, (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

ad introdurre riforme strutturali e a risanare le finanze pubbliche, sul modello di analoghi interventi che fino ad allora erano stati praticati dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) solo per Stati non euro. Consapevoli della drammaticità della situazione e dell'inadeguatezza delle somme rese disponibili in base al Trattato, gli Stati aderenti all'euro decisero tuttavia di ricorrere anche ad uno strumento esterno al diritto dell'Unione, avviando la creazione di uno "Strumento appositamente costituito" (SPV *special purpose vehicle*), ovvero il Fondo europeo per la stabilità finanziaria (EFSF, dall'acronimo inglese), dotato di 440 miliardi di euro garantiti sulla base delle quote di partecipazione alla BCE e costituito, giuridicamente, come società anonima di diritto lussemburghese il 7 giugno 2010²¹. Alle risorse dell'EFSF si auspicava si aggiungessero altrettante risorse del FMI (in realtà furono circa 250 miliardi di euro quelle rese disponibili dal Fondo monetario, per una disponibilità complessiva per 750 miliardi di euro di crediti)²².

²¹ Cfr. Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, C – N° 1189, 8 juin 2010, in <http://www.etat.lu/memorial/2010/C/Pdf/c1189086.pdf>, (consultato l'8 giugno 2016).

²² Il 24 giugno 2010 il vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'area euro decise di elevare le garanzie offerte all'EFSF a 780 miliardi di euro, con una sovracopertura del 165% dei prestiti erogabili pari a un tetto immutato di 440 miliardi di euro. Dopo l'entrata in vigore dell'accordo sull'ESM, il 27 settembre 2012, l'EFSF e l'ESM hanno attivato programmi in parallelo fino al 30 giugno 2013 (con interventi, oltre che in Grecia, in Irlanda, Portogallo, Spagna e Cipro), quando l'EFSF ha cessato di erogare nuovi prestiti, restando operativo solo per l'amministrazione dei rimborsi dei prestiti già erogati. Cfr. http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

2.5. L'introduzione di vincoli più stringenti ai bilanci nazionali e di un meccanismo permanente per la stabilità dell'eurozona, l'ESM

In una comunicazione del 12 maggio 2010²³ la Commissione europea evidenziava come la crisi economica globale avesse posto una sfida ai meccanismi allora vigenti per il coordinamento delle politiche economiche rivelandone la debolezza. La Commissione preannunciava quindi la presentazione di una serie di misure volte ad assicurare il rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita, con particolare attenzione a una più efficace applicazione dei criteri sul debito pubblico e all'introduzione di correlati meccanismi di incentivi e sanzioni, nonché di proposte volte alla creazione di un meccanismo permanente di risoluzione delle crisi.

Il suddetto documento, volto ad aprire un dibattito sulla modifica delle regole del Patto di stabilità e crescita nel senso di una maggiore rigidità, riducendo quegli elementi di flessibilità introdotti con la citata riforma del 2005, veniva seguito, il 30 giugno 2010²⁴, da una nuova comunicazione con la quale la Commissione precisava il contenuto dei progetti di atti normativi che si accingeva a presentare e che avrebbero dato luogo al cosiddetto *six pack*.

Il pacchetto legislativo si componeva infatti di sei provvedimenti:

²³ European Commission, *Reinforcing economic policy coordination*, Brussels, 12.5.2010, in [http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com\(2010\)250_final.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com(2010)250_final.pdf) (consultato l'8 giugno 2016).

²⁴ European Commission, *Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance*, 30.6.2010, in http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/com_2010_367_en.pdf (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

- a) il regolamento di modifica della normativa alla base della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita (regolamento 1466/97)²⁵, che mira ad assicurare che gli Stati membri dell'UE attuino politiche di bilancio prudenti nei periodi favorevoli al fine di costituire le necessarie riserve per i periodi sfavorevoli, introducendo il cosiddetto "semestre europeo" per il coordinamento delle politiche economiche;
- b) il regolamento di modifica della normativa alla base della parte correttiva del Patto di stabilità e crescita (regolamento 1467/97)²⁶, che prevede che l'andamento del debito venga trattato alla stessa stregua dell'andamento del disavanzo e che gli Stati membri il cui debito supera il 60% del PIL adottino misure per ridurlo annualmente ad un ritmo di 1/20 della differenza rispetto alla soglia del 60% nel corso degli ultimi tre anni;

²⁵ Regolamento (UE) n. 1175/2011 del 16 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; il regolamento si può leggere all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1175&qid=1427893472335&from=EN> (consultato l'8 giugno 2016).

²⁶ Regolamento (UE) n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; il regolamento si può leggere all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:IT:PDF> (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

- c) il regolamento sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro²⁷, che introduce una nuova serie di sanzioni finanziarie a carico degli Stati membri dell'area dell'euro, l'obbligo di costituire un deposito fruttifero quale conseguenza di deviazioni significative da una politica di bilancio prudente, nonché un deposito non fruttifero, pari allo 0,2% del PIL, a seguito di una procedura per i disavanzi eccessivi, convertibile in un'ammenda in caso di non osservanza della raccomandazione di correggere il disavanzo eccessivo. Per assicurare il rispetto delle norme, viene altresì previsto un "meccanismo di voto al contrario" per cui la sanzione proposta dalla Commissione si considera adottata a meno che il Consiglio non si opponga a maggioranza qualificata;
- d) la nuova direttiva relativa ai requisiti minimi per i quadri di bilancio degli Stati membri²⁸, ossia l'insieme di elementi che formano la base della *governance* di bilancio nazionale quali statistiche, norme e procedure di bilancio e rapporti finanziari con le autonomie locali;

²⁷ Regolamento (UE) n. 1173/2011 del 16 novembre 2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; il regolamento si legge all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:IT:PDF> (consultato l'8 giugno 2016).

²⁸ Direttiva 2011/85/UE dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; la direttiva si può leggere all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:IT:PDF> (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

- e) il nuovo regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici²⁹, che prevede una valutazione dei rischi derivanti dagli squilibri, effettuata a scadenze regolari e basata su un quadro di riferimento composto da indicatori economici, in relazione ai quali il Consiglio può adottare raccomandazioni e avviare una procedura per gli squilibri eccessivi. La ripetuta mancata adozione di misure correttive espone lo Stato membro dell'area dell'euro interessato a sanzioni;
- f) il regolamento sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro³⁰, in base al quale, lo Stato membro dell'area dell'euro che omette ripetutamente di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio formulate nel quadro della procedura per gli squilibri eccessivi è chiamato a pagare un'ammenda annua, che può essere bloccata soltanto con voto a maggioranza qualificata, pari allo 0,1% del suo PIL.

In parallelo con la discussione del *six pack*, si procedeva con la creazione di un meccanismo permanente di risoluzione delle crisi. Il Consiglio europeo del 25 marzo 2011³¹ decideva, tra l'altro, di modificare il

²⁹ Regolamento (UE) n. 1176/2011 del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; il regolamento si può leggere all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0025:0032:IT:PDF> (consultato l'8 giugno 2016).

³⁰ Regolamento (UE) n. 1174/2011 del 16 novembre 2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0008:0011:IT:PDF> (consultato l'8 giugno 2016).

³¹ Il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 adottava un pacchetto globale di misure intese a rispondere alla crisi, preservare la stabilità finanziaria e porre le basi di una



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

TFUE – ricorrendo alla procedura semplificata prevista dell’art. 48, par. 6, del Trattato sull’Unione europea, senza la convocazione di un’apposita convenzione composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione ovvero di una conferenza intergovernativa – inserendovi, all’art. 136, un nuovo paragrafo 3 teso a legittimare l’istituzione di «un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro».

La decisione 2011/199/UE³², recante la citata modifica del TFUE, veniva sottoposta alla ratifica da parte degli Stati membri, la quale apriva la

crescita intelligente e sostenibile basata sull’inclusione sociale e tesa a creare occupazione. Tra le suddette misure figuravano, oltre alla suddetta modifica del TFUE: dettagliate indicazioni sull’attuazione del c.d. semestre europeo; l’impegno per l’attuazione della strategia “Europa 2020”, definita nel Consiglio europeo del 20 marzo 2010, volta a rilanciare la crescita e l’occupazione; l’avvio, nel quadro di un rafforzamento della *governance*, delle trattative con il Palamento europeo sul citato *six pack*; la definizione di strategie tese a ripristinare lo stato di salute del settore bancario; la presa d’atto di quello che veniva definito un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche attraverso la definizione del *Patto euro plus*, approvato dai Capi di Stato o di governo della zona euro e a cui hanno aderito anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania. Il *Patto euro plus* veniva a basarsi sull’assunzione di impegni stringenti da parte dei Paesi partecipanti per stimolare la competitività e l’occupazione, nonché rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche e la stabilità finanziaria, anche attraverso il monitoraggio del livello del debito privato di banche, famiglie e imprese non finanziarie. Cfr. European Council 24/25 March 2011 Conclusions, Brussels, 20 April 2011, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf (consultato l’8 giugno 2016).

³² Decisione del Consiglio Europeo del 25 marzo 2011 che modifica l’articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l’euro (2011/199/UE), in <http://eur->



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

strada all'istituzione del nuovo meccanismo di salvaguardia della stabilità finanziaria, noto come ESM (European Stability Mechanism), con un apposito accordo internazionale stipulato dai 17 Stati membri della zona euro il 2 febbraio 2012³³.

L'ESM costituisce quindi un'organizzazione istituita con un atto di diritto internazionale, non essendone membri tutti gli Stati dell'UE, sebbene aperta anche a tutti gli altri partner previa adesione all'eurozona, con sede a Lussemburgo, destinata ad affiancare e poi sostituire l'EFSF e l'EFSM, nei limiti della dotazione finanziaria di 500 miliardi originariamente prevista per la somma dei due organismi, essendosi opposta la Germania a un suo rifinanziamento³⁴, garantita da uno *stock* di capitale di 700 miliardi versato dagli Stati membri in proporzione alle quote di partecipazione alla BCE.

Come si evince dalla relazione illustrativa del Governo che accompagnava il relativo disegno di legge di ratifica, l'ESM rappresenta la componente solidaristica della nuova architettura della *governance* dell'UE, destinata a essere attivata in situazioni di emergenza. Esso «potrà concedere prestiti ai suoi membri, fornire assistenza finanziaria precauzionale, acquistare obbligazioni di Stati membri beneficiari sui mercati primari e secondari ed accordare prestiti per la ricapitalizzazione delle istituzioni fi-

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:091:0001:0002:IT:PDF (consultato l'8 giugno 2016).

³³ Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM), in http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-3_en.htm (consultato l'8 giugno 2016).

³⁴ Cfr. la relazione di accompagnamento del disegno di legge di ratifica presentato dal Governo al Senato il 3 aprile 2012, A.S. n. 3240, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00657325.pdf>, ma vedi anche http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-3_en.htm (link consultati l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

nanziarie». A questo scopo, ai sensi dell'art. 3, è conferito all'ESM il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o intese con gli Stati membri o terzi. Gli organi dirigenti dell'ESM sono il Consiglio dei governatori e il Consiglio d'amministrazione, entrambi composti da rappresentanti degli Stati membri, cui partecipano, in qualità di osservatori, anche rappresentanti della Commissione europea e della BCE.

L'ESM, pur non essendo, *stricto iure*, un'istituzione dell'UE, affida alla Commissione europea i negoziati con il Paese interessato sulle condizioni – che includono le carenze da affrontare – cui sono subordinati gli strumenti di assistenza finanziaria prescelti. I relativi protocolli d'intesa, ai sensi dell'art. 13, sono conformi a qualsiasi atto legislativo dell'UE, sebbene nella loro adozione non sia coinvolto il Parlamento europeo, ed eventuali controversie non risolte dal Consiglio d'amministrazione rientrano nella sfera di competenza dell'Unione europea. Si rileva che il Trattato sull'ESM non contempla il Parlamento europeo e l'unica norma inerente al controllo parlamentare è recata dall'art. 30, che prevede la trasmissione della relazione annuale dei revisori dei conti ai Parlamenti nazionali.

2.6 Il Trattato sul Fiscal Compact e il two pack

Come evidenziato nella citata relazione governativa di accompagnamento del disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Trattato istitutivo dell'ESM, se quest'ultimo rappresenta la componente solidaristica della nuova architettura della *governance* dell'UE, il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

(TSCG)³⁵, cosiddetto *Fiscal Compact*, sottoscritto giusto un mese dopo, il 2 marzo 2012, «rappresenta la componente di disciplina, destinata ad assicurare in ciascun Paese una gestione sostenibile delle finanze pubbliche che eviti l'accumularsi di tensioni suscettibili di incidere negativamente sulla stabilità finanziaria». In particolare, come precisato dal paragrafo 5 della premessa del Trattato sull'ESM, la ratifica del TSCG e l'avvenuta trasposizione nell'ordinamento interno della regola del pareggio di bilancio, di cui all'art. 3, par. 2, del medesimo TSCG, costituiscono una precondizione per accedere agli strumenti di assistenza finanziaria previsti dal Trattato sull'ESM.

Il TSCG è chiamato anche *Fiscal Compact* in quanto volto a costituire una sorta di testo coordinato del citato *six-pack* introducendovi tuttavia più forti vincoli alle politiche di bilancio nazionali di quanto non già previsto. In proposito si segnala in primo luogo la previsione, di cui al citato art. 3, dell'inserimento negli ordinamenti nazionali dell'obbligo del pareggio di bilancio: la mancata introduzione nell'ordinamento di tale obbligo può comportare l'applicazione di una sanzione, ai sensi dell'art. 8, fino allo 0,1% del PIL. Si precisa poi che l'obbligo di pareggio si intende rispettato in presenza di un disavanzo strutturale fino allo 0,5% del PIL – ben inferiore al

³⁵ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union; il testo in inglese del trattato si può leggere all'indirizzo <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fSR4sE0TO4l:www.consilium.europa.eu/european-council/pdf/Treaty-on-Stability-Coordination-and-Governance-TSCG/+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it> Per il testo in italiano si rinvia al relativo disegno di legge di ratifica, presentato dal Governo in Senato il 3 aprile 2012, A.S. n. 3239, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00657324.pdf> (link consultati l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

limite del 3% previsto dal Trattato di Maastricht - ovvero di un percorso di avvicinamento a tale obiettivo. Tale limite è elevato all'1% del PIL in presenza di un debito in rapporto al PIL significativamente inferiore al 60%. Sono ammesse deviazioni temporanee dal suddetto percorso solo in presenza di circostanze eccezionali tassativamente definite. Si prevede altresì l'impegno a definire meccanismi automatici di correzione in caso di deviazioni significative rispetto agli obiettivi di medio termine.

L'art. 4 conferma poi l'impegno, già sancito dal *six-pack*, alla riduzione del debito eccedente il 60 per cento del PIL di un ventesimo su base annuale, tenendo conto del periodo transitorio e dell'impatto del ciclo economico. Al riguardo il rigore delle norme del Titolo III, che disciplinano il dianzi descritto "Patto di bilancio" [⊗] che all'art. 7, ad esempio, prevedono l'impegno a sostenere le proposte e le raccomandazioni della Commissione europea rivolte agli Stati che violino il criterio del disavanzo, salvo maggioranza qualificata in senso contrario (c.d. maggioranza inversa) [⊗] appare in disarmonia con le norme del Titolo IV che, agli articoli da 9 a 11, disciplina il coordinamento delle politiche economiche e convergenza, le quali richiamano genericamente la possibilità di adottare misure (art. 9) volte a stimolare la competitività, promuovere l'occupazione, contribuire ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria, ovvero di svolgere una valutazione comparativa delle migliori prassi (art. 11).

In secondo luogo si rileva che il TSCG, non avendo aderito Regno Unito e Repubblica Ceca, non ha potuto assumere la forma di una modifica del Trattato di Lisbona. In quanto accordo "esterno" ai Trattati non costituisce quindi, a rigore, diritto dell'UE e non è stato neanche pubblicato



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUCE)³⁶. Le parti si sono tuttavia impegnate, ai sensi dell'art. 2, ad applicarlo e a interpretarlo conformemente ai Trattati su cui si fonda l'Unione europea. Esso, dal punto di vista procedurale, si basa comunque su un ruolo attivo della Commissione europea mentre, a differenza del trattato sull'ESM, che riconosce la competenza della Corte di giustizia per ogni controversia, richiama espressamente la competenza della Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 8, limitatamente al solo adempimento dell'inserimento negli ordinamenti nazionali dell'obbligo del pareggio di bilancio, sebbene il riferimento alla conformità con i Trattati del citato art. 2 è suscettibile di comportare un ampliamento del campo di intervento della Corte. Anche a questo proposito, l'esigenza di raggiungere un compromesso sembra essere prevalsa sulla chiarezza delle norme, venendo rimessa dall'art. 16 l'incorporazione delle norme del TSCG nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea entro un termine, che appare ordinatorio, di cinque anni dall'entrata in vigore.

Quanto alla *governance* della zona euro, cui è dedicato il Titolo V, si assiste alla massima espressione dell'Europa intergovernativa, con la codificazione del ruolo dei Vertici dei Capi di Stato e di Governo dell'eurozona – di cui viene prevista, all'art. 12, l'elezione di un Presidente – mentre, per quanto concerne il controllo parlamentare, si prevede, all'art. 13, unicamente la costituzione di una Conferenza dei rappresentanti delle Commissioni pertinenti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali cui, però, non viene riconosciuto alcuno specifico potere.

³⁶ Come si evince dalla nota in proposito sul sito dell'Unione europea: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A1403_3 (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Il quadro sopra descritto della *governance* della zona euro, definito con la componente cosiddetta “solidaristica”, costituita dal Trattato sull’ESM, e dalla componente volta ad assicurare la disciplina delle politiche di bilancio, costituita dal c.d. *six pack* e dal TSCG, è stato completato e disciplinato più in dettaglio con il cosiddetto “*two pack*”, il regolamento (UE) n. 472/2013³⁷ e il regolamento (UE) n. 473/2013³⁸, entrambi adottati il 21 maggio 2013.

Il regolamento (UE) n. 472/2013 è volto, in particolare, ad aumentare la sorveglianza economica e di bilancio per i Paesi della zona euro che si trovano, o rischiano di trovarsi, in situazioni di grave instabilità finanziaria. Tale sorveglianza può assumere la forma di “*Sorveglianza rafforzata*”, in presenza di difficoltà di bilancio tali da comportare il rischio di effetti negativi di ricaduta su altri Paesi della zona euro, di un “*Programma di aggiustamento macroeconomico*”, nel caso dei Paesi che ricevono assistenza finanziaria, e di “*Sorveglianza post-programma*”, una volta erogata la totalità dell’assistenza finanziaria. In relazione alle tre procedure di sorveglianza, il regolamento (artt. 3, parr. 8 e 9; 7, parr. 4, 10 e 11; 14, parr. 3 e 5) prevede obblighi di informazione del Parlamento europeo al quale è riconosciuta

³⁷ Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0472&from=EN> (consultato l’8 giugno 2016).

³⁸ Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro; testo disponibile all’indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=EN> (consultato l’8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

la facoltà di invitare lo Stato interessato e la Commissione a uno scambio di opinioni sulla procedura da questa attivata; analoga facoltà è riconosciuta al Parlamento nazionale dello Stato interessato.

È previsto inoltre, ai sensi dell'art. 18, l'avvio di un dialogo tra Parlamento europeo, Commissione e Consiglio sull'applicazione del regolamento medesimo. Salvo la possibilità di procedure riservate, il regolamento contempla, nella premessa, l'accesso del pubblico agli atti istruttori e richiama esplicitamente il rispetto, all'art. 1, par. 4, del ruolo delle parti sociali e della contrattazione come riconosciuti dall'art. 152 del TFUE e dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali.

Il regolamento (UE) n. 473/2013 si applica a tutti i Paesi della zona euro, con disposizioni speciali per quelli che sono soggetti alla procedura per i disavanzi eccessivi (PDE), col fine di migliorare la sorveglianza delle politiche di bilancio attraverso strumenti quali la valutazione coordinata da parte della Commissione europea, ogni anno in autunno, dei documenti programmatici e dei progetti di bilancio nazionali nonché la sollecitazione della creazione di organismi nazionali indipendenti con il compito di migliorare i quadri di bilancio. Anche nel quadro di tale regolamento vengono riconosciuti il ruolo della contrattazione e delle parti sociali (art. 1, par. 2) e la facoltà del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali³⁹ di acquisire informazioni (artt. 7, par. 3; 11, par. 2; 15). Il regolamento (UE) n. 473/2013 è stato integrato dal regolamento (UE) n. 877/2013⁴⁰ – adottato dalla Com-

³⁹ Per un esame analitico dell'impatto del *two packs* sul tema del coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel semestre europeo cfr. Maccabiani (2014) e Raimla (2016).

⁴⁰ Regolamento delegato (UE) N. 877/2013 della Commissione del 27 giugno 2013, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0877&from=IT> (consultato il 20 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

missione nell'esercizio della delega disposta dall'art. 10, par. 3, del precedente – che specifica i contenuti della relazione che i Paesi oggetto di una procedura per disavanzo eccessivo sono tenuti a presentare all'UE.

2.7 Strumenti di vigilanza finanziaria, unione bancaria e interventi della BCE

Hodson e Puetter (2015, 367-372) riscontrano tra i primi segnali della crisi finanziaria internazionale nei mercati europei un comunicato stampa di BNP Paribas del 9 agosto 2007 che segnalava la sospensione del *trading* su tre fondi d'investimento a causa del mercato dei *subprime* degli Stati Uniti. Il mercato degli immobili in USA era in crisi già dal 2006 e nel febbraio 2007 era fallito un istituto americano specializzato nei *subprime*. La crisi è rapidamente dilagata nel settore creditizio e degli istituti d'investimento americani ed europei con il fallimento della Northern Rock in Gran Bretagna e, nel marzo 2008, di Lehman Brothers in USA e la decisione del governo dell'EIRE, nel settembre 2008, di garantire le banche irlandesi. Tale decisione destabilizzò il mercato finanziario britannico perché, di fronte alla crisi, molti risparmiatori inglesi spostarono i loro conti su banche irlandesi avviando una serie di movimenti a catena in tutta Europa, mentre gli impegni assunti dalle autorità irlandesi avrebbero rapidamente condotto in crisi le finanze pubbliche fino ad allora molto solide. La crisi del settore finanziario, che avrebbe potuto essere gestita meglio in presenza di un sistema europeo di garanzia dei depositi bancari, combinata con altri fattori come gli squilibri commerciali globali e il declino di produttività di vari Paesi dell'area euro, si



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

propagò rapidamente, come dianzi descritto, a livello macroeconomico determinando una situazione di recessione nell'area dell'euro.

Nel dicembre 2008 il Consiglio europeo decise un pacchetto di misure volte a ridurre la pressione fiscale e a rilanciare gli investimenti pubblici e privati e, più in generale, la domanda con l'obiettivo di determinare un incremento dell'1,5% del PIL. Ma i *partners* erano divisi sulla strategia da perseguire, temendo alcuni che interventi troppo decisi avrebbero potuto alimentare il cosiddetto "azzardo morale", il timore, cioè, che misure europee di sostegno all'economia potessero indurre Paesi che necessitavano di interventi di risanamento delle finanze pubbliche e di crescita della produttività fossero indotti a rinunciare ad improcrastinabili riforme strutturali. La crisi greca con i conseguenti interventi di salvataggio precedentemente descritti non fecero che rafforzare tali timori. Le incertezze, tuttavia, sono costate care: secondo talune analisi, un più deciso intervento di salvataggio della Grecia nel 2010 sarebbe costato da 30 a 50 miliardi di euro (un intervento, cioè, in luogo dei semplici prestiti accordati, volto a mutualizzare una quota del debito sovrano, un *bail-out* peraltro vietato dal citato art. 125 del TFUE, che pertanto avrebbe dovuto essere tempestivamente modificato); la scelta di non intervenire più incisivamente allora è costata circa 1000 miliardi di crescita in meno per l'eurozona (ivi inclusi gli Stati più virtuosi, come la Germania), 7 milioni di disoccupati e 1500 miliardi di interventi finanziari da parte della BCE (Bastasin, 2015, 470-471).

A fronte delle incertezze dei governi europei si rilevarono più incisivi gli interventi della BCE che, già nel 2007, aveva lanciato un programma di prestiti "*overnight*" per 94 miliardi di euro per venire incontro alle esigenze di liquidità del settore creditizio. Più prudente a intervenire sui tassi d'interesse – rispetto alla *Federal Reserve*, che, già dal settembre 2008, si era



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

adoperata per una loro riduzione – tra novembre 2008 e maggio 2009 pilotò una riduzione dei tassi d'interesse dal 3,5 all'1,0%, che comunque si rivelò insufficiente a prevenire una situazione di deflazione.

Nel maggio del 2010 la BCE lanciò allora il suo *European Securities market Programme* (SMP), un programma di acquisto di titoli pubblici sui mercati secondari (essendo vietato dal Trattato l'acquisto di titoli del debito sovrano sui mercati primari, cioè direttamente dagli Stati partecipanti all'euro). Non essendo sufficiente l'effetto di tale programma sui mercati e continuando le speculazioni contro l'euro e il debito sovrano dei Paesi più vulnerabili, nel luglio 2012 il Presidente della BCE, Mario Draghi, annunciò pubblicamente che era pronto a fare «*whatever it would take to save the euro*»⁴¹. Tale annuncio – che da solo fu sufficiente a indebolire la speculazione sull'euro, significando agli investitori la disponibilità della BCE a comportarsi, di fatto, in modo simile ad un prestatore di ultima istanza, attraverso la creazione di liquidità atta a finanziare gli Stati, sebbene l'art. 123 del TFUE vieti alla BCE di garantire formalmente la solvibilità del debito pubblico emesso dai Paesi dell'area euro – fu seguito, con la delibera del 6 settembre 2012⁴², dal lancio delle *Outright Monetary Transaction* (OMT, Operazioni definitive monetarie), un piano di acquisto *illimitato* di titoli di Stato nei mercati secondari a

⁴¹ Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012, in <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html> (consultato il 20 giugno 2016).

⁴² Cfr. European Central Bank, *Technical features of Outright Monetary Transactions*, 6 September 2012, in http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html (consultato il 20 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

condizione che si tratti di Paesi dell'area dell'euro che soggiacciono a piani di aggiustamento, connotati da rigidi impegni a eseguire politiche di riforme strutturali e di consolidamento delle finanze pubbliche, nel quadro di programmi precauzionali o di aiuti forniti dall'EFSF o dall'ESM, e solo fintanto che gli obiettivi definiti nei suddetti programmi non siano raggiunti.

Le OMT, peraltro, hanno dato luogo a un ricorso presso la *Bundesverfassungsgericht*, il Tribunale costituzionale tedesco⁴³, la quale, con decisione del 14 gennaio 2014, ha proposto una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE, ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, avente ad oggetto la compatibilità delle OMT coi Trattati. La Corte di giustizia si è pronunciata in data 16 giugno 2015⁴⁴, dichiarando che «Gli articoli 119 TFUE, 123, paragrafo 1, TFUE e 127, paragrafi 1 e 2, TFUE, nonché gli articoli da 17 a 24 del Protocollo (n. 4) sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, devono essere interpretati nel senso che autorizzano il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) ad adottare un programma di acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari» come quello relativo alle OMT. In data 21 giugno 2016 la *Bundesverfassungsgericht* si è definitivamente pronunciata sulla questione riconoscendo la legittimità delle OMT⁴⁵.

⁴³ Cfr. GFCC, Order of the Second Senate of 14 January 2014 - 2 BvR 2728/13 - paras. (1-24), http://www.bverfg.de/e/rs20140114_2bvr272813en.html (consultato il 20 giugno 2016).

⁴⁴ Cfr. Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 16 giugno 2015, causa C-62/14, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165057&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1198145> (consultato il 20 giugno 2016).

⁴⁵ Cfr. The Federal Constitutional Court, Constitutional Complaints and Organstreit Proceedings Against the OMT Programme of the European Central Bank Unsuccessful, Press Release No. 34/2016 of 21 June 2016, in



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Parallelamente agli sviluppi della crisi finanziaria è cresciuta la consapevolezza dell'esigenza di una risposta a livello europeo, oltre che per quanto concerne la politica economica e monetaria, quanto alle garanzie del sistema creditizio e finanziario, in modo da rafforzare la fiducia degli investitori europei e internazionali nei confronti delle banche europee. L'intervento dei singoli Stati nazionali in favore delle rispettive banche in crisi aveva infatti generato un peggioramento dei conti pubblici, con una crescita del rischio del debito sovrano, un conseguente aumento degli *spread* e un deterioramento dell'attivo delle banche che maggiormente si erano impegnate per finanziare il debito pubblico. Al deterioramento dell'attivo delle banche è conseguito un razionamento del credito, che a sua volta si è riflesso in una contrazione degli investimenti, in una riduzione della crescita e, in definitiva, in un ulteriore peggioramento della sostenibilità del debito pubblico.

Dati in particolare i limiti del processo di armonizzazione della vigilanza, basato su direttive europee non sempre recepite in modo omogeneo da parte degli Stati membri, non è stata superata una situazione differenziata quanto alla vigilanza esercitata dalle varie autorità nazionali che, come rilevato da Bin, Caretti e Pitruzzella (2015, 311-315), ha favorito una concorrenza tra le piazze finanziarie basata su operazioni altamente speculative a fronte di controlli inadeguati.

Tra il 2010 e il 2014 è stata quindi avviata la realizzazione dell'*Unione bancaria europea*, partendo dall'istituzione, con una serie di regolamenti UE del 2010⁴⁶, del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF), meccani-

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2016/bvg16-034.html> (consultato il 21 giugno 2016).

⁴⁶ Reg. (UE) n. 1092/2010, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico, in



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

smo che si applica a tutti gli Stati dell'Unione e che assicura il coordinamento della vigilanza sui settori bancario, finanziario e assicurativo attraverso il raccordo tra le autorità di vigilanza nazionali, il Comitato europeo per il rischio sistemico (ERSB) e tre agenzie indipendenti (che assolvono essenzialmente compiti consultivi e propositivi in tema di regolazione tecnica e buone prassi): l'*European banking Authority*, (EBA), l'*European Securities and Market Authority* (ESMA) e l'*European Insurance and Occupational Pension Authority* (EIOPA).

La disciplina applicabile all'insieme dell'Unione europea è stata completata con il cosiddetto Pacchetto CRD IV, che consta di un regolamento⁴⁷ che disciplina i requisiti prudenziali delle banche e delle impre-

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:331:0001:0011:IT:PDF>; Reg. (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1093&from=IT>; Reg. (UE) n. 1094/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:331:0048:0083:IT:PDF> e Reg. (UE) n. 1095/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2010:331:FULL&from=IT>, tutti del 24 novembre 2010 (URL consultate il 20 giugno 2016).

⁴⁷ Regolamento (UE) n. 575/2013, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0575&from=IT> (consultato il 20 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

se di investimento e di una direttiva⁴⁸ volta ad armonizzare l'accesso all'attività bancaria e la vigilanza prudenziale sui medesimi soggetti, la direttiva sugli schemi di garanzia dei depositi⁴⁹, che assicura i titolari di depositi bancari fino ad un importo massimo di centomila euro a valere di un Fondo finanziato da un prelievo sui depositi, nonché la direttiva per la ristrutturazione e la risoluzione delle banche (BRRD)⁵⁰, che vieta il ripetersi di salvataggi bancari a spese dello Stato e dei contribuenti ponendo i relativi costi a carico di azionisti e creditori.

Ben più stringente è il sistema di regole che si applica agli Stati dell'eurozona e che costituisce l'Unione bancaria in senso stretto. Esso si basa, in primo luogo, sul Meccanismo di supervisione unica (SSM)⁵¹,

⁴⁸ Direttiva 36/2013/UE, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, in <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/36/2013-07-17/ita/pdfa1a> (consultato il 20 giugno 2016).

⁴⁹ Direttiva 49/2014/UE, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014L0049-20140702&from=EN> (consultato il 20 giugno 2016).

⁵⁰ Direttiva 59/2014/UE, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059&from=IT> (consultato il 20 giugno 2016).

⁵¹ Di cui ai regolamenti (UE) n. 1022/2013, del 22 ottobre 2013, recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), per quanto riguarda l'attribuzione di compiti specifici alla Banca centrale europea ai sensi del regolamento del Consiglio (UE) n. 1024/2013, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:287:0005:0014:IT:PDF> e n.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

nell'ambito del quale le funzioni di vigilanza sono ripartite tra la BCE e le autorità nazionali. Alla prima spettano il coordinamento dell'intero sistema, il rilascio e la revoca dell'autorizzazione agli enti creditizi, il controllo su acquisto e cessione di partecipazioni qualificate, nonché la vigilanza sugli enti creditizi più rilevanti. Alle autorità nazionali rimangono i compiti inerenti alla vigilanza sui restanti istituti, all'antiriciclaggio, alla tutela dei consumatori, alla vigilanza sulle succursali di banche extraeuropee con sede nei Paesi dell'euro e ai sistemi di pagamento.

In secondo luogo è stato istituito il Meccanismo di risoluzione unica (SRM)⁵², volto a evitare che l'eventuale salvataggio di banche in crisi si ripercuota sul debito sovrano dello Stato interessato propagando i suoi effetti negativi nell'area euro. A tal fine il Comitato di risoluzione unico (SRB) ivi previsto – composto da 6 membri permanenti, tra cui il Presidente, i rappresentanti delle autorità nazionali, nonché, come osservatori, dai rappresentanti di BCE e Commissione – valuta se il rischio di fallimento di una banca sia suscettibile di costituire una minaccia sistemica per l'eurozona; in tal caso presenta uno schema di risoluzione alla Commissione che a sua volta formula osservazioni sullo schema da sottoporre al Consiglio.

1024/2013, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1024&from=IT> (link consultati il 20 giugno 2016).

⁵² Con il regolamento (UE) n. 806/2014, del 15 luglio 2014 che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0806&from=IT> (consultato il 20 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Lo schema di risoluzione definisce tra l'altro le modalità di intervento del Fondo di risoluzione unico (SRF), il quale dovrebbe fornire le risorse necessarie per consentire alla banca a rischio di fallimento di operare nel corso del periodo di sua ristrutturazione. Il SRF è finanziato dai meccanismi nazionali di finanziamento per la risoluzione dell'area euro, che gli Stati membri devono costituire, *ex art.* 100 della direttiva 59/2014/UE, c.d. direttiva BRRD, a valere di risorse fornite dalle banche. L'obbligo di trasferimento al Fondo dei contributi raccolti a livello nazionale non discende dal diritto dell'Unione bensì deriva dal relativo Accordo fatto a Bruxelles il 21 maggio 2014 e rettificato il 22 aprile 2015⁵³.

Si segnala che tutti i suddetti testi normativi sono stati adottati, salvo il citato Accordo del 21 maggio 2014, che non rientra nel diritto dell'Unione, con il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo attraverso la procedura di codecisione (attuale procedura legislativa ordinaria). In particolare, si riscontra come il coinvolgimento del Parlamento nei procedimenti di adozione dei suddetti atti comporti una particolare attenzione per i profili della trasparenza e dell'*accountability*, rilevandosi, ad esempio, che il regolamento (UE) n. 806/2014, che disciplina il meccanismo di risoluzione unico e l'istituzione del Fondo di risoluzione unico, prevede, all'articolo 56, l'approvazione del Parlamento europeo per la nomina del Presidente, del Vice Presidente e dei membri permanenti del SRB mentre gli articoli 45 e

⁵³ Cfr. il disegno di legge recante la ratifica ed esecuzione dell'Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al fondo di risoluzione unico, con Allegati, fatto a Bruxelles il 21 maggio 2014, con processo verbale di rettifica, fatto a Bruxelles il 22 aprile 2015, A.S. n. 2132, presentato in Senato il 13 novembre 2015, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00947510.pdf> (consultato il 20 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

46 disciplinano in dettaglio le responsabilità – in termini di relazioni, intervento nelle audizioni e altre comunicazioni – del suddetto Comitato nei confronti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

2.8 La disciplina del semestre di bilancio europeo, le procedure di controllo dei conti nazionali da parte degli organismi dell'Unione europea e i vincoli che ne derivano per i Parlamenti nazionali

L'Italia si è adeguata all'obbligo del pareggio di bilancio, di cui al citato art. 3 del TSCG, con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1⁵⁴, recante appunto «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale». In particolare, il principio del pareggio è contenuto nel novellato art. 81 della Costituzione, il quale stabilisce, al primo comma, che «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» e, al comma secondo, che «Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali».

Al riguardo si rileva come la dottrina (Dickmann 2013, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, 85-99) abbia espresso delle osservazioni con riferimento alla non obbligatorietà del recepimento dell'art. 3 del TSCG con norma costituzionale – che

⁵⁴ Pubblicata nella GU n. 95 del 23 aprile 2012.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

infatti parla di garanzia del rispetto del pareggio di bilancio con disposizioni “preferibilmente” costituzionali – nonché sui possibili conflitti tra la costituzionalizzazione dei vincoli all’indebitamento e il perseguimento dei principi fondamentali di cui agli articoli da 1 a 12 della Costituzione. Inoltre si è osservato che il recepimento di un obbligo derivante dal diritto europeo, quale il divieto di indebitamento se non a certe condizioni, con norma costituzionale, potrebbe comportare, in caso di futura evoluzione della normativa dell’Unione europea sulle suddette condizioni che vincolano l’indebitamento, a un possibile paradosso. Tale paradosso sarebbe costituito dal dilemma tra la disapplicazione della norma interna superata, ancorché di rango costituzionale, ovvero la negazione della giurisprudenza sulla disapplicazione della norma interna in contrasto con la normativa dell’Unione europea.

Il sesto comma dell’art. 81 modificato prevede poi che «Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale». Le conseguenti modifiche della legislazione sui principi della contabilità pubblica sono state approvate con la legge 24 dicembre 2012, n. 243⁵⁵.

La lettera *f*) dell’art. 5, c. 1, della citata legge costituzionale prevede inoltre «l’istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di va-

⁵⁵ Pubblicata nella GU n. 12 del 15 gennaio 2013.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

lutazione dell'osservanza delle regole di bilancio»⁵⁶, norma che ha anticipato l'entrata in vigore, dal 30 maggio 2013, del citato regolamento (UE) n. 473/2013 che, all'art. 5, prevede che gli Stati membri dispongano di tali organismi indipendenti.

Pur senza richiamare gli ulteriori maggiori vincoli che gravano sui Paesi dell'eurozona oggetto di procedure per disavanzo eccessivo o di assistenza finanziaria, ovvero caratterizzati da gravi squilibri, si riepilogano⁵⁷ i vincoli temporali che derivano dalle disposizioni sul semestre europeo (Stuchlik, 2016) e sul calendario comune di bilancio di cui, rispettivamente, all'art. 2 *bis* del regolamento (CE) 1466/97, come modificato dal citato regolamento (CE) n. 1175/2011, e al regolamento (UE) n. 473/2013:

⁵⁶ L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), da non confondere con i Servizi del bilancio di Camera e Senato, è stato istituito dall'art. 16 della citata legge n. 243 del 2012 e le sue funzioni, attività ed organizzazione sono disciplinati dal Capo VII della medesima legge. In particolare, ai sensi dell'art. 18, c. 1, l'Ufficio, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a: a) le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; b) l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo; c) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio; d) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; e) l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo di cui all'articolo 8 e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali di cui all'articolo 6; f) ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni di competenza. Cfr. <http://www.upbilancio.it/chisiamo/> (consultato l'8 giugno 2016).

⁵⁷ Cfr. European Commission, *Making it happen: the European Semester*, in http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_en.htm (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

- a) a *novembre*, che segna l'inizio del cosiddetto semestre europeo, la Commissione pubblica le previsioni economiche d'autunno, nonché l'analisi annuale della crescita (AAC), che indica le proposte per l'anno a venire con riferimento alle politiche economiche e di bilancio e alle riforme necessarie per assicurare stabilità e crescita, e la relazione sul meccanismo di allerta (RMA), che individua gli Stati membri per i quali occorre effettuare ulteriori approfondimenti per decidere se esistono squilibri che richiedono un intervento politico; la Commissione formula altresì le raccomandazioni per l'area dell'euro nonché i pareri sui documenti programmatici di bilancio presentati dagli Stati dell'eurozona (e in caso di gravi inosservanze del Patto di stabilità e crescita chiede al Paese interessato di rivedere il piano);
- b) a *dicembre* si sviluppano le riunioni bilaterali della Commissione con gli Stati membri mentre il Consiglio discute i pareri della Commissione sui documenti di bilancio; gli Stati membri dell'eurozona trasmettono nel frattempo i bilanci nazionali adottati e il Consiglio, fra dicembre e gennaio, adotta le raccomandazioni per l'area dell'euro e le conclusioni sull'AAC.
- c) a *febbraio* la Commissione presenta le previsioni economiche d'inverno e le relazioni per ciascun Paese dell'UE, analizzandone la situazione economica e le politiche di bilancio e verificando la presenza di squilibri;
- d) a *marzo* il Consiglio europeo adotta le priorità economiche sulla base dell'analisi annuale della crescita (AAC) presentata il novembre precedente dalla Commissione;



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

- e) ad *aprile* gli Stati membri devono presentare all'UE i programmi nazionali di riforma (PNR), relativi alle politiche economiche e alle misure intraprese per conseguire una crescita sostenibile e inclusiva alla luce della strategia Europa 2020⁵⁸, nonché i programmi di stabilità (per i Paesi euro) e convergenza (per gli altri Stati membri), concernenti le politiche di bilancio e i piani predisposti per garantire finanze pubbliche solide in base alle linee guida fissate dal Consiglio europeo; precedono e seguono riunioni bilaterali con la Commissione tese ad acquisire chiarimenti e indicazioni sui suddetti programmi; entro il 15 aprile, e comunque non oltre il 30 aprile, i Paesi dell'eurozona presentano i programmi di bilancio a medio termine in conformità al quadro di bilancio a medio termine;
- f) a *maggio* la Commissione pubblica le Previsioni economiche di primavera, nonché formula le proposte di raccomandazioni specifiche per ciascun Paese (RSP), sulla base dei programmi presentati, della loro conformità con la normativa europea e

⁵⁸ La strategia "Europa 2020", è stata adottata nel Consiglio europeo del 20 marzo 2010. Essa è volta a rilanciare la crescita e l'occupazione attraverso la definizione di una serie di obiettivi quali: portare al 75% il tasso di occupazione delle donne e degli uomini di età compresa tra 20 e 64 anni; elevare al 3% del PIL i livelli d'investimento pubblico e privato per la ricerca e lo sviluppo; ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990; portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabili nel consumo finale di energia e puntare a un miglioramento del 20% dell'efficienza energetica; migliorare i livelli d'istruzione, in particolare mirando a ridurre i tassi di dispersione scolastica; promuovere l'inclusione sociale in particolare attraverso la riduzione della povertà. Cfr. Conclusioni del Consiglio Europeo 25 e 26 marzo 2010, in http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/113591_it.pdf, (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

- con le indicazioni formulate dalle istituzioni europee e dei contatti bilaterali; si apre il dialogo sulle RSP che coinvolge anche riunioni con il Parlamento europeo;
- g) tra *giugno* e *luglio* il Consiglio ECOFIN, e per la parte di competenza il Consiglio Occupazione e affari sociali, discutono le RSP e approvano le raccomandazioni finali per ciascun Paese, tenuto anche conto degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo;
- h) entro *settembre* i Paesi dell'eurozona devono presentare i rispettivi documenti programmatici di bilancio⁵⁹ mentre il Parlamento europeo vota la risoluzione sul semestre europeo e le RSP; si entra così nel pieno del *semestre nazionale*, nel corso del quale i Paesi membri discutono, prima, i documenti programmatici e pervengono, successivamente, all'adozione dei bilanci nazionali, nel rispetto delle indicazioni dell'UE.

In conclusione, si evidenzia come dalla complessa sequenza di scadenze dei vari meccanismi di sorveglianza – nel cui contesto si combinano gli impegni derivanti dal TUE, dal TFUE, dai regolamenti e dalle altre norme del diritto dell'Unione europea nonché dal trattato sull'ESM, in termini

⁵⁹ Al riguardo si segnala che l'art. 7, c. 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, la «Legge di contabilità e finanza pubblica», come modificato dall'art. 2, c. 1, della legge 7 aprile 2011, n. 39, recante «Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri», dispone che il Documento di economia e finanza (DEF) e la Nota di aggiornamento del DEF siano rispettivamente presentati alle Camere entro il 10 aprile ovvero entro il 20 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

finanziari, e dal Trattato sul *Fiscal Compact*, o TSCG, in termini di politiche di bilancio – vengano molto compressi i margini discrezionali per i Parlamenti nazionali per le decisioni inerenti ai bilanci e alle politiche economiche, soprattutto per quegli Stati che aderiscono all'euro, fino a prefigurare un «*possibile condizionamento del potere di emendamento*» (Capuano e Griglio, 2014, 230). Peraltro, tale cessione di sovranità, non si accompagna, come invece è avvenuto nel processo che ha condotto alla realizzazione del mercato unico, a un corrispondente accrescimento dei poteri del Parlamento europeo, le cui prerogative si limitano a quello che appare un generico diritto d'informazione sulle decisioni degli altri organismi europei (Commissione, Consiglio, Consigli europeo, organi dirigenti della BCE, revisori dei conti dell'ESM, ecc.) ovvero ad un “*dialogo*” con i rappresentanti di tali istituzioni che, benché progressivamente più strutturato, non sembra offrire un ruolo che vada oltre la possibilità di esercitare una sorta di “*moral suasion*”.

3. La coerenza del Trattato sul Fiscal Compact e dell'architettura della *governance* economica europea con i principi e i diritti fondamentali definiti nel quadro istituzionale dell'Unione europea

3.1 La coerenza giuridica della governance economica europea col quadro istituzionale definito nell'ambito dell'Unione europea

Dopo aver verificato, in forma necessariamente sintetica e non esaustiva, come l'evoluzione del quadro istituzionale globale dell'Unione europea abbia progressivamente rafforzato la centralità, nella vita



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

dell'Unione stessa, dei diritti fondamentali – i quali si sono aggiunti, inizialmente, per via giurisprudenziale, e, successivamente, attraverso il diritto positivo dell'Unione, a quelle che erano originariamente le preponderanti finalità economicistiche delle comunità europee – ci si è soffermati sulle tappe del parallelo sviluppo del quadro istituzionale in materia di politica economica e monetaria negli ultimi decenni. Al riguardo, occorre tener conto che anche gli istituti originari – quali, ad esempio, la creazione di un unico mercato del carbone e dell'acciaio, l'unione doganale, la politica agricola e commerciale, le politiche strutturali e l'avvio del mercato interno –concorrevano a delineare una politica economica della realtà comunitaria, senza tuttavia vincolare, durante la lunga fase che ha preceduto la realizzazione dell'unione economica e monetaria, le politiche economiche e di bilancio come avviene oggi.

Si è quindi giunti alla trattazione del tema centrale del presente saggio: una verifica della coerenza, nell'ambito del suddetto quadro istituzionale, di obiettivi e strumenti rispettivamente correlati alla tutela dei diritti fondamentali e alla gestione della politica monetaria e fiscale.

Al riguardo, per quanto attiene ai profili prettamente giuridici della suddetta verifica – premesso che successivamente ci si soffermerà anche su profili di ordine economico e politico – appare particolarmente significativa una riflessione sulla sentenza della *Bundesverfassungsgericht* del 12 settembre 2012⁶⁰ con la quale il Tribunale costituzionale tedesco, nel respingere un ricorso sulla legittimità del *Fiscal Compact*, ha tuttavia focalizzato una serie di principi molto importanti. Esso, infatti, nel con-

⁶⁰ Sentenza del Secondo Senato del Tribunale costituzionale federale del 12 settembre 2012, 2 BvR 1390/12 et al., in http://www.bverfg.de/e/rs20120912_2bvr139012en.html (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

fermare la propria competenza a giudicare sulla conformità del *Fiscal Compact* con i diritti garantiti dalla Legge Fondamentale tedesca, ha evidenziato come la decisione sulle entrate e le spese pubbliche costituisca una componente fondamentale della capacità di uno Stato democratico di plasmarsi democraticamente e come, conseguentemente, il Parlamento federale debba conservare il controllo sulle decisioni di bilancio fondamentali anche in un sistema di integrazione europeo condiviso basato su decisioni intergovernative⁶¹. Sotto questo profilo, gli impegni derivanti dal TSCG sono stati ritenuti non costituire una costrizione eccessiva alla discrezionalità del Parlamento solo in quanto i vincoli imposti dal suddetto Trattato, con riferimento all'obbligo del pareggio di bilancio, coincidono sostanzialmente con quelli già previsti dalla Costituzione tedesca e non sono irreversibili nel lungo termine, ove le circostanze storiche, politiche o economiche dovessero mutare, in quanto resta alla Germania la facoltà di denunciare il Trattato medesimo – che non prevede una clausola di recesso come l'art. 50 del Trattato di Lisbona, ma soggiace comunque alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, la quale, all'art. 56, disciplina il diritto di recesso – su base consensuale o, in caso di mutamento fondamentale delle circostanze rispetto al momento della conclusione del Trattato, in via unilaterale⁶².

È tuttavia interessante notare che il Tribunale costituzionale tedesco *prende in considerazione* la questione della compatibilità dell'art. 7 del TSCG con il diritto dell'Unione europea – laddove, con il cosiddetto meccanismo,

⁶¹ Cfr. paragrafi 106-108 della suddetta sentenza del Tribunale costituzionale federale del 12 settembre 2012.

⁶² Cfr. paragrafi 120, 124, 196-198 e 215 della citata sentenza del Tribunale costituzionale federale del 12 settembre 2012.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

citato, della *maggioranza inversa*, si prevede l'impegno a sostenere le proposte e le raccomandazioni della Commissione europea rivolte agli Stati che violino il criterio del disavanzo, *salvo maggioranza qualificata in senso contrario* – limitandosi a rilevare che non rileva ai fini della causa in oggetto⁶³.

Incidentalmente si segnala che nella medesima sentenza del 12 settembre 2012, il Tribunale costituzionale tedesco riconosce la legittimità del Trattato istitutivo dell'ESM – sotto il profilo dell'esigenza di non sottrarre al controllo del Parlamento importanti decisioni in materia di bilancio, quali la cospicua partecipazione finanziaria della Germania al suddetto organismo – in virtù del combinato disposto del pieno coinvolgimento del *Bundestag* nella decisione sul finanziamento della quota iniziale di competenza delle risorse dell'ESM, del controllo parlamentare sul rappresentante della Germania negli organi direttivi dell'ESM stesso e della previsione, nella legge⁶⁴ sulla partecipazione finanziaria all'ESM da parte della Germania – previsione peraltro mancante nella legge di ratifica ed esecuzione italiana⁶⁵ – dell'obbligo di consultare il *Bundestag* prima di ogni eventuale rifinanziamento o accrescimento della dotazione dell'ESM⁶⁶.

⁶³ Cfr. paragrafo 208 della sentenza del Tribunale costituzionale federale del 12 settembre 2012.

⁶⁴ Cfr. Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus – Bundestag printed papers 17/9048, 17/10126.

⁶⁵ Legge del 23 luglio 2012, n. 116, pubblicata sulla GU n. 175 del 28 luglio 2012 (suppl. ord.).

⁶⁶ Cfr. paragrafi 132, 136-138, 183 e 185 della citata sentenza del Tribunale costituzionale federale del 12 settembre 2012.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

A conferma del carattere controverso delle norme recate dal *Fiscal Compact* si segnala che anche il Consiglio costituzionale francese⁶⁷ è stato chiamato a pronunciarsi sulla compatibilità di tale accordo con la Costituzione francese e, tra gli altri, con gli articoli 3, che sancisce che la sovranità appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti o mediante *referendum*, e 24, 47 e 47-I, che sanciscono che il Parlamento vota le leggi, comprese quelle inerenti le finanze pubbliche e il finanziamento della sicurezza sociale. Al riguardo si rileva che, ancorché la sentenza del 9 agosto 2012 abbia riconosciuto la compatibilità del TSCG con le norme costituzionali francesi, tale conformità viene argomentata essenzialmente, ai sensi del paragrafo 30 della sentenza, con riferimento al fatto che l'art. 3, par. 2, del TSCG non obbliga necessariamente gli Stati membri a inserire il pareggio di bilancio in Costituzione (scelta peraltro compiuta da vari Paesi, tra cui l'Italia), bensì, riferendosi all'adozione di misure «vincolanti e permanenti – preferibilmente costituzionali», consente, in pratica, di percorrere processi diversi da una revisione costituzionale, opzione scelta dalla Francia che ha inserito il pareggio di bilancio in una legge organica prevista dall'art. 34 della Costituzione.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, sebbene sia già più volte intervenuta sulla politica monetaria⁶⁸, non è stata ancora chiamata a esprimersi con riferimento al *Fiscal Compact*. Quanto alle altre istituzioni

⁶⁷ Cfr. Conseil Constitutionnel, Décision n. 2012-653 DC du 9 août 2012.

⁶⁸ Cfr. sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12, Pringle, sulla compatibilità col diritto dell'UE dell'ESM e della decisione del Consiglio europeo del 25 marzo 2011 che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché la sentenza 16 giugno 2015, causa C-62/14, sul piano di allentamento monetario (OMT) della BCE.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

dell'Unione europea, si riscontra, tuttavia, che già il 18 gennaio 2012 il Parlamento europeo⁶⁹ aveva approvato una risoluzione molto critica sul progetto di Trattato concernente il *Fiscal Compact*, rilevando la non conformità dell'accordo con il diritto dell'Unione, in particolare, per quanto riguarda i parametri del Patto di stabilità e crescita, e segnalando che «qualora le parti contraenti intendano darsi obiettivi che si discostano dal diritto dell'UE, ciò dovrà avvenire secondo le procedure giuridiche applicabili dell'UE e senza dar luogo all'adozione di due pesi e due misure», nonché sollecitando che «la responsabilità democratica deve essere garantita rafforzando il coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, ai rispettivi livelli, in tutti gli aspetti del coordinamento e della *governance* europei in ambito economico».

Dai suddetti elementi emerge in primo luogo la possibilità che in futuro, in assenza di una revisione –peraltro prevista dallo stesso art. del 16 del TSCG ai fini della sua incorporazione nell'ordinamento dell'UE – la Corte di giustizia possa essere chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità di tale Trattato con il Trattato di Lisbona, con riferimento, ad esempio, alla modifica dei parametri di deficit in rapporto al PIL previsti dal Trattato di Maastricht (e non modificati dai Trattati UE successivi) nei termini del 3%, laddove il *Fiscal Compact* stabilisce un limite, sia pure con alcune deroghe, dello 0,5%, nonché con riguardo alla modifica delle procedure di voto con l'introduzione della c.d. "maggioranza inversa",

⁶⁹ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2012 sulle conclusioni del Consiglio europeo dell'8 e 9 dicembre 2011 su un progetto di accordo internazionale per un'Unione di stabilità fiscale, in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0002+0+DOC+XML+V0//IT> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

la maggioranza qualificata, cioè, necessaria per rigettare le proposte della Commissione anziché per approvarle, ovvero, infine, con riferimento alla conformità tra l'obbligo dell'introduzione del pareggio di bilancio, imposto dal TSCG, e l'art. 4, par. 2, del TUE che sancisce il rispetto della struttura costituzionale degli Stati membri (Manzella 2014, 15).

Più in generale, come si potrà mancare di approfondire la legittimità di un meccanismo che costituisce il più importante trasferimento di sovranità all'UE dal Trattato di Maastricht (Smismans 2015, 349) senza un vero coinvolgimento decisionale né del Parlamento europeo, né dei Parlamenti nazionali? Tale esigenza di approfondimento risalta in particolare con riferimento all'art. 10, par. 1, del TUE, che prevede che «Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» e all'art. 6, par. 3, ai sensi del quale «I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali», nonché in considerazione del fatto che, tra tali tradizioni costituzionali – come si è visto nel caso della Germania e della Francia, ma che vale anche per gli altri Stati membri – figura il principio che la democrazia rappresentativa si fonda, tra l'altro, sulla capacità dei Parlamenti di incidere sostanzialmente sulle decisioni di bilancio.

Si pone inoltre la questione se la Corte di giustizia sia competente a giudicare la conformità degli atti adottati nel quadro del TSCG e di altri strumenti "extracomunitari" della *governance* economica, come l'ESM, con la Carta dei diritti fondamentali e le sue disposizioni in materia sociale: non solamente gli articoli 30 e 31 concernenti, rispettivamente, il divieto di licenziamenti ingiustificati e le condizioni di lavoro, ma anche



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

i diritti ben più articolati sanciti dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, richiamate nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali stessa. Ai sensi dell'art. 2 del TSCG, che obbliga le parti ad applicare il Trattato sul *Fiscal Compact* stesso «conformemente ai trattati su cui si fonda l'Unione europea» e «nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea», apparentemente non dovrebbero sussistere dubbi al riguardo. Si pone tuttavia il problema della prevalenza di tali norme ovvero di quelle di cui all'articolo 8, che sembrano viceversa circoscrivere le competenze della Corte di giustizia, quanto al Trattato TSCG, unicamente al rispetto dell'inserimento dell'obbligo del pareggio di bilancio negli ordinamenti nazionali (Hodson 2015, 187). Ma se così fosse, sarebbe compatibile l'art. 8 con l'ordinamento UE?

Più complessa appare poi la definizione delle competenze della Corte con riferimento alle decisioni adottate nel quadro dell'ESM. L'art. 37 dell'ESM sembra circoscrivere le competenze della Corte alle controversie tra gli Stati membri sull'applicazione del Trattato stesso. Considerato che l'adesione al TSCG costituisce una condizione per essere ammessi alle forme di assistenza finanziaria concesse dall'ESM, eventuali atti che subordinassero l'erogazione di un prestito ESM a dei provvedimenti di licenziamento sarebbero sindacabili dalla Corte di giustizia su istanza di un attore diverso dagli Stati membri (Barnard 2013)?

Superati poi eventuali profili di procedibilità – e accantonando, per ipotesi, la questione dell'accesso degli individui alla tutela giurisdizionale in questo ambito – nel merito si pongono complessi problemi di bilanciamento tra interessi e diritti contrapposti che mostrano chiaramente la stretta connessione tra i profili giuridici e quelli economici e politici (af-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

frontati nei paragrafi successivi). In assenza di meccanismi politici ed economici europei di intervento con funzioni di compensazione degli effetti della politica monetaria, infatti, si renderà necessario individuare i parametri sulla base dei quali la Corte possa giudicare un'eventuale (ma non immaginaria) controversia tra gli Stati debitori, che ritenessero i vincoli loro imposti in contrasto con i diritti sociali fondamentali che essi sono tenuti costituzionalmente ad assicurare, e gli Stati creditori, che accusassero i primi di azzardo morale, di aver adottato, cioè, politiche eccessivamente lassiste o rischiose a fronte del rigore applicato dagli altri (Craig e de Burca 2015, 741). Considerato poi che l'ESM è in grado di gestire risorse pari a quasi quattro volte il bilancio dell'UE, occorrerà valutare anche se sia conforme ai principi fondamentali comuni che il sistema di voto ivi applicato si basi sulle quote di partecipazione finanziaria, quasi a significare che la *governance* economica costituisce formalmente un *governo dei creditori* (Bastasin, 2015, 468).

In secondo luogo non si può escludere che altre Corti costituzionali nazionali intervengano sulla materia, con esiti diversi da quelli delle Corti tedesca e francese, sindacando un meccanismo che, paradossalmente, marginalizza i Parlamenti proprio nella materia che è più intimamente legata alla loro origine e alla nascita delle democrazie rappresentative. Come rilevato nella citata decisione del Consiglio costituzionale francese, la Dichiarazione del 1897, all'art. 14, proclama infatti che «*Tutti i cittadini hanno il diritto di constatare, da loro stessi o mediante i loro rappresentanti, la necessità del contributo pubblico, di approvarlo liberamente, di controllarne l'impiego e di determinarne la quantità, la ripartizione, la riscossione e la durata*».



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Al riguardo si ricorda, ad esempio, che la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 183/73⁷⁰, aveva già avvertito come la legge di esecuzione del Trattato possa andar soggetta al suo sindacato, con riferimento ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano e ai diritti inalienabili della persona umana (c.d. dottrina dei controlimiti). Come rilevato da Dickmann (2013, *Corte costituzionale e controlimiti al diritto internazionale*, 5), «la Corte ritiene la propria ricostruzione implicita nel nuovo testo dell'art. 117 Cost., dove si distinguono i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario da quelli derivanti dagli obblighi internazionali. Solo i primi secondo la Corte comportano cessione di sovranità, "anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione"». E' lecito pertanto ipotizzare che la Corte costituzionale sia chiamata a sindacare la conformità della legge di ratifica del TSCG⁷¹ con i principi e i diritti fondamentali previsti dall'ordinamento costituzionale italiano? Rilevano in proposito Bin, Caretti e Pitruzzella (2015, 245-246), richiamando anch'essi la dottrina dei controlimiti e le sentenze 183/1973 e 170/1984⁷² della Corte costituzionale, la possibilità di impugnazione dell'ordine di esecuzione di un Trattato nella parte in cui con-

70

⁷⁰ Sentenza del 18 dicembre 1973, n. 183.

71

⁷¹ Legge 23 luglio 2012, n. 114, pubblicata sulla GU n. 175 del 28 luglio 2012 (suppl. ord.).

72

⁷² Sentenza del 5 giugno 1984, n. 170.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

sente l'immissione nell'ordinamento italiano di norme europee in contrasto con i principi e diritti fondamentali.

Come rilevato da vari autori, aver rinunciato ad affrontare la crisi dell'euro con il metodo comunitario, che comunque avrebbe garantito la codecisione del Parlamento europeo e il controllo della Corte di giustizia, «ha comportato una evidente limitazione del principio di democrazia» (Donati 2014, 10). La disconnessione tra politica monetaria e politica economico-sociale viene inoltre a «incidere sulla stessa fisionomia identitaria dello Stato costituzionale» (Manzella 2014 3,4 e 15).

3.2 La coerenza sotto il profilo economico del Trattato sul Fiscal Compact e della governance economica con i principi e i diritti fondamentali che presiedono al quadro istituzionale dell'Unione europea

Da quanto dianzi illustrato si evince la stretta connessione tra il tema del rapporto tra diritti fondamentali e *governance* e quello degli effetti economici e sociali della *governance* stessa. Secondo la teoria dell'area valutaria ottimale, enunciata per la prima volta dal Premio Nobel Robert Mundell (1961, 657–665), posto che un regime di cambi fluttuanti assicura una maggiore flessibilità in presenza di *shock* simmetrici, un'unione monetaria, per avere successo, dev'essere caratterizzata da requisiti quali: un mercato del lavoro integrato, tale che i lavoratori siano effettivamente liberi di muoversi da un'area all'altra del territorio cui si applica la valuta comune in modo che il flusso dei lavoratori rimasti disoccupati verso le zone caratterizzate da una maggiore crescita porti ad un riequilibrio dei tassi di disoccupazione; una perfetta mobilità dei capitali e flessibilità di prezzi e salari, di modo che la naturale tendenza delle forze



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

di mercato spinga ad un riequilibrio tra domanda e offerta nelle varie aree del territorio con la moneta unica; la presenza di un ciclo economico omogeneo nelle varie aree della regione con la moneta unica, in modo che le politiche monetarie condotte dalla banca centrale per contenere i prezzi producano effetti omogenei; la presenza di un meccanismo redistributivo idoneo ad intervenire in favore di aree territoriali e/o settori eventualmente danneggiati da *shock* asimmetrici.

L'eventualità di *shock* asimmetrici, pertanto, è tanto più probabile quanto più divergano le economie degli Stati che partecipano all'unione monetaria: per tale motivo l'introduzione della moneta unica è stata preceduta da una complessa fase, dianzi descritta, volta ad assicurare la convergenza della situazione macroeconomica e delle condizioni della finanza pubblica dei Paesi interessati a partecipare all'euro. L'adozione dell'euro, tuttavia, ha costituito anche un processo politico, volto tra l'altro ad evitare, come diceva l'ex cancelliere tedesco Kohl, di germanizzare l'Europa e a favorire l'uropeizzazione della Germania, ancorandola all'Europa affinché si potessero dissolvere le tante riserve sulla sua unificazione, in un momento in cui il marco tedesco stava divenendo, di fatto, la valuta di riferimento dell'Europa centrale e orientale. I fattori politici, quindi, non hanno consentito di attendere un maggiore grado di convergenza tra le economie dei Paesi interessati. Parallelamente, una parte della teoria economica ha incoraggiato un andamento spedito nella creazione dell'euro sostenendo che la convergenza delle economie dei Paesi partecipanti non è necessariamente un requisito bensì può essere un effetto della realizzazione di un'unione monetaria (Verdun 2015, 302).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Tuttavia non si può non registrare che con l'ingresso nell'euro hanno subito un peggioramento delle partite correnti proprio gli Stati che avevano anche il debito più elevato: Italia, Spagna, Grecia, Irlanda e Portogallo. La competitività, a sua volta, dipende da una serie di fattori tra cui il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), la dotazione di infrastrutture, la bassa corruzione, l'efficienza della Pubblica amministrazione, il sistema di istruzione e formazione, l'innovazione tecnologica. Rileva al riguardo l'ex Governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio (2016b), che tra il 2005 e il 2014 in Italia il CLUP è cresciuto del 21,3% contro il 12,4% del resto d'Europa dell'euro, gli investimenti produttivi si sono ridotti del 27% contro la crescita dell'8,1% nel resto dell'area euro, le esportazioni sono cresciute del 14,6% contro il 34,8% registrato dai *partner* e il PIL si è ridotto del 5,5% contro la crescita del 7,8% della media degli altri Stati membri.

Più in generale, si riscontra un generale aumento delle divaricazioni nell'area dell'euro tra il 2007 e il 2013. In questo periodo il PIL si è ridotto in Grecia, Italia, Irlanda, Portogallo e Spagna, rispettivamente, del 23, dell'8,6, del 7, del 7,1 e del 6 per cento, mentre in Germania, tra il 2008 e il 2013, è aumentato del 4%; tra il 2007 e il 2013 la disoccupazione è cresciuta del 27% in Grecia e Spagna, del 17% in Portogallo, del 13,3% in Irlanda e del 12,2% in Italia mentre, tra il 2008 e il 2013, è scesa del 5,5% in Germania (Bin, Caretti e Pitruzzella 2015, 322). Craig e de Burca (2015, 381-382), citando il rapporto della Caritas del 2014 sui costi umani della crisi europea, sottolineano l'impatto negativo di tale crisi e delle correlate misure di austerità sui diritti di quei settori della popolazione europea più vulnerabili. Nel contesto della centralità acquisita dalle vicende finanziarie (crisi internazionale, politica monetaria, vigilanza sulle finanze



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

pubbliche degli Stati membri, tentativi di completare l'unione bancaria), altri autori evidenziano una sorta di tendenza recessiva delle politiche europee per il welfare (Leibfried 2015, 289) e l'occupazione, dove il ruolo guida sembra passare dal *policy making* alla Corte di giustizia (Rhodes 2015, 305-317).

Tali effetti possono essere riconducibili anche all'effettiva insussistenza, nell'area euro, di taluni dei requisiti necessari – evidentemente non solamente dal punto di vista teorico – per un'area valutaria ottimale: la libertà di circolazione dei lavoratori nell'area euro è stata sancita dai Trattati ma permangono barriere invisibili quali le differenze linguistiche, formative, professionali, previdenziali che non consentono un immediato trasferimento dei lavoratori verso aree dove l'economia è in crescita, come invece avverrebbe più rapidamente all'interno delle regioni di una stessa Nazione. Inoltre, se sicuramente è massima nell'area euro la mobilità dei capitali finanziari (non esistono restrizioni normative né i costi transazionali che intervengono per il cambio di valuta) diverso è per i capitali non finanziari, macchinari e impianti industriali, che non si muovono con la stessa velocità e se, in caso di crisi in una regione, è relativamente facile dismetterli, non altrettanto veloce è trasferirli e ripristinarli in uno Stato diverso caratterizzato da un'economia in crescita (anche perché oggi, in caso di delocalizzazione, è forte per un'industria la tentazione di trasferirsi fuori dall'area euro). Inoltre, grazie anche alle conquiste sindacali e al riconoscimento dei diritti fondamentali, oggi salari e condizioni di lavoro non sono perfettamente elastici rispetto alle leggi della domanda e dell'offerta e, quindi, in forza dei contratti collettivi e delle normative sociali che garantiscono salari minimi e orari massimi, in caso di crisi in un settore o in una zona dell'euro



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

non si può ipotizzare un'immediata riduzione dei salari nominali, tale da far ripartire l'economia attraverso un incremento di produttività (né è possibile, per via della moneta unica, puntare su una svalutazione per aumentare la competitività delle proprie merci). In assenza di altri strumenti strutturali o redistributivi, occorre quindi attendere il lento processo di aggiustamento derivante dalla progressiva riduzione del potere d'acquisto, un'erosione, cioè, dei salari reali legata ad un aumento dei prezzi, riduzione che peraltro non si verifica in presenza di deflazione.

Occorre altresì considerare che i cicli economici possono essere asimmetrici tra i vari Stati dell'eurozona e, quindi, come evidenziano bene Baldwin e Wyplosz (2015, 359-361), autori che peraltro non sono ostili all'euro, una medesima politica monetaria gestita dalla Banca centrale può rivelarsi vantaggiosa per un'area e dannosa per l'altra. In presenza di *shock* asimmetrici – come, ad esempio, nel caso di due Paesi appartenenti all'unione monetaria, in uno dei quali si verificasse una caduta della domanda restando l'altro caratterizzato da una situazione di bassa disoccupazione e buoni livelli di crescita – una svalutazione del cambio rispetto alle altre valute internazionali, infatti, rilancerebbe le esportazioni del Paese in crisi ma genererebbe inflazione nel Paese già in pieno *boom*. Resta inoltre da valutare la possibilità di *shock* simmetrici con effetti asimmetrici, quali, ad esempio, un'impennata dei prezzi dei prodotti energetici, che si rifletterebbe in un beneficio per i Paesi produttori di gas e petrolio (come la Norvegia, che, forse non a caso, non partecipa né all'euro né all'UE, il Regno Unito, che non partecipa all'euro – e, forse, non a caso, ha votato per la c.d. *Brexit* – e i Paesi Bassi) e un effetto negativo per tutti gli altri dell'eurozona.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Si giunge così all'individuazione del maggiore limite dell'eurosistema rispetto ai requisiti teorici e pratici necessari per un'area valutaria ottimale: la mancanza di un vero strumento fiscale idoneo a far fronte a *shock* asimmetrici, geografici o settoriali, con adeguati interventi strutturali, redistributivi o di sostegno sociale. Possono essere ritenuti funzionali a tale scopo il mero coordinamento delle politiche economiche nazionali, i fondi strutturali, i prestiti della BEI o la clausola di solidarietà di cui all'art. 122 del TFUE?

Quanto a quest'ultimo articolo – che al paragrafo 2 prevede che «*Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato*» – nel caso della crisi greca chiaramente non ha funzionato, tanto che si sono resi necessari strumenti straordinari, non previsti dai Trattati, quali l'EFSF e l'ESM.

Quanto agli altri strumenti citati, la crescita dei divari sopra descritti, chiaramente ne denota l'inadeguatezza. Gli strumenti "comunitari" risultano a tale riguardo palesemente insufficienti – basti pensare ai limiti del bilancio dell'Unione, pari a circa l'1% del PIL europeo – in quanto i Trattati prevedono che le politiche fiscali restano di competenza nazionale, ma il mero coordinamento delle politiche nazionali, come si è visto, non è idoneo ad assicurare la crescita, l'occupazione e la coesione economica e sociale, che pure costituiscono obiettivi dell'Unione. Anzi, i vincoli⁷³

⁷³ Uno studio del Fondo monetario internazionale ha proposto, al fine di conferire maggiore efficacia al coordinamento delle politiche fiscali, una semplificazione dei vin-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

posti alle politiche di bilancio nazionali dal Patto di stabilità e crescita e dal Fiscal Compact, chiaramente impongono delle politiche pro-cicliche, come dimostrato da Baldwin e Wyplosz (2015, 439-440), che hanno determinato una crescita del differenziale tra prodotto effettivo e potenziale (*output gap*).

In altri termini, i vincoli imposti ai deficit nazionali – peraltro rafforzati dal *Fiscal Compact* che, come dianzi descritto, ha ridotto allo 0,5% in rapporto al PIL il limite massimo per i *deficit* dei bilanci pubblici nazionali rispetto al più ampio margine del 3% già previsto dal Trattato di Maastricht – hanno determinato, nei Paesi già caratterizzati dalla caduta della domanda, una situazione di recessione che, unita alla deflazione, non ha fatto altro che peggiorare ulteriormente l'indebitamento. Una situazione simile si verificò in Germania (Fazio 2016a) allorché, sconfitta nel 1924 l'iperinflazione, l'imperativo posto sulla stabilità condusse ad una politica deflazionistica talmente prolungata che i disoccupati aumentarono, tra il 1928 e il 1932, da 800mila a 6 milioni (secondo talune fonti 8 milioni), creando le premesse economiche e sociali per l'avvento di Hitler.

Il dato di fatto è che, sebbene l'Unione europea ponga in atto delle politiche per favorire l'occupazione e la coesione economica e sociale, a fronte delle misure di sorveglianza macroeconomica preventiva e successiva, che danno luogo a raccomandazioni rivolte a tutti gli Stati dell'Unione, con blandi meccanismi sanzionatori e senza strumenti fiscali europei di soste-

coli previsti nel quadro della *governance* fiscale europea, rinunciando, tra l'altro, al parametro del *deficit* in rapporto al PIL sostituendolo eventualmente con regole più stringenti sul rispetto del parametro del debito in rapporto al PIL e sulla crescita della spesa pubblica. Cfr. Andrieu, Bluedorn e altri (2015).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

gno, esiste un ben più rigido e coercitivo meccanismo sanzionatorio correlato al rispetto dei vincoli di bilancio che si applica per i soli Paesi dell'eurozona e che impedisce loro di porre in atto delle efficaci politiche anticicliche. Peraltro, proprio nell'ambito della sorveglianza macroeconomica, si riscontra un'ulteriore asimmetria data dall'incapacità degli organismi europei, Commissione e Consiglio, di sanzionare in qualche modo i surplus eccessivi delle partite correnti di Germania e Paesi Bassi, che pure costituiscono degli squilibri macroeconomici che pongono a repentaglio la tenuta dell'euro (Bastasin 2015, 468). In un sistema aperto e con cambi flessibili, infatti, il surplus commerciale di un Paese determina un rafforzamento del cambio della sua valuta che tende a scoraggiare le esportazioni a vantaggio del Paese con deficit commerciale, la cui moneta si svaluterà, disincentivando le importazioni, che divengono più care, e favorendo le esportazioni, avviando un processo che tende quindi in modo naturale verso il punto di riequilibrio. Nell'area euro, invece, il surplus commerciale di un Paese rafforza la valuta comune sfavorendo le esportazioni dei Paesi che sono già in deficit commerciale, le cui esportazioni resteranno sfavorite fino all'intervento di decisioni di politica economica (investimenti nella ricerca, nell'innovazione tecnologica e nelle infrastrutture, riforme strutturali nei campi della formazione, dell'ammodernamento della PA e del mercato del lavoro) che ne rilancino la competitività. Nei Paesi maggiormente in difficoltà dell'area euro, tuttavia, i Fondi strutturali europei esistenti non hanno la forza sufficiente per imprimere una svolta all'economia; nuovi strumenti non vengono adottati in quanto si ritiene che la politica economica sia di competenza nazionale; nei bilanci nazionali non vi sono risorse sufficienti per rilanciare gli investimenti; infine, le riforme raccomandate dalla Commissione



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

europea hanno spesso un effetto depressivo sulla domanda interna, in quanto essenzialmente volte a tagliare la spesa pubblica per ridurre l'indebitamento. Tende così a cristallizzarsi una frattura (Nomikos, 2012) tra creditori e debitori *permanenti* (Marsh, 2016, 41).

Tornando ai principi, bisogna allora chiedersi se il quadro offerto dagli strumenti vincolanti posti in essere unicamente per l'obiettivo della stabilità dal Patto di stabilità e crescita e, in particolare, dal *Fiscal Compact*, sia coerente con l'architettura istituzionale definita dal Trattato di Lisbona, che invece proclama nel preambolo l'attaccamento «ai diritti sociali fondamentali quali definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989»; di voler conseguire il rafforzamento e la convergenza delle economie degli Stati membri e promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli; che all'art. 3, par. 3, del TUE dichiara di adoperarsi «per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», di combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni e di promuovere la giustizia e la protezione sociale, nonché la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

In altri termini, sono compatibili le clausole del *Fiscal Compact* – che peraltro dispone, all'art. 2, par. 2, citato, che il relativo Trattato si applica nella misura in cui è compatibile con i Trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea – con disposizioni quali: l'art. 6, par. 1, del TUE, che riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e le attribuisce lo stesso valore giuridico dei trattati; il protocollo n. 28 sulla coesione



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

economica, sociale e territoriale; l'art. 9 del TFUE che prevede che «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana»; l'art. 145 del TFUE, che sancisce che «Gli Stati membri e l'Unione, in base al presente titolo, si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea»; l'art. 151 del TFUE, che fissa come obiettivi dell'Unione e degli Stati membri «la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione»; infine, la Dichiarazione n. 49 allegata al Trattato che ricorda, tra l'altro, che «gli Stati membri della Comunità [...] RITENGONO che le istituzioni della Comunità debbano considerare, ai fini dell'applicazione del trattato, lo sforzo che l'economia italiana dovrà sostenere nei prossimi anni, e l'opportunità di evitare che insorgano pericolose tensioni, in particolare per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti o il livello dell'occupazione, tensioni che potrebbero compromettere l'applicazione del trattato in Italia; RICONOSCONO in particolare che, in caso di applicazione degli articoli 109 H e 109 I, si dovrà aver cura che le misure richieste al governo italiano salvaguardino il compimento del suo pro-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

gramma di espansione economica e di miglioramento del tenore di vita della popolazione»?

3.3. I profili politici del rapporto tra la governance economica e il processo di costruzione istituzionale europea

Dopo aver esaminato alcuni profili giuridici ed economici del rapporto tra il *Fiscal Compact* e la *governance* economica, da un lato, e i principi e i diritti fondamentali che presiedono al quadro istituzionale dell'Unione europea, dall'altro, occorre soffermarsi su alcuni profili politici.

L'affermazione «se non si passa a mettere in comune alcune scelte l'Europa è destinata a una disintegrazione politica ed economica» non proviene dal *leader* di uno dei Paesi in maggiori difficoltà nell'eurozona bensì dal Presidente della Commissione affari esteri del *Bundestag*, Norbert Röttgen (2016), appartenente allo stesso partito della cancelliera Merkel e già Ministro dell'ambiente. Röttgen (2012), in particolare, evidenzia l'esigenza, da un lato, di completare l'euro realizzando una vera politica economica e fiscale comune e, dall'altro, di assicurare che i cittadini siano posti in condizione di poter votare sulle politiche europee in quanto il conferimento di sovranità senza legittimazione democratica è inconcepibile.

Perché si parla di disintegrazione? Perché, come spiega Verdun (2015, 306), l'unione economica e monetaria sopravvivrà solo se avrà il supporto dei cittadini. Ma tale supporto oggi non è molto forte, come si evince non solamente nei Paesi caratterizzati da problematiche specifiche, come la Grecia, dove il fronte del no ha vinto con circa il 65% nel *referendum* svoltosi nel 2015 sulle condizioni poste dall'Europa, percepite come



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

un'umiliazione, o in Gran Bretagna, dove il tradizionale euroscetticismo ha condotto, nel referendum del 23 giugno 2016, alla vittoria del *Brexit*, ancorché tale Paese godesse già di notevoli deroghe, non partecipando né all'euro né agli accordi di Schengen.

Ciò che forse può risultare ancora più preoccupante è il declino globale del consenso nei confronti delle istituzioni europee e del processo di integrazione, che pervade anche Paesi membri che sono stati toccati meno dalla crisi o caratterizzati in passato come alfieri dell'europeismo. Secondo Eurobarometro (Guerra e McLaren 2015, 354), tra il 1995 e il 2014 l'ottimismo sulla costruzione europea è sceso del 3%, collocandosi sul filo di lana del 56% dei cittadini, mentre il pessimismo è salito dell'8% raggiungendo il 38%. In un Paese tradizionalmente europeista come l'Italia è sceso del 21%, attestandosi al 48%.

I dati statistici sono peraltro confortati dalle fortune dei partiti in qualche modo euroscettici; l'insieme dei partiti antieuro – insieme peraltro molto articolato, che include formazioni di estrema destra e di estrema sinistra ma anche di ispirazione moderata – è in crescita ovunque in Europa, nelle elezioni locali, nazionali ed europee e talora rasenta la metà dell'elettorato anche se spesso non raggiunge un consenso sufficiente per andare al Governo, come invece è successo in Grecia con Syriza. L'Europa sembra non essere più vista come fonte di prosperità e opportunità bensì causa di amara austerità (Wallace, Pollack e Young, 2015, 488).

Se la forza delle spinte emergenziali di carattere economico ha consentito, sia pure al prezzo di perdere qualche *partner* per strada, di raggiungere tante intese, che proprio per la mancanza di unanimità sono state definite con le regole del diritto internazionale – come gli accordi sull'ESM, sul Fiscal Compact e sull'Unione bancaria – anziché come modifiche o integra-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

zioni ai Trattati, è mai possibile continuare ad affermare che non sussistono le condizioni per un'ulteriore revisione del quadro istituzionale complessivo, che tenda a favorire una maggiore coerenza tra i principi e i diritti fondamentali nominalmente riconosciuti dal Trattato di Lisbona e quei meccanismi economici e finanziari che sono ormai divenuti la parte pregnante della vita dell'Unione, ancorché disciplinati da norme che, a rigore, non appartengono al diritto dell'UE (ESM, Fiscal Compact, Unione bancaria)?

In quale direzione si deve andare per ridare la percezione che l'Unione europea tuteli meglio il benessere dei cittadini europei rispetto a uno "splendido isolamento"? Come possono essere modificate le regole del semestre europeo, quelle del *Fiscal Compact*, e, più in generale, le norme che disciplinano i vincoli di bilancio affinché possa essere superata la sensazione che tali vincoli – sia pure necessari per assicurare il funzionamento dell'unione monetaria e contenere la speculazione internazionale contro i debiti sovrani – senza una qualche revisione impediscono agli Stati nazionali di tutelare il benessere dei loro cittadini?

Ovviamente occorre ribadire che parte delle responsabilità di tale situazione di sfiducia nei confronti dell'Europa risiede nella difficoltà dei governi nazionali – e, conseguentemente, dei media, tesi più ad evidenziare l'inefficacia delle istituzioni europee che a offrire un'analisi critica indipendente delle responsabilità nazionali nella gestione e nella mancata prevenzione di taluni fattori di crisi (Picard, 2015, 237-241) – nell'assumersi la propria quota di responsabilità. Come dianzi rilevato, infatti, fermo restando che i vincoli imposti dal Patto di stabilità (*e crescita*) possono aver impedito in taluni casi la posa in atto di adeguate politiche anticongiunturali, non si può omettere una riflessione sull'inappropriata utilizzazione degli ingenti risparmi ingenerati negli anni immediatamente successivi all'introduzione



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

dell'euro, in ragione del consistente abbattimento dei tassi di interesse gravanti sul debito dei Paesi maggiormente esposti e della conseguente riduzione dell'onere per il debito in rapporto al PIL. Inoltre, occorre considerare che, nel lungo periodo, la scarsa crescita deriva dalla bassa competitività, la quale, a sua volta, è legata alla bassa produttività che sicuramente avrebbe richiesto riforme strutturali (come investimenti tecnologici, potenziamento delle infrastrutture, lotta alla corruzione, ammodernamento della Pubblica amministrazione) più incisive di quelle realizzate. Anche da tali omissioni è derivata l'attribuzione all'Europa, da parte dell'opinione pubblica, di tutte le difficoltà economiche del presente.

Ancora più difficile appare, in questo quadro politico e informativo, spiegare all'opinione pubblica la distinzione tra l'uscita dall'euro, e i suoi possibili effetti nefasti, e la correzione delle distorsioni determinate dall'attuale impostazione della *governance* economica europea e dal *Fiscal Compact*. Tra le distorsioni meritevoli di correzione, pena la disintegrazione dell'euro, si ricorda la presenza di strumenti asimmetrici, che privilegiano la stabilità rispetto a principi a essa formalmente equiordinati nei Trattati – ma sostanzialmente subordinati nell'azione dell'Unione – quali la solidarietà, la crescita, la coesione economica e sociale e l'occupazione; più in dettaglio, si evidenziano l'assenza di strumenti di politica economica per interventi anticiclici e redistributivi e l'inadeguato coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo e, più in generale, dei cittadini, nelle decisioni inerenti la *governance* economica europea. La credibilità dell'Unione, poi, è ulteriormente minata, oltre che dall'incapacità strutturale della sua politica economica e monetaria di combattere la crisi, dagli effetti collaterali della crisi sulle altre politiche: come la crescente riluttanza ad affrontare congiuntamente le politiche di asilo e immigra-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

zione, significata anche dai sempre più frequenti casi di sospensione parziale degli accordi di Schengen sulla semplificazione dei controlli alle frontiere interne; la rimessa in discussione della politica sugli aiuti di Stato; una crescente riluttanza a rafforzare gli standard di protezione ambientale; la riduzione dell'attenzione e delle risorse per la politica di coesione economica, sociale e territoriale, per la cooperazione internazionale, per la politica estera e di sicurezza e per la politica agricola (Wallace, Pollack e Young 2015, 486-487).

3.4. Integrazione, riforma o superamento del Fiscal Compact e dell'attuale governance europea?

Non possono che essere letti come dei correttivi della *governance* economica quegli strumenti straordinari apparsi dopo le ultime elezioni del Parlamento europeo e la nomina del nuovo Presidente della Commissione, Claude Juncker, quali il Piano di investimenti per l'Europa, lanciato dalla Commissione stessa nel 2014, e il *Quantitative Easing* della BCE, che hanno sostanzialmente integrato gli strumenti ordinari della politica economica e monetaria dell'Unione.

Il Piano di investimenti per l'Europa, noto anche come "Piano Juncker", mira a mobilitare almeno 315 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati nell'arco di tre anni al fine di incentivare gli investimenti, aumentare la competitività e sostenere la crescita economica a lungo termine nell'UE. Il piano è stato proposto dalla Commissione europea con la



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

comunicazione presentata il 26 novembre 2014⁷⁴. Esso mira a conseguire tre obiettivi strategici correlati: invertire la tendenza al calo degli investimenti – pari al 15%, in media, dal 2007⁷⁵ – e contribuire al rilancio della creazione di posti di lavoro e della ripresa economica, senza gravare sulle finanze pubbliche; compiere un passo decisivo verso il soddisfacimento dei bisogni a lungo termine dell'economia europea migliorandone la competitività; rafforzare la dimensione europea del capitale umano, della capacità produttiva, delle conoscenze e delle infrastrutture fisiche, con particolare attenzione alle interconnessioni vitali per il mercato unico. A tal fine veniva prevista la creazione di un nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), dotato di 21 miliardi di euro iniziali (16 a carico della Commissione e 5 della BEI) destinati a fornire la garanzia per i progetti più rischiosi e suscettibili così, secondo le stime della Commissione, di generare un effetto moltiplicatore di circa 15 volte grazie all'attrazione di investitori privati e di mobilitare, pertanto, risorse per 315 miliardi di euro, di cui circa un quarto destinati al finanziamento di PMI e imprese a media capitalizzazione e il resto al finanziamento di investimenti strategici a lungo termine in settori quali le infrastrutture, l'energia, la ricerca e l'innovazione, la banda larga e l'istruzione.

Altre misure indicate nel Piano di investimenti per l'Europa riguardano un alleggerimento dei vincoli agli aiuti di Stato per gli investimenti

⁷⁴ Cfr. Commissione europea, *Un piano di investimenti per l'Europa*, 26 novembre 2014, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0903&from=EN> (consultato il 19 giugno 2016).

⁷⁵ Con un picco in Italia (-25%), Portogallo (-36%), Spagna (-38%), Irlanda (-39%) e Grecia (-64%), cfr. Comunicazione della Commissione europea, *Un piano di investimenti per l'Europa*, cit., p. 4.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

realizzati grazie alle risorse del suddetto Fondo, un migliore coordinamento dei Fondi strutturali e degli altri fondi europei – per i quali risultano disponibili, secondo la suddetta comunicazione della Commissione, 450 miliardi di euro tra il 2014 e il 2020, destinati a raggiungere 630 miliardi di euro con i cofinanziamenti nazionali – nonché strumenti tecnici, quali forme di assistenza e consulenza offerte dalle istituzioni europee per migliorare la selezione dei progetti più validi, una semplificazione della regolamentazione e l'adozione di norme volte a migliorare l'accesso ai mercati dei capitali.

La proposta lanciata dalla Commissione è stata approvata dal Consiglio europeo nella riunione del 18 dicembre 2014⁷⁶ e il 25 giugno 2015 è stato approvato il regolamento (UE)⁷⁷, relativo FEIS, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei, mentre una comunicazione della Commissione europea del 13 gennaio 2015, sull'applicazione delle clausole di flessibilità del Patto di stabilità e crescita agli investimenti⁷⁸, aveva precisato che i contributi nazionali

⁷⁶ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo, Bruxelles, 18 dicembre 2014, in <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-237-2014-INIT/it/pdf> (consultato il 19 giugno 2016).

⁷⁷ Cfr. Regolamento (UE) 2015/1017 del 25 giugno 2015, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1017&from=EN> (consultato il 19 giugno 2016).

⁷⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita*, Strasburgo, 13.1.2015, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=IT> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

al FEIS non rilevano ai fini delle procedure per disavanzo e/o debito eccessivo, nonché precisava che ai cofinanziamenti nazionali di progetti finanziati dal suddetto Fondo possono essere applicate deroghe solamente a determinate condizioni, tra cui una crescita del PIL al di sotto del suo potenziale e una deviazione dagli obiettivi di medio termine comunque contenuta entro il deficit complessivo del 3% in rapporto al PIL.

Rileva Basso (2016) come, a circa un anno dal lancio del nuovo Fondo, l'Italia risulti «in testa alla classifica dei Paesi beneficiari stilata dalla Commissione Ue, con 1,7 miliardi di investimenti attivati attraverso 29 progetti, tra accordi di finanziamento a Pmi [...] e piani di infrastrutture (1,4 miliardi). Le aspettative sono per 12 miliardi di risorse messe in moto con l'«effetto leva» e per la creazione di oltre 3.200 nuovi posti di lavoro». Il punto è se tutto questo sia sufficiente, oltre che sicuramente utile, per far ripartire la crescita e l'occupazione e sviluppare la fiducia nei confronti dell'Unione europea. Evidentemente l'intervento del nuovo Fondo non risulta o, almeno, non viene percepito come adeguato per far ripartire l'economia europea e per una ripresa della fiducia – come si evince peraltro dall'esito del referendum sulla «Brexit» svoltosi il 23 giugno 2016 – perché, tra l'altro, non si sono ancora visti i 315 miliardi di euro di investimenti ulteriori mobilitati dai 21 miliardi di effettiva dotazione iniziale del Fondo e perché non saranno i 3.200 nuovi posti di lavoro di cui si stima la creazione in Italia a incidere sulla disoccupazione, che resta ferma all'11,6 per cento⁷⁹.

⁷⁹ Come si evince dalla comunicazione dell'ISTAT in data maggio 2016, «la stima dei disoccupati ad aprile sale dell'1,7% (+50 mila), tornando al livello di febbraio. L'aumento è attribuibile alle donne (+4,2%), mentre si registra un lieve calo per gli uomini (-0,4%). Il



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Ben più consistenti sono state invece le risorse mobilitate dalla BCE, dato il persistere di condizioni di stagnazione, volte a iniettare liquidità netta nel circuito economico, e non più sterilizzata⁸⁰, come nel caso del programma relativo alle OMT citate. È stato infatti varato, con l'annuncio dato dal Presidente della BCE, Mario Draghi il 22 gennaio 2015⁸¹, un programma ampliato di acquisto di attività, cosiddetto *Quantitative Easing* (QE). Il QE consiste in acquisti sul mercato secondario delle obbligazioni emesse da amministrazioni centrali dei Paesi dell'area dell'euro, agenzie situate nell'area dell'euro e istituzioni europee. Secondo le intenzioni gli acquisti mensili dovevano ammontare, nell'insieme, a 60 miliardi di euro e dovevano proseguire fino a settembre 2016 per l'assolvimento del mandato della stabilità dei prezzi, allo scopo di far fronte ai rischi derivanti da un periodo troppo prolungato di bassa inflazione, rendendo meno costoso l'accesso al finanziamento da parte di imprese e famiglie. Ciò – afferma la stessa BCE – «*sostiene tendenzialmente gli investimenti e i consumi e contribuisce, in ultima analisi, a un ritorno dei tassi di inflazione verso il 2%*». Gli acquisti di titoli del debito pubblico sarebbero avvenuti sul mercato secondario in conformità con l'art. 123, par. 1, che vieta l'acquisto diretto presso

tasso di disoccupazione è pari all'11,7%, in aumento di 0,1 punti percentuali su marzo». In <http://www.istat.it/it/archivio/186689> (consultato il 19 giugno 2016).

⁸⁰ Si ricorda che il programma OMT, sopra descritto, prevedeva, a determinate condizioni, l'acquisto da parte della BCE di titoli pubblici "sterilizzando" la liquidità così immessa nel sistema economico attraverso adeguate operazioni finanziarie compensative, volte a mantenere la base monetaria invariata.

⁸¹ Cfr. BCE, Comunicato Stampa, *La BCE annuncia un programma ampliato di acquisto di attività*, 22 gennaio 2015; il testo del comunicato si può leggere all'indirizzo https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.it.html (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

enti pubblici europei o nazionali di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle Banche centrali nazionali.

Il 3 dicembre 2015⁸² il Consiglio direttivo della BCE ha deciso un prolungamento del programma straordinario di acquisto di attività fino a marzo 2017 e oltre, se necessario, estendendolo anche all'acquisto di titoli del debito pubblico di enti locali e regionali. Lo stesso Board, il 10 marzo 2016⁸³, ha deciso, peraltro a maggioranza, di ampliare gli acquisti mensili nel quadro del programma di acquisto di attività portandoli dai correnti 60 miliardi a 80 miliardi di euro. Secondo le intenzioni, tali acquisti saranno condotti sino alla fine di marzo 2017, o anche oltre se necessario, e in ogni caso finché non si riscontrerà un aggiustamento durevole dell'evoluzione dei prezzi, coerente con l'obiettivo di conseguire tassi di inflazione inferiori ma prossimi al 2% nel medio termine.

Nonostante gli interventi a sostegno degli investimenti disposti col Piano Juncker e gli interventi straordinari di politica monetaria disposti dalla BCE con il QE, già l'Euro Summit del 24 ottobre 2014 aveva esaminato la situazione economica e occupazionale nella zona euro convenendo che, per assicurare il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria, fosse essenziale un coordinamento più stretto delle

⁸² Cfr. Mario Draghi, President of the ECB, Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB, *Introductory statement to the press conference*, Frankfurt am Main, 3 December 2015, in <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2015/html/is151203.en.html> (consultato il 19 giugno 2016).

⁸³ Cfr. Mario Draghi, President of the ECB, Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB, *Introductory statement to the press conference*, Frankfurt am Main, 10 March 2016, in <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2016/html/is160310.en.html> (consultato il 19 giugno 2016). Nella trascrizione del dibattito coi giornalisti presenti alla conferenza stampa si evince che la decisione è stata adottata a maggioranza e non all'unanimità.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

politiche economiche nella zona euro. Più esplicitamente, a conclusione della riunione preparatoria del Vertice svoltasi il 13 ottobre precedente, il Presidente dell'eurogruppo, Jeroen Dijsselbloem, aveva dichiarato⁸⁴ «There was broad consensus among Ministers that the current situation is, however, not satisfactory and requires strong policy actions from Governments, notably a credible mix of structural reforms, fiscal policy and investments by Member States». L'Euro Summit, a tale riguardo, ha chiesto di proseguire, in stretta collaborazione con la Commissione, i lavori intesi a sviluppare meccanismi concreti per un coordinamento, una convergenza e una solidarietà più stringenti tra le politiche economiche e ha invitato il Presidente della Commissione, in stretta collaborazione con il Presidente del Vertice euro, il Presidente dell'Eurogruppo e il Presidente della Banca centrale europea, a predisporre le prossime misure volte a migliorare la *governance* economica nella zona euro.

Ai lavori del suddetto gruppo è stato associato anche il Presidente del Parlamento europeo e il 22 giugno 2015 è stato così presentato il cosiddetto Rapporto dei cinque Presidenti su “*Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*”⁸⁵. Tale documento si basa sulla relazione “Verso un'autentica Unione economica e monetaria” (la cosiddetta “relazione dei quattro presi-

⁸⁴ Cfr. Remarks by Jeroen Dijsselbloem at the press conference following the Eurogroup meeting of 13 October 2014, in <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/eurogroup/2014/10/13/> (consultato il 19 giugno 2016).

⁸⁵ Cfr. European Commission, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Report by: Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz, 22 June 2015, in http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

denti”)⁸⁶ e sul “Piano per un’Unione economica e monetaria autentica e approfondita” della Commissione⁸⁷, entrambi del 2012. Esso si ripropone il conseguimento di progressi su quattro fronti con riferimento, rispettivamente: all’unione economica, dove riscontra l’esigenza di concentrarsi su convergenza, prosperità e coesione sociale; all’unione finanziaria, per la quale occorre completare l’unione bancaria e varare l’unione dei mercati dei capitali; all’unione di bilancio, in relazione alla quale si auspica di riuscire a garantire politiche di bilancio solide e integrate; al controllo democratico, in ordine al quale si ravvisa l’esigenza di rafforzare la legittimità e il quadro istituzionale rivedendo la costruzione politica dell’UEM.

La relazione dei cinque Presidenti si ripropone inoltre di perseguire i suddetti obiettivi in due fasi. La prima, da completare entro il 30 giugno 2017, dovrebbe riguardare le misure adottabili con il quadro istituzionale vigente: la creazione di un sistema di autorità per la competitività nell’eurozona, maggiore concentrazione su occupazione, *performance* sociale e squilibri macroeconomici; più coordinamento delle politiche economiche nazionali nel quadro del semestre europeo; completamento dell’unione bancaria con il finanziamento del meccanismo di risoluzione unico, la crea-

⁸⁶ Herman Van Rompuy, President of the European Council In close collaboration with: José Manuel Barroso, President of the European Commission Jean-Claude Juncker, President of the Eurogroup Mario Draghi, President of the European Central Bank, *Towards a genuine Economic and Monetary Union*, 5 December 2012, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf (consultato il 19 giugno 2016).

⁸⁷ Communication from the Commission, *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, Brussels, 30.11.2012; il testo in inglese può essere letto all’indirizzo http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

zione di un sistema comune di garanzia dei depositi, il varo del mercato unico dei capitali e il potenziamento del Comitato per il rischio sistemico; la creazione di un Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche che dovrebbe assicurare il raccordo con i *Fiscal Council* nazionali e assistere la Commissione nella valutazione dei bilanci nazionali; un'intensificazione del coinvolgimento, della consultazione e della cooperazione con il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali. Nella prima fase dovrebbe inoltre essere rafforzata la rappresentanza esterna unica dell'eurozona e dovrebbe essere avviata l'integrazione delle norme del *Fiscal Compact*, del Fondo di risoluzione unico e del Patto Euro Plus nel diritto dell'UE.

Nella seconda fase, da completare entro il 2025, dovrebbero essere rafforzati i vincoli del processo di convergenza, si dovrebbe creare una funzione di stabilizzazione macroeconomica per l'area euro, si dovrebbe integrare l'ESM nel diritto dell'UE ed istituire una tesoreria unica della zona euro anche per rafforzare il controllo democratico nel quadro dell'UEM⁸⁸.

In attuazione delle indicazioni enunciate nella Relazione dei cinque Presidenti, la Commissione europea, tra luglio e ottobre del 2015, ha presentato un "pacchetto di misure", riepilogato nella comunicazione *Sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria*⁸⁹, del 21 ottobre 2015, che comprende l'istituzione di un Comitato consultivo in-

⁸⁸ Per una valutazione analitica dell'impatto delle proposte dei cinque Presidenti sul semestre europeo cfr. Zuleeg (2015).

⁸⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria, Bruxelles, 21 ottobre 2015, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0600&from=EN> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

dipendente europeo per le finanze pubbliche⁹⁰, che, ai sensi dell'art. 1, collabora con i consigli nazionali per le finanze pubbliche previsti dalla citata direttiva 2011/85/UE, un progetto di Raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di comitati nazionali per la competitività nella zona euro⁹¹, una proposta di decisione del Consiglio che stabilisce talune misure volte alla progressiva introduzione di una rappresentanza unificata della zona euro nel Fondo monetario internazionale⁹², nonché una comunicazione recante una tabella di marcia verso una rappresentanza esterna più coerente della zona euro nei consessi internazionali⁹³. Il pacchetto contempla inoltre un approccio rinnovato al semestre europeo,

⁹⁰ Decisione (UE) 2015/1937 della Commissione del 21 ottobre 2015 che istituisce un Comitato consultivo indipendente europeo per le finanze pubbliche, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1937&from=EN> (consultato il 19 giugno 2016).

⁹¹ Commissione europea, *Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di comitati nazionali per la competitività nella zona euro*, Bruxelles, 21 ottobre 2015; il testo in inglese si legge all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0601&from=EN> (consultato il 19 giugno 2016). Non si tratta di un errore: il documento si intitola effettivamente «Raccomandazione di Raccomandazione» (N.d.R.).

⁹² Commissione europea, *proposta di decisione del Consiglio che stabilisce talune misure volte alla progressiva introduzione di una rappresentanza unificata della zona euro nel Fondo monetario internazionale*, Bruxelles, 21 ottobre 2015, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0603&from=EN> (consultato il 19 giugno 2016).

⁹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea, *Una tabella di marcia verso una rappresentanza esterna più coerente della zona euro nei consessi internazionali*, Bruxelles, 21 ottobre 2015, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0602&from=EN> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

che prevede, tra l'altro, il rafforzamento del dialogo democratico e l'ulteriore miglioramento della *governance* economica, e specifica le tappe verso il completamento dell'Unione bancaria, tra cui in particolare un sistema europeo di garanzia dei depositi e misure volte a ridurre ulteriormente il rischio nel sistema bancario.

Sulle modifiche alla *governance* economica e il completamento della unione economica e monetaria è intervenuto più volte il Parlamento europeo (PE) sottolineando, in generale, l'esigenza di incorporare i meccanismi già creati, come l'ESM e l'ESFS, e quelli prefigurati – quali il ventilato meccanismo finanziario di supporto alle politiche di convergenza – nel quadro del diritto dell'UE. Ciò non solo al fine di assicurare una maggiore coerenza istituzionale della *governance* europea ma anche al fine più specifico di garantirne una maggiore legittimità democratica, essendo assicurato nella cornice dell'Unione europea un effettivo coinvolgimento del Parlamento europeo attraverso le forme di controllo degli organi esecutivi previste dai Trattati e, soprattutto, mediante l'applicazione della codecisione, la cosiddetta procedura legislativa ordinaria di cui agli articoli 289 e 294 del TFUE.

Più in dettaglio, il PE, nella risoluzione del 12 giugno 2013⁹⁴, esprimeva preoccupazione per il fatto che la questione della responsabilità democratica all'interno dell'UEM non fosse stata finora adeguatamente affrontata, ribadiva di ritenere inaccettabile l'introduzione di ulteriori meccanismi intergovernativi nell'ambito dell'UEM e sottolineava l'esigenza di assicurare un pieno controllo del Parlamento al momento

⁹⁴ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 giugno 2013 sul rafforzamento della democrazia europea nell'ambito dell'Unione economica e monetaria (UEM), in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0269&language=IT> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

dell'introduzione di nuove competenze o istituzioni correlate all'UEM. La risoluzione del 12 dicembre 2013⁹⁵ rilevava che, per essere efficace, legittima e democratica, la *governance* dell'UEM deve essere basata sul quadro istituzionale e giuridico dell'Unione, sollecitava un aumento delle competenze dell'Unione nel campo della politica economica con un rafforzamento delle sue capacità di bilancio e creando una vera capacità fiscale autonoma dell'UEM, evidenziava l'esigenza di un equilibrio tra politica economica e politica occupazionale, sottolineava come la procedura della cooperazione rafforzata, con un pieno coinvolgimento del Parlamento, fosse preferibile a quella finora perseguita di accordi internazionali esterni alla cornice del diritto dell'UE e chiedeva un pieno coinvolgimento del PE nell'approvazione della nomina del Presidente e degli altri componenti del Comitato esecutivo della BCE.

Nella risoluzione del 24 giugno 2015⁹⁶, votata da un Parlamento in cui, nel frattempo, erano cambiati gli equilibri a seguito delle elezioni del 2014, risultavano usati toni meno critici nei confronti della *governance* europea di quanto non avvenisse nella precedente legislatura, riconoscendo esplicitamente che il Patto di stabilità e crescita «permette agli Stati membri di attuare all'occorrenza una politica anticiclica e lascia loro un margine di

⁹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013 sui problemi costituzionali di una *governance* a più livelli nell'Unione europea, in http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0598+0+DOC+XML+V0//IT#def_1_10 (consultato il 19 giugno 2016).

⁹⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 giugno 2015 sulla verifica del quadro di *governance* economica: bilancio e sfide; il testo si può leggere all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P8-TA-2015-0238+0+DOC+PDF+V0//IT> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

manovra sufficiente in termini di bilancio affinché gli stabilizzatori automatici funzionino a dovere nel caso della creazione di nuove istituzioni», rilevando tuttavia l'importanza di procedure semplici e trasparenti in materia di *governance* economica, nonché che «la complessità dell'attuale quadro e le carenze in materia di attuazione e titolarità vanno a discapito della sua efficacia e dell'accettazione da parte dei parlamenti nazionali, delle autorità locali, delle parti sociali e dei cittadini degli Stati membri».

Il PE, tuttavia, oltre a un'esigenza di semplificazione del quadro normativo applicabile alla *governance* economica, rilevava la necessità di «rafforzare la legittimità a livello europeo adottando orientamenti sulla convergenza recanti priorità mirate per l'anno a venire, nel quadro di una procedura di codecisione che dovrebbe essere introdotta in occasione della prossima modifica del trattato», nonché ribadiva l'esigenza di integrare i Trattati sull'ESM e sul *Fiscal Compact* nel quadro comunitario, sottoponendoli quindi alle competenze del Parlamento, ritenendo la stipula di accordi extra UE una vera e propria *regressione* nel processo di integrazione europea.

La "tregua" nei toni usati dal PE nei confronti della *governance* europea con la risoluzione di giugno veniva rotta, in qualche modo, dai toni molto più forti utilizzati nella risoluzione del 17 dicembre 2015⁹⁷, nella quale si «deplora» che il citato pacchetto di misure presentato dalla Commissione in attuazione della Relazione dei cinque Presidenti «non lasci abbastanza spazio per il controllo parlamentare e il dibattito a livel-

⁹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2015 sul completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa; il testo si può leggere all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0469+0+DOC+PDF+V0//IT> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

lo europeo che sono necessari per garantire la responsabilità democratica delle decisioni adottate nel quadro dell'UEM e, di conseguenza, per garantire la titolarità dei cittadini in merito alla governance della zona euro» e sollecita la definizione di un accordo interistituzionale in materia di *governance* economica europea che garantisca, nel quadro dei Trattati, che la struttura del Semestre europeo preveda un idoneo e periodico controllo parlamentare del processo, soprattutto per quanto riguarda le raccomandazioni relative alla zona euro. La risoluzione deplora inoltre che la Commissione abbia scelto di non ricorrere alla procedura legislativa ordinaria per le decisioni riguardanti i comitati nazionali per la competitività e sottolinea che il Comitato europeo per le finanze pubbliche, in quanto comitato consultivo della Commissione, dovrebbe rispondere al Parlamento.

Taluni autori, ancora più esplicitamente del PE, ravvisano nel documento dei cinque Presidenti un'occasione mancata (Saccomanni, 2015) perché non affronta la questione centrale dell'istituzione di una politica fiscale anticiclica per l'eurozona mentre si continua a parlare di "rafforzamento della cooperazione" che costituisce un mero monitoraggio della conformità delle politiche di bilancio nazionali con le regole del *Fiscal Compact*. Inoltre, si rinvia a un lungo termine non meglio definito la creazione di uno strumento di stabilizzazione macroeconomica, cosicché un maggior grado di convergenza tra gli Stati membri, anziché essere asseccato, diverrà una precondizione rispetto al suddetto meccanismo. Si accenna poi a un possibile uso del FEIS in funzione anticiclica ma non si affronta la questione di un potenziamento delle risorse proprie dell'Unione a tal fine, né emerge la possibilità di indirizzare la procedura sugli squilibri macroeconomici per fini diversi dal monitoraggio delle riforme strutturali e dei piani di riduzio-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

ne del debito, quale la correzione degli squilibri della bilancia dei pagamenti.

Gli analisti, peraltro, su tali osservazioni non sono unanimi; taluni altri, infatti, prendendo atto della difficoltà di procedere ad una revisione dei Trattati, ritengono soddisfacente il controllo parlamentare esercitato attraverso la Conferenza interparlamentare di cui all'art. 13 del TSCG e gli attuali poteri del Parlamento europeo, eventualmente da rafforzare attraverso meri accordi interistituzionali (Tosato 2016), accordi che, tuttavia, non sembra possano andare oltre un miglioramento dello scambio di informazioni, senza incidere significativamente sulle competenze decisionali. Si tratta evidentemente di un approccio pragmatico ben distante da chi, al contrario, sottolinea l'esigenza di una revisione profonda della *governance*, superando il dualismo tra una politica monetaria fortemente accentrata a livello europeo e una politica fiscale che resta formalmente di competenza nazionale bensì giungendo alla definizione di un modello sociale europeo (Picchi 2014, 82).

Un comunicato molto critico del Consiglio italiano del Movimento europeo, del 23 giugno 2015⁹⁸, sulla Relazione dei cinque Presidenti, ol-

⁹⁸ Consiglio Italiano del Movimento Europeo, *Nota preliminare del Movimento europeo in Italia sulla Relazione "Completare l'unione economica e monetaria dell'Unione europea" all'ODG del Consiglio europeo del 25 giugno 2015*, 23 giugno 2015, in http://www.movimentoeuropeo.eu/images/Nota_preliminare_CIME_sulla_relazione_dei_5_Presidenti.pdf (consultato il 19 giugno 2016). Si ricorda che il Consiglio Italiano del Movimento Europeo (CIME) è espressione di partiti, sindacati e associazioni impegnati in Italia e in Europa per il conseguimento dell'unità europea, intesa secondo il messaggio di Ventotene che ispirò la resistenza e quale federazione fra tutti gli Stati Europei a regime democratico che possano e vogliano aderirvi in piena parità di diritti e di doveri. Cfr. <http://www.movimentoeuropeo.eu/> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

tre a criticare le caratteristiche dello strumento di stabilizzazione ivi contemplato (in quanto interverrebbe solo dopo aver ottenuto un considerevole grado di convergenza economica e sarebbe comunque slegato da un bilancio comune di cui invece necessiterebbe l'eurozona), evidenzia la genericità dei riferimenti al controllo democratico non essendo state avanzate proposte specifiche sul rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, come la codecisione, ad esempio, sui grandi orientamenti di politica economica.

Non sembrano far fronte completamente ai suddetti rilievi neanche le proposte avanzate dal Governo italiano, quale contributo⁹⁹ alla discussione sul documento dei cinque Presidenti. Esse, infatti, pur entrando più nel dettaglio di quanto non faccia la Relazione dei cinque Presidenti nel merito del funzionamento dell'istituendo meccanismo di stabilizzazione e con funzioni anticicliche, che si propone di finanziare con risorse proprie, e pur prefigurando altri strumenti volti a rafforzare la percezione di un'Europa più attenta ai bisogni dei cittadini, come l'istituzione di un regime comune di sicurezza sociale contro la disoccupazione e l'introduzione di bond europei¹⁰⁰, si limitano a evocare il tema della supervisione parlamentare sulle decisioni di politica economica senza precisare tuttavia come dovrebbero essere rafforzati, nel concreto, i poteri parlamentari.

⁹⁹ Contributions from the Sherpas of the Member States to the Five Presidents' Report – Italy 2, May 2015, in https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/italy_contribution_2_en.pdf (consultato il 19 giugno 2016).

¹⁰⁰ Contributions from the Sherpas of the Member States to the Five Presidents' Report – Italy 1, May 2015, in https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/italy_contribution_1_en.pdf (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

A fronte della timidezza delle proposte di riforma del *Fiscal Compact* e della *governance* economica europea, tendono a rafforzarsi forme di sfiducia – se non anche di risentimento – da parte dell’opinione pubblica nei confronti dell’euro e dell’UE, come dimostra anche l’esito del *referendum* sull’uscita del Regno Unito svoltosi il 23 giugno 2016.

In questo clima prosperano ipotesi più radicali rispetto a quella di una revisione del *Fiscal Compact* o dell’attuale quadro istituzionale della *governance*, quale l’uscita dall’euro (Barra Caracciolo 2013, 280) o dall’Unione europea.

Tra le prime figura la proposta di Giuseppe Guarino (2014, 94,115) di creare una valuta dei Paesi mediterranei dell’Unione europea¹⁰¹ ovvero quella di creare due euro, uno del Nord e l’altro del Sud Europa (Garnero e Marcolin, 2011, 30) mentre, secondo il giornale britannico *The Telegraph* (Akkoc, 2016), in un ipotetico referendum per una “*Brexit italiana*” più del 50 per cento degli Italiani voterebbero per l’uscita dall’UE e alcune forze politiche si preparano a raccogliere le firme per una legge d’iniziativa popolare volta a modificare l’art. 75 della Costituzione al fine di rendere possibile in Italia un referendum analogo a quello inglese (Solimene, 2016).

¹⁰¹ Cui si aggiungono le proposte per la creazione di forme di coordinamento tra i Paesi mediterranei dell’UE, come la convocazione di una Conferenza delle Commissioni parlamentari per gli affari europei dei Paesi mediterranei, che si è tenuta a Nicosia nel gennaio del 2014 (Esposito 2014, 177), in vista delle consuete riunioni annuali della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari dei Parlamenti dell’UE (COSAC), l’organismo nato fin dal 1989 e che ha anticipato il modello per la Conferenza interparlamentare prevista dall’art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact. Cfr. <http://www.cosac.eu/about/> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Ma occorre tener conto che, a parte i profili politici, istituzionali e internazionali, in termini economici l'abbandono dell'euro potrebbe non essere un toccasana per l'Italia. Come rilevato da alcuni studiosi di economia, infatti, la partecipazione ad un'area valutaria comporta una serie di tangibili vantaggi: determina in ogni caso una riduzione dei costi di rischio e transazione per esportatori, importatori e investitori (l'esigenza, cioè, di acquistare delle costose garanzie finanziarie, per tutelare le loro transazioni dalle oscillazioni del cambio, che poi si riflettono sui prezzi dei beni esportati o importati nonché sul costo dell'operazione di cambio¹⁰²); la valuta comune, inoltre, consente un immediato confronto tra i prodotti offerti da fornitori diversi, tanto più oggi che prende piede l'*e-commerce*, che si riflette in una maggiore concorrenza e un calmieramento dei prezzi per i consumatori; la moneta comune favorisce, infine, un incremento dei commerci interni nell'area valutaria comune con un conseguente effetto positivo sulla crescita (Baldwin e Wyplosz 2015, 352-356).

Viceversa, un'uscita dall'euro motivata dalla presunta esigenza di recuperare competitività attraverso la svalutazione della nuova moneta locale, rischierebbe di comportare un default del debito, con un possibile cospicuo innalzamento dei tassi di interesse sui futuri titoli del debito pubblico (Garnero e Marcolin 2011, 31), nonché una crescita del prezzo delle materie prime con un conseguente effetto inflazionistico, con un'erosione del potere d'acquisto e, quindi, un sostanziale impoverimento di cittadini a reddito fisso, impiegati, operai, salariati in generale e pensionati.

¹⁰² Uno studio ha dimostrato che l'equivalente di 100 euro cambiato, prima dell'introduzione della moneta unica, in una serie di operazioni immediatamente successive, in tutte le valute dell'eurozona, si sarebbe immediatamente trasformato in 50 euro senza aver acquistato nulla (Baldwin e Wyplosz 2015, 352).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

La conseguente fuga all'estero di capitali volta ad evitare i rischi del deprezzamento del cambio genererebbe poi un innalzamento dei tassi d'interesse che aggraverebbe sia l'indebitamento¹⁰³ che il debito pubblico e scoraggerebbe gli investimenti; le famiglie e gli imprenditori già indebitati in euro per i mutui accesi sulle abitazioni, che potrebbero svalutarsi fino al 50% (Caracciolo e Maronta 2011, 61), e sugli impianti industriali, si troverebbero a dover pagare un debito in euro con un reddito espresso nella valuta locale svalutata, rischiando di perdere la casa o di incorrere nel fallimento e la situazione di insolvenza sarebbe suscettibile di scatenare una nuova ondata di crisi finanziarie, che alla fine verrebbero pagate dai risparmiatori o dai contribuenti; alla vigilia dell'uscita dall'euro, inoltre, si scatenerebbe una corsa agli sportelli per ritirare i depositi in euro, come avvenuto in Grecia, con conseguenti crisi bancarie o blocco dei risparmi.

Come avviene spesso in Paesi con una valuta debole – basta muoversi per turismo per verificare che in molti paesi extracomunitari la valuta comunemente utilizzata nelle transazioni è l'euro o il dollaro – si verificherebbe altresì una doppia circolazione, con gli stipendi pubblici e le pensioni espressi in valuta locale e i prezzi locali espressi comunque in euro, con la conseguente vanificazione dei benefici attesi dalla svalutazione della moneta locale. A ciò si aggiunge, infine, che tra il 2008 e il 2012 si è registrata una contrazione del PIL anche in Paesi che non adottano l'euro, come il Regno Unito (Bin, Caretti e Pitruzzella 2015, 292-293).

¹⁰³ Si ricorda che, prima delle decisioni sull'introduzione dell'euro, all'epoca dei negoziati sul Trattato di Maastricht, il costo del debito, cioè gli interessi pagati dalla pubblica amministrazione per i titoli del debito pubblico, avevano raggiunto un volume annuo pari a circa il 12,5% del PIL (Baldwin e Wyplosz 2015, 415).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

4. Conclusioni

Rispetto ai limiti della *governance* economica europea e del Fiscal Compact dianzi descritti – con riferimento non solamente ai principi e diritti fondamentali riconosciuti dal quadro istituzionale dell’Unione ma anche alla situazione economica e politica dell’Europa – le proposte dei cinque Presidenti, come rilevato da alcuni osservatori, costituiscono un’occasione mancata. Non vengono prefigurati strumenti anticongiunturali e tanto meno una politica fiscale comune; si mantiene e si rafforza, di fatto, il carattere intergovernativo della politica economica; si ipotizza la creazione di un ministro del tesoro dell’area euro che tuttavia non è un vero ministro delle finanze quanto piuttosto un super controllore dei bilanci nazionali; aumentano i meccanismi di monitoraggio e controllo sulle decisioni di bilancio nazionali e conseguentemente si riducono i poteri di controllo su tali decisioni dei Parlamenti nazionali senza accrescere i poteri di decisione e controllo del Parlamento europeo.

Sussiste pertanto il rischio che l’attuazione della proposta dei cinque Presidenti riduca ulteriormente i margini di sovranità economica dei Paesi che partecipano all’euro senza integrare sostanzialmente le loro economie e incrementando il risentimento dei cittadini. Permane la tendenza a un incremento dei divari tra gli Stati dell’eurozona, emerge una sempre minore democraticità delle decisioni in materia economica e aumenta la conseguente disaffezione dei cittadini dal progetto europeo, con la minaccia di una crisi irreversibile. Tali fosche prospettive non sembrano esagerate a fronte dell’esito del *referendum* nel Regno Unito dello scorso 23 giugno, non tanto per l’uscita di tale importante Paese



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

dall'Unione europea – che comunque comporterà una fase di incertezza istituzionale ed economica – quanto piuttosto per i possibili effetti imitativi in altri Paesi membri.

Come si è visto, per altro verso, l'uscita dall'euro o dall'Unione europea non sembrano sbocchi auspicabili: oltre alle possibili ricadute economiche negative già descritte sotto il profilo della legittimità democratica, occorre tener conto del risultato di alcuni studi (Smismans 2015, 350) secondo i quali da una disgregazione o una riduzione delle competenze dell'UE non necessariamente scaturirebbe una riappropriazione di poteri da parte degli Stati nazionali, quanto piuttosto si rischierebbe una loro diluizione in una ancor meno democratica *governance* globale, guidata dagli imponderabili effetti del mix dei poteri delle istituzioni internazionali, dove il controllo parlamentare è ancora più rarefatto, e delle grandi *corporation* industriali e finanziarie multinazionali. La tutela dei diritti fondamentali, dunque, non è assicurata da quello che alcuni autori definiscono un «ritorno a primitive forme di protezionismo» (Bonfiglio, 2016, 80-81), bensì dal progressivo superamento delle attuali forme di *governance* burocratica per approdare ad un più efficace raccordo tra cittadini europei e strumenti comuni di Governo.

È innegabile che l'introduzione dei correttivi necessari alla *governance* economica e al *Fiscal Compact* – creazione di un vero Ministro del tesoro europeo che possa avvalersi di risorse UE per svolgere un'effettiva politica fiscale europea (anticongiunturale o redistributiva); coinvolgimento effettivo di un organismo parlamentare (Fabbrini 2011, 99) nelle decisio-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

ni che riguardano la politica economica¹⁰⁴ – richiede una comune visione dell'Europa verso la quale si intende andare, prospettiva che secondo molti non è ancora realizzabile. Ma forse è venuto anche il momento di chiedersi se una tale decisione sia ancora procrastinabile prima della disintegrazione dell'euro.

Le soluzioni tecniche non mancano (Rubio, 2015). Per quanto riguarda la creazione di un meccanismo di stabilizzazione, volto a far fronte agli *shock* asimmetrici e a sostenere le politiche anticongiunturali, sono stati ipotizzati¹⁰⁵, tra l'altro, un idoneo potenziamento del FEIS nonché un incremento del bilancio comunitario attraverso l'individuazione di nuove risorse proprie, quali una tassa su alcuni tipi di transazioni internazionali¹⁰⁶ ovvero l'emissione di *eurobond*.

¹⁰⁴ Habermas (2012, 347) sintetizza efficacemente il concetto: «Thus the logic of this development would also imply that national citizens who have to accept the redistribution of burdens across national borders would also want to exercise democratic influence in their role as European citizens over what their heads of government negotiate or agree upon in a legal grey area».

¹⁰⁵ Manzella (2014, 10) ipotizza la configurazione di cinque Fondi specializzati a carico di un istituendo bilancio dell'eurozona aggiungendo all'ESM, già esistente, quattro nuovi fondi rispettivamente dedicati al sostegno per le riforme strutturali, alla stabilizzazione ciclica come meccanismo di assorbimento degli *shock* strutturali, alla lotta contro la disoccupazione e al sostegno, subordinato a specifiche condizioni, alle politiche nazionali per la riduzione del debito eccessivo.

¹⁰⁶ Al riguardo si segnala il travagliato percorso di una direttiva volta alla mera armonizzazione delle disposizioni nazionali su tali transazioni, ben lunghi, dunque, dall'introduzione di una nuova entrata per l'UE. Data l'opposizione di vari stati membri, e, in particolare, del Regno Unito, si è giunti alla definizione di una cooperazione rafforzata in materia, con la decisione del Consiglio del 22 gennaio 2013 (cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:022:0011:0012:IT:PDE>, consultato



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Le suddette considerazioni afferiscono alla cosiddetta *output legitimacy*, la legittimazione che deriva dall'efficacia delle decisioni assunte (Craig e de Burca 2015, 56-57). Il principio di sussidiarietà, che costituisce uno dei fondamenti dell'Unione, presuppone che talune decisioni debbano essere assunte a livello europeo per affrontare più efficacemente dei problemi che altrimenti non potrebbero essere risolti a livello nazionale. La questione è che la crisi economica e finanziaria ha indebolito agli occhi dei cittadini la legittimità del sistema decisionale della *governance*, in quanto ha aggiunto al problema della mancanza di trasparenza e partecipazione, che in realtà preesisteva, il problema dell'incapacità di risolvere le crisi stesse.

Per quanto concerne il controllo parlamentare – la cosiddetta *Input legitimacy*, ovvero la legittimazione che trae fondamento dal grado di coinvolgimento degli elettori, in conformità col principio, che ci ricorda Fasone (2014a, 164), “*No taxation without parliamentary representation*” – si possono ipotizzare: la creazione di un Parlamento dell'area euro, con

il 19 giugno 2016), contestata dal Regno Unito che ha presentato un ricorso alla Corte di giustizia, respinto con la sentenza del 30 aprile 2015 (causa C-209/13, cfr. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=151529&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1210795>, consultato il 19 giugno 2016). In attuazione della decisione sulla cooperazione rafforzata la Commissione europea ha presentato una prima proposta di direttiva il 14 febbraio 2013 (cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2013:0071:FIN>, consultato il 19 giugno 2016) ed una nuova proposta il 28 gennaio 2016 (cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0026&from=EN>, consultato il 19 giugno 2016), il cui *iter* è ancora in corso. Cfr. anche Adam e Tizzano 2014, 646)



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

un'Assemblea *ad hoc*¹⁰⁷, composta degli eurodeputati dei Paesi euro, eventualmente con una rappresentanza dei Parlamenti nazionali, con una modifica dell'articolo 13¹⁰⁸ del TSCG; ovvero il conferimento al Parlamento europeo, nella sua composizione integrale¹⁰⁹, del controllo democratico (nel senso di un potere decisionale su scelte quali le raccomandazioni rivolte agli Stati membri e l'utilizzo del costituendo meccanismo finanziario anticongiunturale) mediante l'integrazione del *Fiscal Compact* nel diritto dell'UE e stabilendo l'applicazione della procedura legislativa ordinaria per tutte le decisioni più rilevanti.

Viceversa, un semplice rafforzamento dei poteri di coordinamento dei bilanci nazionali, come sembra configurarsi con la Relazione dei cinque Presidenti, ovvero la sola introduzione di un bilancio dell'area euro volta a superare l'asimmetria esistente tra gli strumenti di politica monetaria e quelli politica economica, fiscale e sociale, senza un contestuale superamento del *deficit* di democrazia, rischierebbe solo di accentuare quella generale crisi di fiducia tra Stati creditori e debitori (Bastasin,

¹⁰⁷ Si ricorda, al riguardo, l'art. IX del Trattato di Bruxelles modificato, istitutivo dell'unione dell'Europa Occidentale (UEO), che prevedeva l'istituzione di un'Assemblea parlamentare composta dei rappresentanti degli Stati membri già componenti dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Cfr. The Brussels Treaty signed on 17 March 1948, amended by the Paris Agreements signed on 23 October 1954, in <http://www.weu.int/Treaty.htm>, (consultato il 19 giugno 2016).

¹⁰⁸ Sulla nascita sofferta, il funzionamento e le proposte alternative alla Conferenza interparlamentare istituita dall'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact cfr. Esposito (2014, 166-169). Sulle carenze della Conferenza cfr. Fromage (2016).

¹⁰⁹ Sull'ostilità manifestata negli ultimi anni dal Parlamento europeo circa una differenziazione dei poteri riconosciuti ai suoi componenti su base dell'appartenenza nazionale cfr. Fasone (2014b).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

2015, 466-467), tra Paesi che si ritengono *virtuosi* e Paesi che si sentono *penalizzati*, nonché, più in generale, tra cittadini e istituzioni europee.

Al riguardo appaiono utili le riflessioni di Craig e de Burca (2015, 151-161) i quali hanno enucleato un'analitica pluralità di elementi che contribuiscono a definire il problema della legittimità democratica dell'Unione: l'impossibilità per gli elettori di scegliere il Governo europeo attraverso il voto, sebbene, come descritto da Garcia e Priestley (2015), il sistema dello *Spitzenkandidaten* inaugurato con le elezioni europee del 2014 con la nomina in qualità di Presidente della Commissione europea, nella persona di Jean-Claude Juncker, del candidato del partito europeo vincente, ove formalizzato anche per le elezioni future, sarebbe suscettibile di riavvicinare gli elettori europei alle istituzioni dell'Unione, contribuendo alla creazione di quel *demos* di cui si lamenta la mancanza; la riduzione del potere di controllo dei Parlamenti nazionali derivante dal trasferimento di decisioni a organismi comunitari o intergovernativi cui non corrisponde simmetricamente un accrescimento dei poteri del Parlamento europeo sia per la mancanza, talora, delle relative competenze, sia per il frequente disinteresse degli elettori per le decisioni dell'Assemblea di Strasburgo, sia per l'assenza di un vero sistema di partiti a livello europeo; la delega di decisioni ad organismi tecnici, la cosiddetta comitologia, le cui dinamiche, talora, sfuggono sia ai Parlamenti sia ai Governi; la percezione che il trasferimento di competenze dal livello nazionale a Bruxelles costituisca un allontanamento delle sedi decisionali dai cittadini; la complessità delle procedure e, talora, la riservatezza delle stesse che si ripercuote in un senso di mancanza di trasparenza; la percezione che la liberalizzazione dei mercati abbia alterato l'equilibrio tra le forze sociali, rafforzando la capacità dei grandi interessi economici di incidere sulle decisioni a discapito del-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

le forze più rappresentative dei lavoratori; la percezione che il trasferimento di competenze verso l'Unione riduca le tutele giurisdizionali, ordinarie e costituzionali, a livello nazionale.

Uno dei punti principali da approfondire è quindi se il mero coinvolgimento e coordinamento interparlamentare a livello europeo già in atto sia sufficiente a rafforzare la democrazia nel sistema multilivello dell'UE (Fossum 2016, 11). Se la moltiplicazione di sedi di cooperazione interparlamentare, come la Conferenza interparlamentare istituita dall'art. 13 del TSCG, sicuramente arricchisce l'esperienza dei parlamentari stessi e l'opportunità di scambiare informazioni e *best practices* (Esposito 2014, 169), per altro verso, agli occhi degli elettori, dell'opinione pubblica e dei media è forse necessario tornare ad offrire una più chiara opportunità di comprendere la ripartizione delle responsabilità attraverso una più decisa evoluzione da una *governance* a un *governo* europeo, in cui, fissate con un atto di tipo costituzionale le regole – che, come sostiene Habermas, non devono pregiudicare il contenuto delle varie politiche alternative che potrebbero essere dispiegate (2001, 12) – possano emergere in modo più trasparente le opzioni in discussione e, se del caso, gli schieramenti in campo, nei quali devono poter avere un ruolo le forze politiche rappresentate dai parlamentari.

Solo in questo modo potrà emergere quel *demos* che non necessariamente deve preesistere alla formazione dell'apparato autoritativo statale (Caravita, 2015, 3), ma può costruirsi progressivamente e parallelamente all'edificazione di un ordine costituzionale, che nel caso dell'Unione europea è dato dall'interazione tra i vari livelli di governo nazionale ed europeo e anche locale. Si tratta di assicurare una razionalizzazione di quella che Fabbrini (2015, 257-288) definisce una “Com-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

pound Union”, dove interagiscono la dimensione intergovernativa e quella sopranazionale, attraverso una più efficace ripartizione delle competenze tra il livello nazionale e quello sopranazionale, mediante un accordo di tipo costituzionale che assicuri un recupero di quella legittimità democratica che Smismans (2015, 340) definisce come capacità di coinvolgere i cittadini nelle decisioni e nel contempo offrire chiaramente loro la percezione che tali decisioni sono assunte nel loro stesso interesse. Forse si potrà superare, in questo modo, quella crisi di fiducia che è alla base di tutte le altre crisi che affliggono l’Europa (Eichengreen, 2015, x) per riscoprire quel senso di solidarietà che può scaturire solo dalla consapevolezza di appartenere ad un destino comune (Marsh, 2016, 128-129).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Bibliografia

Akkoc, R. (2016), *How Brexit could lead to other EU countries following the UK out*, in *The Telegraph*, 10 May, in <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/09/how-brexit-could-lead-to-other-eu-countries-following-the-uk-out/>, (consultato il 27 giugno 2016).

Andrle, M., J. Bluedorn, L. Eyraud, T. Kinda, P. Koeva Brooks, G. Schwartz e A. Weber (2015), *Reforming Fiscal Governance in the European Union*, IMF Staff Discussion Note, May, in <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1509.pdf> (consultato il 27 giugno 2016).

Aresu, A. (2011), *Attaccateci, presto!*, in *Limes*, 6, pp. 45-52.

Baldwin, R. e C. Wyplosz (2015), *The Economics of European Integration*, Maidenhead: McGraw-Hill Education.

Barra Caracciolo, L. (2013), *Euro e (o?) democrazia costituzionale – La convivenza impossibile tra Costituzione e Trattati europei*, Roma: Dike Giuridica Editrice.

Basso, F. (2016), *Piano Juncker, Italia in testa. Investimenti per 1,7 miliardi*, in *Corriere della Sera/Economia*, 26 marzo, in http://www.corriere.it/economia/16_marzo_26/piano-juncker-italia-testa-a1632c12-f35f-11e5-aa73-ceab61eba560.shtml (consultato 19 giugno 2016).

Bastasin, C. (2015), *Saving Europe – Anatomy of a Dream*, Washington: Brooking Institution Press.

Beukers, T. (2013), *The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration*, in B. de Witte, A. Héritier e A. Trechsel (cur.), *The Euro Crisis*



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

and the state of European Democracy, San Domenico di Fiesole: European University Institute, pp. 7-30.

Beukers, T. (2015), *Legal Writing(S) on the Eurozone Crisis*, European University Institute, Department of Law, in http://eurocrisislaw.eui.eu/wp-content/uploads/2015/04/LAW_2015_11-Beukers.pdf (consultato il 19 giugno 2016).

Barnard, C. (2013), *The Charter, the Court - and the Crisis*, in University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies, *Research Paper Series*, Paper No. 18.

Bin, R., P. Caretti e G. Pitruzzella (2015), *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna: Il Mulino.

Bonfiglio, S. (2014), *Interpretazione costituzionale e cittadinanza inclusiva*, in *La Cittadinanza Europea*, 2, pp. 27-43

Bonfiglio, S. (2016), *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino: Giappichelli.

Cantore, C. M. e G. Martinico (2013), *Asymmetry or Dis-integration? A Few Considerations on the New 'Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, in *European Public Law*, 19 (3), pp. 463-479.

Capuano, D. A. e E. Griglio (2014), *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. Manzella e N. Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino: Giappichelli, pp. 227-265.

Caracciolo, L. e F. Maronta (cur.) (2011), *Uscire dall'euro non conviene a nessuno – Conversazione con Alessandro Profumo, già amministratore delegato di Unicredit*, in *Limes*, 6, pp.61-65.

Caravita, B. (2015), *Quanta Europa c'è in Europa*, Torino: Giappichelli.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Cartabia, M. (2008), *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. Bassanini e G. Tiberi (cur.) (2008), *Le nuove istituzioni europee - Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna: Il Mulino, pp. 89-107.

Christiansen, T. (2015), *Governance in the European Union*, in M. Cini e N. Pérez-Solórzano Borragán (cur.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 97-109.

Craig, P. P. e G. De Búrca (2015), *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford: Oxford University Press.

Dehousse, R. (2012), *The "Fiscal Compact": legal uncertainty and political ambiguity*, in *Notre Europe Policy Brief*, 33, in http://www.institutdelors.eu/media/fiscalpact_r.dehousse_ne_feb2012.pdf?pdf=ok (consultato il 19 giugno 2016).

Dickmann, R. (2012), *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=19542> (consultato il 19 giugno 2016).

Dickmann, R. (2013), *Corte costituzionale e controlimiti al diritto internazionale. Ancora sulle relazioni tra ordinamento costituzionale e CEDU*, in *Focus - Human Rights*, 3, rubrica di *Federalismi.it*, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=23206> (consultato il 19 giugno 2016).

Dickmann, R. (2013), *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli: Jovene.

Donati, F. (2014), *La crisi dell'Euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, in *Federalismi.it*, 17, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=27338> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Doncel, L. (2014), *Intervista a Helmut Kohl: "L'Europa unita è una questione di sopravvivenza. Per tutti noi"*, in *La Repubblica*, 12 novembre, in http://www.repubblica.it/esteri/2014/11/12/news/helmut_kohl_1_europa_unita_una_questione_di_sopravvivenza_per_tutti_noi-100344752/ (consultato il 19 giugno 2016).

D'Ottavio, G. (2012), *Helmut Kohl e la costruzione europea. Il ruolo del leader al vaglio dell'analisi storica*, in G. Orsina (cur.), *Culture politiche e leadership nell'Europa degli anni ottanta*, Soveria Mannelli: Rubbettino, pp. 391-419.

Eichengreen, B. (2015), *Foreword*, in C. Bastasin, *Saving Europe – Anatomy of a Dream*, Washington: Brooking Institution Press, pp. vii-x.

Esposito, A. (2014), *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. Manzella e N. Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino: Giappichelli, pp. 133-182.

Fabbrini, S. (2011), *Nell'Europa dei governi Roma gioca in panchina*, in *Limes*, 6, pp. 91-99.

Fabbrini, S. (2015), *Which European Union? Europe After the Euro Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fasone, C. (2014a), *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, in *European Law Journal*, 20(2), pp 164–185.

Fasone, C. (2014b), *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in A. Manzella e N. Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino: Giappichelli, pp. 51-98.

Fazio, A. (2016a), *Berlino e la grande inflazione – Crisi e conseguenze politiche*, in *Avvenire*, 22 marzo, p. 3.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Fazio, A. (2016b), *Il futuro dell'euro alla prova – Economia reale da risolle-
vare*, in *Avvenire*, 23 marzo 2016, p. 3.

Follini, M. (2011), *Apologia (critica) del vincolo esterno*, in *Limes*, 6, pp.
53-60.

Fossum, J.E. (2016), *Democracy and Legitimacy in the EU: Challenges and
Options*, in *IAI Working Papers*, 16/01, February, in
<http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1601.pdf> (consultato il 19
giugno 2016).

Fromage, D. (2016), *European Economic Governance and Parliamentary In-
volvement: Some Shortcomings of the Article 13 Conference and a Solution*, in
Les Cahiers européens de Sciences Po, 1, in [http://www.sciencespo.fr/centre-
etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-
europeennes/files/201601_fromage.pdf](http://www.sciencespo.fr/centre-
etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-
europeennes/files/201601_fromage.pdf) (consultato il 19 giugno 2016).

Garnero, A. e L. Marcolin (2011), *Cosa succederebbe se l'Italia tornasse al-
la lira?*, in *Limes*, 6, pp. 29-44.

Guarino, G. (2014), *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Napoli: Editoriale
Scientifica.

Guerra S. e L. M. McLaren (2015), *Public Opinion and the European Un-
ion*, in M. Cini e N. Pérez-Solórzano Borragán (cur.), *European Union Poli-
tics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 352-364.

Guizzi, V. (2015), *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napo-
li: Editoriale Scientifica.

Habermas J. (2001), *Why Europe needs a Constitution*, in *New Left Re-
view*, 11, in [https://newleftreview.org/II/11/jurgen-habermas-why-
europe-needs-a-constitution](https://newleftreview.org/II/11/jurgen-habermas-why-
europe-needs-a-constitution) (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Habermas J. (2012), *The Crisis of the European Union in the Light of a constitutionalization of International Law*, in *The European Journal of International Law*, 23 (2), pp. 335-348.

Hodson, D. (2015), *Policy-Making under Economic and Monetary Union – Crisis, Change and Continuity*, in H. Wallace, M. A. Pollack e A. R. Young (cur.), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 166-195.

Hodson, D. e U. Puetter (2015), *The Euro Crisis and the European Integration*, in M. Cini e N. Pérez-Solórzano Borragán (cur.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 365-379.

Leibfried, S. (2015), *Social Policy – Left to the Judges and the Markets?*, in H. Wallace, M. A. Pollack e A. R. Young (cur.), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 263-292.

Maccabiani, N. (2014), *Democrazia rappresentativa e solidarietà nella governance economica europea: una lettura alla luce delle previsioni del Two Pack*, in *Federalismi.it*, 19, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=27611> (consultato il 19 giugno 2016).

Macchi, A. (2000), *Il cambio di governo in Austria*, in *La Civiltà cattolica*, Vol. I, Quad. 3589, pp. 612-620.

Manzella, A. (2014), *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in A. Manzella e N. Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino: Giappichelli, pp. 1-17.

Marrone, A. (2014), *Una costituzione per l'Europa? - Per uno Stato costituzionale europeo*, in *Federalismi.it*, 23, in <http://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=342> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Marsh, D. (2016), *Europe's Deadlock - How the Euro Crisis Could be Solved -- and Why it Still Won't Happen*, Totton: Yale University Press.

Mezzetti, L. (2014), *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. Costanzo, L. Mezzetti e A. Ruggeri (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino: Giappichelli, pp. 83–178.

Mundell, R. (1961), *A Theory of Optimum Currency Areas*, in *The American Economic Review*, 51 (4).

Nicolaidis K. (2013), *European Democracy and Its Crisis*, in *Journal of Common Market Studies*, 51 (2), pp. 351–369.

Nomikos, J.M., (2012), *Financial Crisis and Europe's Paradigm Shift*, in *Democrazia e Sicurezza*, 1, in <http://www.democraziaesicurezza.it/Editoriali/FINANCIAL-CRISIS-AND-EUROPE-S-PARADIGM-SHIFT> (consultato il 19 giugno 2016).

Olivi, B. e R. Santaniello (2005), *Storia dell'integrazione europea*, Bologna: Il Mulino.

Penalver Garcia, N. e J. Priestley (2015), *The Making of a European President*, Milton Keynes: Palgrave Macmillan.

Picard, R. G. (2015), *The euro crisis in the media - Journalistic coverage of economic crisis and European institutions*, London: I.B.Tauris & Co.

Picchi, M. (2014), *La legittimazione del processo di integrazione costituzionale europea alla luce delle recenti strategie economico-finanziarie: riflessioni sulla composizione dei principi di omogeneità e del rispetto dell'identità nazionale attraverso il dialogo fra Corti*, in *Federalismi.it*, 19, in <http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=27616> (consultato il 19 giugno 2016).

Raimla, E. (2016), *Involvement of the National Parliaments in SCPs and NRPs – 2014 & 2015*, in European Parliament, Directorate-General for



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Internal Policies, Economic Governance Support Unit, *In-Depth Analysis*,
4 February, in
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/497743/I-POL-ECON_NT\(2014\)497743_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/497743/I-POL-ECON_NT(2014)497743_EN.pdf) (consultato il 19 giugno 2016).

Rhodes, M. (2015), *Employment Policy – Between Efficacy and experimentation*, H. Wallace, M. A. Pollack e A. R. Young (cur.), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 293-318.

Rossi, L.S. (2012), *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, in G. Bonvicini e F. Brugnoli (cur.), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Roma: Edizioni Nuova Cultura, pp. 29-34.

Rubio, E. (2015), *Federalising the Eurozone: Towards a True European Budget?*, in *IAI Working Papers*, 15/50, in
<http://www.iai.it/it/pubblicazioni/federalising-eurozone-towards-true-european-budget> (consultato il 19 giugno 2016).

Ruotolo G. M. (2012), *La Costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2-3, pp 433-461.

Saccomanni, F. (2015), *The Report of the Five Presidents: A Missed Opportunity*, in *IAI, Documenti IAI*, 15, in
<http://www.iai.it/sites/default/files/iai1514.pdf> (consultato il 19 giugno 2016).

Schmidt V. (2012), *Dealing with Europe's other deficit*, in *Public Policy Research*, 19 (2), pp 102-108.

Smismans, S. (2015), *Democracy and Legitimacy in the European Union*, in M. Cini e N. Pérez-Solórzano Borragán (cur.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 339-351.

Solimene, C. (2016), *Il Brexit rafforza Salvini. Nella Lega via al «cantiere» anti-UE con Meloni*, in *Il Tempo*, 25 giugno, p. 7.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Stuchlik, A. (2016), *European Semester – ‘Revamping’ and 2016 priorities*, in EPRS - European Parliamentary Research Service, *Briefing*, February 2016, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577976/EPRS_BRI\(2016\)577976_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577976/EPRS_BRI(2016)577976_EN.pdf) (consultato il 19 giugno 2016).

Tortola, P. D. e L. Vai (2015), *What Government for the European Union? Five Themes for Reflection and Action*, in IAI, *Documenti IAI*, 15, in <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1517.pdf> (consultato il 19 giugno 2016).

Tosato, G. L. (2016), *How to Pursue a More Efficient and Legitimate European Economic Governance*, in IAI, *IAI Working Papers* 16/03, in <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1603.pdf> (consultato il 19 giugno 2016).

Verdun, A. (2015), *Economic and Monetary Union*, in M. Cini e N. Pérez-Solórzano Borrágán (cur.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 295-307.

Wallace, H., M. A. Pollack e A. R. Young (2015), *Policy Making in a time of Crisis – Trends and Challenges*, in H. Wallace, M. A. Pollack e A. R. Young (cur.), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 467-488.

Weiler, J. H. H. (2012), *Europe in Crisis - On ‘Political Messianism’, ‘Legitimacy’ and The ‘Rule of Law’*, in *Singapore Journal of Legal Studies*, pp. 248–268.

Zuleeg, F. (2015), *Economic policy coordination in the euro area under the European Semester*, in European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Economic Governance Support Unit, *In-Depth Analysis*, November, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/542677/IPO_L_IDA\(2015\)542677_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/542677/IPO_L_IDA(2015)542677_EN.pdf) (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Abstract

Fundamental Rights and European Economic Governance

The Court of Justice and the EU Treaties have gradually recognized among the principles to be pursued or the rights to be protected solidarity, economic and social cohesion, citizenship, human rights and, most recently, the Lisbon Treaty has equated the value of the Charter of Fundamental Rights to that of Treaties. This process has allowed a gradual shift of the centre of gravity of the Union from the original economic purpose, arising functionalist approach, to a political community perspective, designed also to protect those rights. Starting from this assumption the present essay, retracing the steps that led to the introduction of the euro, the Fiscal Compact and the framework of EU economic governance, looks into the issue of the compliance of this euro system with those principles and fundamental rights reaffirmed by the Union. This law economic and political verification is concluded with an exhortation to the revision of the EU economic governance, in the awareness of belonging to a common destiny, otherwise being the risk of a disintegration of the euro and perhaps the EU.

Keywords: Fiscal compact; EU economic governance; Lisbon Treaty; risk of a disintegration of the euro area.





anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

La revoca dello *status civitatis* in Costituzione: una riforma fallita

di Giuliaserena Stegher *

1. La *déchéance de la nationalité*: una *vexata quaestio*

Gli attentati terroristici di matrice jihadista che hanno colpito il cuore della Francia hanno riproposto in maniera preponderante la questione relativa alla modifica della disciplina costituzionale recante l'*État d'urgence* e la possibilità di introdurre la *déchéance de la nationalité* – ossia la perdita dello *status civitatis* – per coloro che commettono reati riconducibili ad azioni terroristiche.

In ragione del mancato raggiungimento del necessario consenso e dopo quattro mesi di dibattito, il presidente della Repubblica Francois Hollande ha posto fine al travagliato *iter* parlamentare, rinunciando a convocare entrambe le Camere in Congresso, secondo quanto previsto dall'articolo 89 della Costituzione.

* Dottoranda di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate presso l'Università di Roma «La Sapienza». Contributo sottoposto a doppio referaggio (*double blind peer review*).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

Le principali cause del fallimento del progetto, che necessitava di un sostegno maggiore rispetto a quello esclusivamente governativo, sono principalmente ascrivibili a dinamiche politiche: la dura opposizione della destra, che ha fatto ricorso a diversi strumenti per dimostrare la sua contrarietà alla riforma, e la forte divisione endogena nell'ala di sinistra, testimoniata dalla profonda spaccatura all'interno del Partito socialista e dalle divisioni in seno ai suoi tradizionali alleati, quali i Verdi e il Fronte di sinistra.

A pochi giorni di distanza dagli attentati di novembre 2015 e sulla base dell'ondata di indignazione che i predetti accadimenti hanno suscitato nell'opinione pubblica, il presidente Hollande aveva tenuto un discorso dinnanzi al Parlamento riunito in Congresso, con il quale sostanzialmente anticipava le linee principali di quello che poi si è tramutato in un progetto di revisione costituzionale.

In ragione di ciò, il 23 dicembre 2015 il primo ministro Manuel Valls, a nome del Presidente della Repubblica, aveva presentato all'Assemblea nazionale il *Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation*, come corollario alla cospicua legislazione francese in materia di terrorismo che, grazie ai numerosi interventi del legislatore francese nel merito, consta di ben quattordici interventi normativi adottati nell'arco temporale che va dal 1986 al 2014. Ultima in ordine di tempo ma non di importanza è la Loi n. 2014-1353 del 13 novembre recante disposizioni «relatives à la lutte contre le terrorisme».

Qualora fosse entrato in vigore, il progetto di riforma avrebbe previsto non solo la costituzionalizzazione dello stato d'emergenza, attualmente disciplinato con legge ordinaria (n. 55-385 del 3 aprile 1955), ma altresì la possibilità di revocare la *nationalité* a coloro che sono in posses-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

so della cittadinanza plurima e sono colpevoli di reati di stampo terroristico. In particolare, tale misura sanzionatoria avrebbe colpito sia gli stranieri naturalizzati, sia coloro che sono nati all'interno del territorio francese, mentre non sarebbe stata applicata a coloro che hanno un solo passaporto, per evitare che da ciò potessero derivare casi di apolidia.

La revoca è stata ritenuta come necessaria al fine di impedire ai terroristi di beneficiare dei diritti connessi alla cittadinanza, in particolar modo per quanto attiene alla libertà di circolazione.

Come evidenziato dal *Conseil d'Etat*, nell'*Avis sur le projet de loi constitutionnelle* dell'11 dicembre 2015, è possibile ritenere tale misura costituzionalmente ammissibile in quanto «realizza un obiettivo legittimo [...] ossia che gli autori di reati gravi vengano puniti».

Attualmente l'istituto della revoca trova la sua disciplina negli artt. 25 e 25-1 del codice civile (come modificati dalla legge n. 98-170 del 16 marzo 1998). Essa è definita come la forma più grave di perdita della nazionalità ed è decretata per ragioni di indegnità ovvero in caso di condanna per reati di particolare gravità.

Il provvedimento di decadenza, adottato tramite decreto e previo parere conforme del Consiglio di Stato, si determina in ragione di quattro fattispecie di reato: 1) in caso di condanna per un crimine o reato che costituisca una violazione degli interessi fondamentali della nazione o per un crimine o reato che costituisca un atto di terrorismo; 2) in caso di una condanna per un atto che costituisca un crimine o reato previsto e punito dal Capo II del Titolo III del Libro IV del codice penale (ossia reati contro la pubblica amministrazione commessi da persone che detengono cariche pubbliche); 3) in caso di condanna per sottrazione agli obblighi del Codice Servizio Nazionale; 4) nei casi in cui ci si dedichi al



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

profitto di uno Stato straniero attraverso atti incompatibili e pregiudizievoli per gli interessi della Francia stessa.

La perdita della cittadinanza può essere decretata nei confronti di coloro che l'hanno acquisita da meno di dieci anni (estesi a quindici nel caso in cui il destinatario di tale sanzione abbia commesso un reato che costituisce «una violazione degli interessi fondamentali della Nazione»).

A livello procedurale, il decreto n. 93-1362 del 30 dicembre 1993 stabilisce che spetta al Ministro dell'Interno notificare all'interessato l'avviso in cui sono contenute le ragioni per le quali si è dato avvio al procedimento amministrativo nei suoi confronti. Egli ha a disposizione 30 giorni per replicare e, una volta decorso tale termine, il provvedimento viene adottato e può essere impugnato dinnanzi al Consiglio di Stato.

Invero, esistono due limitazioni all'applicazione del predetto art. 25 c.c.: il procedimento che porta alla perdita della cittadinanza non può essere avviato nei confronti dei cittadini francesi originari (ossia coloro che sono nati da genitore francese ovvero sono nati all'interno del territorio nazionale da genitori sconosciuti o apolidi) e per i cittadini francesi non originari cd. *mononationaux* (ossia in possesso di una sola cittadinanza). Su tale questione, lo stesso *Conseil Constitutionnel* è stato chiamato a pronunciarsi, riconoscendo che la differenza di trattamento tra cittadini francesi originari e non originari sia legittima in ordine a questioni di bilanciamento tra il diritto ad avere una cittadinanza e la tutela degli interessi della Francia (cfr. decisioni nn. 36-377 DC del luglio 1996 e 2014-439 QPC del gennaio 2015).

Più in generale, l'ordinamento francese ha introdotto ulteriori misure, come la possibilità di sequestrare i documenti (carta d'identità, passaporto, visto) ai cittadini francesi e a quelli dell'Unione, qualora siano sospetta-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

ti di affiliazione ad associazioni jihadiste ovvero perché il loro comportamento costituisce una minaccia per la sicurezza e per l'ordine pubblico; mentre per coloro che non sono cittadini dell'Unione, è possibile che l'Autorità imponga loro il divieto di allontanarsi dalla Francia per motivi di sicurezza ovvero il divieto di ingresso all'interno del territorio nazionale. La legge del 20 novembre 2015, con cui è stata stabilita la proroga di tre mesi dello stato di urgenza, aveva altresì introdotto alcune misure finalizzate al rafforzamento dei dispositivi di sicurezza previsti dalla legge del 1955, tra cui quella del domicilio forzato (cd. *assignation à résidence*), estesa a ogni persona che potesse costituire una minaccia per la sicurezza e per l'ordine pubblico, ma che è stata oggetto di pronuncia da parte del *Conseil Constitutionnel*. La Corte, con la *décision* n. 2015-527, ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni, rilevando che, sebbene con tale intervento normativo il Legislatore mirasse a preservare l'ordine pubblico e a prevenire reati, non ha previsto specifiche garanzie volte a salvaguardare il giusto equilibrio tra l'obiettivo costituzionale di preservare l'ordine pubblico e il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali.

Il progetto di legge di revisione costituzionale, presentato su iniziativa del governo all'Assemblea nazionale – e da questa approvato il 10 febbraio 2016 – si era reso necessario in ragione del fatto che talune leggi della Repubblica antecedenti al 1946 avessero sancito l'impossibilità di decretare la perdita della cittadinanza per i francesi originari (*Loi du 7 avril 1915, Code de la nationalité du 10 août 1927, Décret-loi du 12 novembre 1938*), assimilando dunque tale previsione a un principio fondamentale riconosciuto dalle leggi della Repubblica. A tal ragione, si imponeva come necessaria la via della revisione costituzionale.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

Il disegno di legge di riforma constava di soli due articoli, entrambi finalizzati alla protezione della Nazione. Da un lato, l'art. 1 avrebbe comportato la costituzionalizzazione dello stato d'urgenza, determinandone condizioni di proclamazione e applicazione, nonché la sua estensione oltre dodici giorni (che possono essere autorizzati dalla legge per un periodo non superiore a quattro mesi). Dall'altro, il secondo articolo avrebbe invece previsto l'inserimento della revoca della cittadinanza, in un comma all'art. 34 Cost. – inizialmente inserito invece nel Titolo I, *De la Souveraineté* – nei confronti del cittadino francese titolare di un'altra cittadinanza «nelle condizioni stabilite dalla legge [...] quando è stato definitivamente condannato per un reato che costituisce un attentato agli interessi fondamentali della Nazione o per un reato che costituisce un atto di terrorismo».

Il punto più delicato del progetto di riforma, che ha generato contestazioni e forti tensioni interne ai partiti di entrambi gli schieramenti di destra e di sinistra (e soprattutto all'interno della stessa maggioranza), riguardava appunto la possibilità di estendere la misura della revoca a tutti i cittadini che pur essendo di origine francese, e dunque titolari della nazionalità sin dalla nascita, avessero anche un altro passaporto.

Infatti, in sede di Assemblea nazionale, la maggior parte del dibattito è stato dedicato alla definizione dei destinatari nei confronti dei quali sarebbe stata applicata la revoca della cittadinanza e si è proceduto a una riformulazione dell'art. 2 rispetto al testo inizialmente presentato dal Governo. L'obiettivo di tale modifica era finalizzato sia alla espunzione di qualsiasi riferimento ai cd. "nati francesi" e alla cittadinanza plurima – in tal modo eliminando ogni riferimento alla duplice nazionalità ed estendendo la revoca ad un francese che non ha altri passaporti – sia ad ampliare il provvedimento di decadenza nei riguardi di coloro



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

che sono condannati per crimini che costituiscono «un grave attacco alla vita della Nazione».

Malgrado i tentativi di compromesso posti in essere dall'Esecutivo – il quale era intervenuto nel corso della prima lettura per venire incontro alle richieste dell'ala più intransigente dei socialisti dell'Assemblea nazionale eliminando qualsiasi riferimento al concetto di cittadinanza plurima – ogni sforzo si è vanificato in occasione del voto finale, che ha visto il concretizzarsi di uno strappo all'interno della maggioranza parlamentare.

Il problema principale emerso dalla cronaca parlamentare era che l'interesse cardine relativo al concetto di cittadinanza fosse quello di dimostrare che lo stesso non è solamente legato ai diritti sociali, ma rappresenta uno dei simboli cui i francesi sono più legati, ossia quello di fedeltà alla Patria. Difatti, le principali accuse dei socialisti nei confronti del progetto governativo – in particolare nei riguardi di Hollande e Valls – erano quelle di presentare una riforma per certi aspetti simile a quella avanzata nel 2010 dall'allora Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy, mai andata a buon fine.

Nonostante le continue critiche, il testo aveva comunque ricevuto l'approvazione da parte dell'Assemblea nazionale – 317 voti a favore contro 199, di cui ben 83 provenienti dall'ala socialista – ed era stato trasmesso al Senato, che a sua volta lo aveva emendato ed approvato nella versione definitiva lo scorso 22 marzo, con 176 voti a favore e 161 contrari. Le modifiche apportate nel corso dell'esame riguardavano entrambe le questioni: relativamente al primo articolo, il periodo massimo di estensione dello stato di emergenza sarebbe stato ridotto a tre mesi; mentre, per quanto riguarda il secondo articolo, gli emendamenti presentati erano stati di notevole im-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

patto. In particolare, il 19 marzo era stato approvato l'emendamento n. 14, presentato dal Senatore Philippe Bas, a nome della *Commission des lois*, in ragione del quale era stato introdotto un limite sostanziale alla *déchéance de nationalité*. Essa avrebbe colpito solamente i francesi titolari di un'altra nazionalità condannati in via definitiva per un crimine o un reato che costituisce un grave attacco alla vita della Nazione, rinviando alla legge la determinazione delle condizioni per le quali una persona avrebbe potuto essere privata della nazionalità francese e dei diritti ad essa connessi.

A seguito dell'approvazione di tale emendamento, la nuova formulazione dell'art. 2 avrebbe apportato modifiche al procedimento di revoca della cittadinanza, in ordine alle seguenti ragioni: avrebbe limitato l'ipotesi ai soli francesi titolari di un'altra nazionalità; soppresso l'elenco dei reati tra i motivi che possono giustificare l'imposizione di privazione della nazionalità; definito la procedura di revoca della cittadinanza (tramite decreto e previo parere del Consiglio di Stato); ed infine escluso altri casi di privazione della nazionalità. In tal modo, con le modifiche apportate dal Senato, il testo della riforma era ritornato alla versione inizialmente presentata dal Governo, la quale aveva generato aspre critiche da parte delle formazioni socialiste e della sinistra e che, tra l'altro, avevano portato alle dimissioni del Ministro della Giustizia Christiane Taubira.

La stessa *Commission nationale consultative des droits de l'homme* (CNCDH) aveva avanzato perplessità in considerazione della riforma, affermando che l'inserimento dello stato di emergenza in Costituzione nei periodi di crisi acute avrebbe potuto sollevare un regime di eccezione intrusivo nei confronti dei diritti e delle libertà fondamentali; e che la costituzionalizzazione della *déchéance de nationalité* avrebbe potuto rappresentare una «violation intolérable des principes républicains» dal



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

momento che avrebbe introdotto una disparità di trattamento, in palese contrasto con quanto sancito dall'art. 1 della Cost. francese, posto a garanzia dell'uguaglianza tra tutti i cittadini.

Qualora la legge di revisione costituzionale fosse entrata in vigore, sarebbe stato compito del Legislatore ordinario determinare le condizioni di applicazione di tali disposizioni e l'elenco dei reati che avrebbero comportato, in caso di condanna, la revoca della nazionalità.

2. Alcune considerazioni di merito

Gli estensori del progetto di riforma costituzionale ivi trattato avevano fatto appello al principio per cui uno Stato – *rectius*: il Governo – deve essere in grado di reagire in maniera rapida ed efficace attraverso il ricorso e l'adozione di determinate misure eccezionali e derogatorie, qualora si trovi dinnanzi a situazioni critiche, in tal modo eludendo le ordinarie procedure che invece richiedono tempistiche eccessivamente lunghe. In particolare, la motivazione con cui si è tentato di giustificare siffatta misura è stata quella di consentire l'allontanamento dal territorio dello Stato di coloro che risultano condannati per gravi atti terroristici a livello nazionale.

Il quesito di fondo però impone un approfondimento sulla conformità o meno di tali provvedimenti rispetto ai principi costituzionali di democrazia liberale e che comunque, se inseriti in Costituzione, devono avere alla base una maggioranza di ampissimo respiro – che va dunque ben oltre quella meramente governativa.

Sebbene l'interesse della dottrina costituzionalistica sia stato principalmente focalizzato sulle plausibili prospettive derivanti dalla costitu-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

zionalizzazione dello stato di emergenza, taluni costituzionalisti nondimeno si sono espressi sull'inserimento nella Carta costituzionale della revoca della cittadinanza, ritenuta da molteplici parti assai discutibile. Di ciò ne sono testimonianza non solo i numerosi ritardi del Governo, ma altresì i diversi emendamenti presentati in sede di discussione del testo del progetto di riforma.

In realtà, da più parti la stessa riforma è stata definita come inutile, inappropriata e pericolosa in quanto ben lontana dal garantire le libertà civili nonché l'assolvimento di una concreta funzione deterrente. Aspre critiche avevano generato le diverse formulazioni che si sono succedute, tra cui l'estensione della misura della decadenza ai nati francesi, che avrebbe posto fine alla discriminazione introdotta tra francesi per nascita e francesi per acquisizione.

In estrema sintesi, dunque, tutte le opzioni sono state rigettate: il mantenimento della prima formulazione avrebbe introdotto e legittimato una differenza di trattamento tra francesi "originari" e per acquisizione, mentre la seconda tra francesi cd. *mononationaux* e *binationaux*.

Proprio l'ultima versione, in ragione di alcune espressioni presenti nel testo quali «atteinte à la vie de la Nation» e «loi de protection de la Nation», ha suscitato forti timori in esimi giuristi. Alcuni autori, infatti, hanno sottolineato l'illegittimità dell'inserimento in Costituzione della decadenza della nazionalità, in ragione del fatto che la stessa è una misura già prevista dal diritto positivo. «On peut, certes, discuter de la légitimité de telles mesures; en revanche, il est dangereux de les "sanctuariser" dans une Constitution. Les déchéances de nationalité actuellement envisagées visent à punir, de manière symbolique, les terroristes "djihadistes". Ce sont des mesures autoritaires.» (Beaud 2016)



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

Come già ricordato, anche se nel regime giuridico attualmente vigente la misura della revoca è prevista ai sensi dell'art. 25 del codice civile, l'art. 3 del quarto protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo fa espresso divieto di decretare l'espulsione di cittadini. Appare dunque evidente per quali ragioni tale misura sollevi controversie non solo in relazione a convincimenti politici, ma prima di tutto morali.

È quindi necessario chiedersi se tutto ciò che è normativamente possibile in ragione di un più alto obiettivo, ossia la lotta al terrorismo, sia altrettanto giuridicamente ed eticamente lecito e se c'è la possibilità di arginare lo sconfinamento della politica verso l'introduzione di un regime di discriminazione e di odio.

La volontà di inserire un regime speciale all'interno della Carta costituzionale che consenta al legislatore la definizione e l'attuazione di misure restrittive ai diritti di libertà, per alcuni autori ed in linea del tutto teorica, sarebbe preferibile rispetto al mantenimento dello *status quo* a livello di legislazione ordinaria. La predetta ha di fatto dimostrato di non essere adeguatamente efficace nella prevenzione al terrorismo.

Si manifestano dunque come necessari interventi molto più accurati, di cui il progetto di riforma era palesemente deficitario, oltre a essere eccessivamente legato alla questione della privazione della cittadinanza nei casi di gravi reati commessi da francesi in possesso del doppio passaporto.

Come sottolineato in sede di audizione in Commissione presso il Senato, se da un lato il radicamento dello stato d'emergenza, che legittima la deroga – seppur temporanea – a determinate disposizioni costituzionali poste a tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, comporterebbe non solo un rafforzamento dello stato di diritto ed uno scivolamento verso un disequilibrio; dall'altro la costituzionalizzazione della revoca



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

della cittadinanza sarebbe oltremodo “inetta” e “vergognosa” in quanto «la Costituzione non è destinata ad essere ricettacolo di misure autoritarie, possibilmente incostituzionali» (Beaud 2016).

Non solo. In un recente editoriale, il Prof. Pfersmann (2016 a e b) ha opportunamente spiegato come le democrazie contemporanee sono perennemente in bilico su un precipizio: da un lato aspirano alla protezione delle libertà individuali, dall'altro sentono il bisogno di garantire efficacia alle azioni intraprese contro i pericoli per la collettività. Come ovvio che sia, i due modelli si presentano diametralmente opposti.

Il problema di fondo è che le modifiche apportate dal legislatore ordinario all'istituto della cittadinanza sono oramai divenute ostaggio degli schieramenti politici di destra e di sinistra – che lo inseriscono nei rispettivi programmi – e che vedono la normativa espandersi e ridursi a seconda di chi ottiene la maggioranza alle elezioni.

Ma la volontà di modificare il quadro giuridico, intervenendo direttamente sul Testo costituzionale, deve essere necessariamente slegata da contingenti logiche partitiche. Le parti devono assumersi l'onere di raggiungere un accordo che va al di là della mera maggioranza di governo, aspirando a un larghissimo consenso. In questo caso il consenso è mancato e le critiche derivanti dalla proposta di revoca della cittadinanza sono state rivolte in due direzioni: nei confronti del Presidente della Repubblica, in qualità di ideatore, in quanto egli dovrebbe limitarsi a svolgere il ruolo di garante dello Stato e della Costituzione; e nei riguardi della *gauche*, colpevole di aver sostenuto una misura ritenuta tipicamente di destra e nei cui confronti si era da sempre fortemente opposta.

Un'osservazione di merito appare doverosa: è comprovato che l'introduzione all'interno degli ordinamenti di pene severe da infliggere



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

a coloro che si macchiano di gravi reati non ha mai eliminato definitivamente la criminalità e non ha mai impedito il concretizzarsi di tali azioni delittuose. Dunque, la revoca della cittadinanza, benché rappresenti una sanzione particolarmente grave, potrebbe non essere la soluzione più adeguata. Piuttosto potrebbe rappresentare un efficace fattore deterrente l'adozione di pene da infliggere a coloro che costituiscono la rete di supporto logistico e giocano un ruolo dietro le quinte rispetto a quelli che materialmente compiono attacchi terroristici. Nel frattempo, sarebbe senz'altro proficuo un maggiore coinvolgimento dell'autorità giudiziaria nel procedimento di irrogazione della sanzione della revoca della cittadinanza.

3. Il dilemma della riforma

Lo scorso 30 marzo il Capo dello Stato, avendo appurato che i due rami del Legislativo non fossero riusciti ad approvare il testo nella medesima formulazione, ha posto fine al travagliato iter di riforma, dichiarando che non avrebbe proceduto alla convocazione del Congresso del Parlamento a Versailles per l'approvazione della riforma costituzionale, in virtù del fatto che «un compromesso appare irraggiungibile».

La convocazione del Congresso, infatti, avrebbe rappresentato una valida alternativa "presidenziale" all'indizione del *referendum* (che può essere privilegiata nei casi in cui il Capo dello Stato sia consapevole che non ci sia una solida maggioranza all'interno dell'Istituzione parlamentare), il quale però avrebbe potuto svolgersi unicamente nel caso in cui il testo fosse stato votato in maniera identica da entrambe le Camere (cosa che, come si è visto finora, non è avvenuta) e sarebbe stato considerato



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

approvato solo se avesse riportato la maggioranza dei tre quinti dei voti validi, ai sensi dell'art. 89 della Costituzione, che disciplina per l'appunto le modalità della procedura di revisione costituzionale.

Sebbene non fosse ancora prevedibile l'interruzione della procedura di revisione costituzionale, né tantomeno il verificarsi di ulteriori episodi di violenza, il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 3 febbraio, ha annunciato la presentazione da parte dei Ministri della Giustizia, Finanze ed Interni di un **disegno di legge** recante disposizioni «renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale». Il testo, approvato da entrambe le Camere, è stato promulgato lo scorso 3 giugno a rafforzamento dell'arsenale di prevenzione nella lotta contro il terrorismo, indirizzando la legislazione verso un maggiore garantismo e cercando di allontanare il più possibile il fantasma de «Impuissance de l'État» rispetto alle minacce del terrorismo globale.

Inoltre, con la notizia degli ultimi episodi di violenza sempre riconducibili a *Daesh* (dalla strage avvenuta sulla *promenade des Anglais* lo scorso 14 luglio all'omicidio del sacerdote in una chiesa nei pressi di Rouen), il Parlamento francese ha prorogato l'*État d'urgence* (*Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016*), che durerà quindi fino alla fine di gennaio del 2017, legittimando lo sconfinamento verso uno stato di emergenza permanente. A tal ragione si manifesta sempre più come improcrastinabile un approfondimento della tematica scetro da condizionamenti ideologici, dagli accadimenti contingenti ed improntato all'obiettivo di raggiungere una soluzione ragionata e condivisa, in grado di assicurare un adeguato bilanciamento tra interessi costituzionali contrapposti.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

Bibliografia

Beaud, O. (2016), «*Ce projet de réforme constitutionnelle est inutile et inepte*», in *Le Monde*, 1 février 2016.

Comptes rendus de la Commission des Lois, Audition de MM. Olivier Beaud sur le projet de loi constitutionnelle n. 395 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la Nation, <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20160229/lois.html#toc15> (consultato il 10 ottobre 2016).

Lagarde, P., (2016) «*Le débat sur la déchéance de nationalité*», in *La Semaine Juridique - Édition Générale* – N. 5.

Pfersmann, O., (2016 a), «*L'état d'urgence: la petite exception en dehors de la grande Constitution*», in *Democrazia e Sicurezza*, anno VI, n. 2.

Pfersmann, O., (2016 b) «*Sur l'état d'urgence et la déchéance de nationalité*», in *Cités 2* (N° 66), p. 103-112



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sulla normativa

Abstract

The Withdrawal of Status Civitatis in the Constitution: A Failed Reform

After the last terrorist Paris attacks, French Prime Minister presented a project of constitutional reform to the Parliament. This paper provides an overview of the withdrawal of French nationality, focusing on the project of reform and the political debate, even if it was just provided by the Civil Code. It considers the judicial framework and analyzes how the constitutionalization of the removal of French nationality against terrorists is related to several human rights law principles (for example the right to have nationality).

Keywords: French Republic, constitutional reform, withdrawal of French nationality, terrorism prevention purpose, security measures



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

Carcere e salute. Voci fioche di persone detenute

di Maurizio Esposito *

1. Prodromi

In questo articolo presento alcuni risultati che emergono da una ricerca empirica, costruita attraverso le voci narranti delle persone detenute, sul vissuto socio-relazionale della malattia cronica nelle carceri italiane. Per chi fosse interessato ad approfondire l'argomento, troverà tali risultati per esteso all'interno della mia monografia *Il doppio fardello. Narrazioni di solitudine e malattia di persone detenute*, pubblicata da pochi mesi per i tipi della Cedam di Padova, nella collana referata «Sfide sociologiche e ricerca sociale». Il titolo scelto per il libro fa riferimento al concetto che intende la compresenza nell'*individuum* di una limitazione sia della libertà personale che della salute, in assoluto diritti fondamentali irrinunciabili, tale da produrre una sorta di *dividuum*, ovvero di individuo scisso e dimidiato, appunto, tra esigenze di trattamento e bisogni di salute.

* Professore associato di Metodologia della pianificazione sociale presso il Dipartimento di Scienze umane, sociali e della salute dell'Università di Cassino e del Lazio meridionale. Contributo su invito.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

Nel 2007 pubblicavo per FrancoAngeli una curatela dal titolo *Malati in carcere. Analisi dello stato di salute delle persone detenute*: uno studio relativo alla presenza di malattie – soprattutto in riferimento a quelle croniche – tra le persone in regime di detenzione. I dati ufficiali forniti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia dimostravano una significativa prevalenza di patologie all'interno delle mura carcerarie rispetto al mondo dei cittadini liberi, dati che diventavano dirimpenti quando tale differenza veniva attestata in una prevalenza intramuraria di circa dieci volte maggiore nel caso della tossicodipendenza e del virus HIV, di circa sei volte superiore per le malattie infettive, di più del doppio per i disturbi mentali e le malattie epatobiliari. Il libro si avvaleva di contributi provenienti da ambiti accademici, istituzionali e del terzo settore, e per la prima volta presentava dati statistici ufficiali sulla presenza di malattie in carcere in Italia. Ma si trattava di un lavoro di tipo descrittivo, che si manteneva sospeso sulla cresta dell'onda nomotetica, e che nonostante i sinceri sforzi mancava di un tratto elativo imprescindibile: la voce delle persone detenute.

Da allora, mi sono riproposto di continuare la mia ricerca con un approccio qualitativo, che rendesse la comprensione del fenomeno maggiormente condivisa e costruita in relazione alle voci "da dentro", alle testimonianze delle persone detenute: l'obiettivo principe era quello di travalicare la *Erfahrung*, ovvero la parte oggettiva dell'interazione umana, quello che "succede alla persona", per provare ad addentrarsi invece nella *Erlebnis*, ovvero nella percezione soggettiva dell'esperienza vissuta, la parte qualitativa appunto dell'approccio sociologico, quello che «la persona vive sulla sua pelle» (cfr. Bauman 2014, 25-27).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

Il punto di partenza della questione salute in carcere non può che essere quello riguardante le disuguaglianze sociali di salute. Uno degli aspetti principali che caratterizzano la vita di un detenuto rispetto ad un cittadino libero è la totale forzata scissione dall'ambiente di provenienza e dalla comunità affettiva nella quale era incluso: la perdita della libertà significa la rinuncia involontaria ad una serie di possibilità che vengono azzerate dal momento dell'ingresso in un istituto di detenzione. Il concetto di *pecking order* (Conley 2004), che spiega come nella società moderna i primi accumulano sempre più vantaggi a danno degli ultimi, può senza dubbio essere indicativo del processo di causazione negativa che moltiplica gli svantaggi per questa popolazione.

Uno sguardo ai Codici internazionali, sovente disattesi, può essere utile per inquadrare la problematica. Nel 1955 le Nazioni Unite emanano le *Standard Minimum Rules for the Treatment of the Prisoners*, poi modificate nel 1977 (U.N. Doc. E/5988), in cui viene ribadito come «la pena, mai violativa della dignità umana, debba essere funzionale a un graduale reinserimento sociale. La dignità umana calpestata nelle prigioni è l'evento che non deve accadere, la soglia che non deve essere superata. Vita in carcere e vita fuori dal carcere non devono rispondere a regole troppo diverse» (Gonnella 2014, 137); e infatti, all'art. 60, si stabilisce che «vanno minimizzate tutte le differenze tra la vita in carcere e la vita libera le quali riducono la responsabilità dei detenuti e la loro dignità umana».

Queste prescrizioni vengono adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che nel 2006 (Racc. 2/2006) approva definitivamente le *European Prison Rules*, un complesso di disposizioni specificatamente rivolte al mondo carcerario, un vero e proprio ordinamento penitenziario non vincolante (Ivi, 140). La finalità delle *European Prison Rules* è stabilire



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

un insieme di regole minime su tutti gli aspetti dell'amministrazione penitenziaria che siano essenziali per assicurare condizioni umane di detenzione e un trattamento positivo ed efficace.

Gli obiettivi fondamentali delle *European Prison Rules* si possono identificare nel riaffermare che il fine della detenzione è la rieducazione e la risocializzazione del recluso, che non si deve aggravare la pena della detenzione attraverso disposizioni irragionevoli, sottolineando l'imprescindibilità della tutela e del rispetto dei diritti fondamentali degli individui e della dignità umana. Tra le varie disposizioni delle Regole Europee, è opportuno proporre una disamina di quelle che, direttamente o indirettamente, hanno maggiore attinenza in materia di salute. Consideriamo perciò i primi 3 articoli dei «Principi fondamentali», che nella versione iniziale del 1987 affermano in senso generale:

1. La privazione della libertà deve eseguirsi in condizioni materiali e morali che assicurino il rispetto della dignità umana e in conformità con queste regole.
2. Le regole devono essere applicate imparzialmente. Non si deve operare alcuna discriminazione per razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altro tipo, origini sociali o nazionali, nascita, condizione economica di altro tipo.
3. La finalità del trattamento dei condannati deve essere quella di salvaguardare la loro salute e dignità e, nella misura in cui lo permetta la durata della pena, di sviluppare il loro senso di responsabilità e incoraggiare quelle attitudini e competenze che potranno aiutarli nel reinserimento sociale, con le migliori prospettive di vivere senza violare la legge e di provvedere ai propri bisogni dopo la dimissione.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

Possiamo osservare che il diritto alla salute è esplicitamente dichiarato all'art. 3 e chiarisce peraltro che la tutela della salute rappresenta la «finalità del trattamento».

Nella parte seconda delle *Rules*, intitolata «Gestione degli istituti penitenziari», risultano pertinenti in tema di salute le direttive riguardanti i «locali di detenzione» che devono: rispondere a requisiti di sanità e igiene; tutelare gli spazi vitali dei reclusi, quindi porre attenzione alle condizioni di sovraffollamento; tenere conto delle condizioni climatiche, del riscaldamento, dell'aerazione e illuminazione; per ciò che riguarda i servizi sanitari, questi devono soddisfare i bisogni naturali dei detenuti, rispondere a criteri di pulizia e decenza e deve essere favorito un accesso agevole a tali installazioni. Nelle revisioni successive, verrà anche introdotto il rispetto della *privacy*.

Le *European Prison Rules* sono state poi ampliate con la parte III sulla Salute. Di seguito, riportiamo alcuni degli articoli inerenti al diritto ad un ambiente igienico e più in generale alla salute dei detenuti:

Igiene

1. Tutti gli spazi di ciascun istituto devono essere tenuti in perfetto stato e sempre puliti.
2. Quando i detenuti fanno ingresso in istituto, le celle o gli altri locali ai quali sono destinati devono essere puliti.
3. I detenuti devono avere un accesso immediato ai servizi igienici che siano salubri e rispettino la *privacy*.
4. Devono essere previste strutture adeguate affinché ciascun detenuto possa usufruire di un bagno e di una doccia, a temperatura adatta al clima, se possibile quotidianamente, ma almeno due volte a settimana (o più frequentemente se necessario) conformemente ai principi generali di igiene.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

5. I detenuti devono tenere la propria persona, i vestiti e la zona letto puliti e ordinati.

6. Le autorità penitenziarie devono fornire loro i mezzi per la pulizia inclusi articoli per l'igiene personale, materiali e utensili per la pulizia generale.

7. Speciali provvedimenti devono essere adottati per le necessità igieniche delle donne.

2. Narrazioni di solitudine e di malattia oltre le sbarre

La ricerca empirica, che costituisce il fuoco specifico del lavoro in oggetto, ha previsto la somministrazione di 180 interviste semistrutturate a detenuti, affetti da malattie croniche, delle carceri di tre regioni italiane: Emilia Romagna, Lazio e Campania.

Tra i risultati emersi, una chiave di lettura fondamentale è quella relativa alla percezione del tempo in carcere. Lo stato di possibile alienazione legato alla percezione del tempo viene infatti ben descritto da Erving Goffman, che in *Asylums* (1968) asserisce come di fatto risulti molto diffusa fra gli internati la sensazione che il tempo passato nell'istituzione sia sprecato, inutile, o derubato alla propria vita; è un tempo che deve essere cancellato, un qualcosa che deve essere "passato" o "segnato" o "ritardato". Si tratta sostanzialmente di un tempo "ibernato", che si allunga e si riavvolge su se stesso senza passare, e che scandisce sostanzialmente i ritmi imposti dalle autorità.

Anche il nostro campione d'analisi conferma una condizione di sofferenza nella vita carceraria, fatta di ritualità, monotonia e senso di abbandono. Vivere il già citato "doppio fardello" in carcere significa anche essere condizionati da alienazione e disimpegno nella gestione del pro-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

prio tempo, che prelude a una sorta di scissione: da un lato la persona detenuta, che vede il tempo scorrere monotono e lento; dall'altro la persona malata, che invece percepisce il proprio tempo in modo opposto, perché «il tempo è prezioso, è poco, non va sprecato, viene vissuto con impazienza [...]. Ma, cosa ancora più terribile, il tempo stesso sembra crollare, perdere il proprio potere organizzativo» (Good 1999, 193). Ecco l'ossimoro: da un lato il tempo rigidamente organizzato, quello della istituzione totale; dall'altro il tempo disorganizzato e percepito come limitato e caduco, quello del malato; quando questi modi di percepire il tempo si trovano a convivere in una persona, la dissociazione diventa la regola, come si vedrà anche *infra*.

La vita della persona privata della sua libertà e anche di uno stato di salute accettabile è regolata dalle imposizioni dell'amministrazione penitenziaria, che ne organizza la vita quotidiana e ne stabilisce i ritmi: ogni attività corrisponde ad un dato orario e all'interno di uno schema prefissato, i detenuti vivono un'esistenza dove le sorprese sono rare ed ogni evento è largamente pianificato in anticipo. Tutto ciò produce un senso di incapacitazione, di *disempowerment* e di mancanza di autonomia, che è stato ben descritto con il termine di «infantilizzazione».

La dimensione temporale riproduce in pieno l'immagine dell'istituzione totale: tutto è disciplinato da un altro individuo, il detenuto non si appartiene, ma deve attendere le figure che gli permettano di muoversi dentro e fuori la sua cella. Solo il rifiuto di sé, dei suoi bisogni corporali e comunicativo-relazionali può liberarlo dal circuito della subordinazione totale della sua vita. Il letterato russo Andrej Sinjavskij ha fatto una considerazione durante l'esperienza del lager che si adatta molto bene alle presenti considerazioni: «forse qui dentro il tempo viene concepito come spazio, è



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

questo l'enigma. È come camminare attraverso il tempo, ma la cosa più strana è che invece rimani fermo dove sei, senza muoverti, con le gambe legate, e ti senti trascinato indietro, nel passato, così che, tornando in te, ti stupisci che sia già trascorso un anno e sia di nuovo autunno» (1987, 125). Come ci dice un detenuto:

Cella, due ore all'aria, cella, le giornate qua sono tutte uguali.

Alain Brossat (2003) conia il termine «morte a fuoco lento», per specificare l'inesorabile inerzia alla quale è sottoposto il corpo della persona detenuta dopo anni di carcere. E infatti in quel luogo il senso del tempo assume una veste tragicamente monolitica: ripetizioni senza fine, e il senso contraddittorio di un tempo sospeso della vita sociale e libera e un tempo invece che continua a scorrere e a vederli cambiare aspetto, inesorabile, come per Dorian Gray.

Un tempo senza tempo quello di chi vive la detenzione. Per molti reclusi, il tempo presente è percepito solo in termini di condanna e di esperienza carceraria, una parentesi coatta nella propria vita, e per questo frequentemente associato ad esperienze di isolamento, impotenza e frustrazione.

Ci sono poche cose da fare... stai sempre in carcere.

La giornata è sempre la stessa. Ti svegli, ti lavi, pulisci la cella, poi fai qualcosa, poi pranzi e poi di nuovo qualcosa, poi ceni e poi te ne vai a dormire.

In una rievocazione narrativa e autobiografica, riportata dalla Medlicott (1999, 212), lo scrittore russo Viktor L'vovič Kibal'čič, meglio cono-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

sciuto come Victor Serge, racconta la sua percezione del tempo, che lascio in lingua originale perché il senso intimo possa essere pienamente colto:

here I am back in a cell. Alone. Minutes, hours, days slip away with terrifying insubstantiality. Months will pass away like this, and years. Life! The problem of time is everything. Nothing distinguishes one hour from the next: the minutes and hours fall slowly, torturously. Once past, they vanish into near nothingness. The present minute is infinite. But time does not exist. (Serge 1970, 30)

Come spiegava egregiamente Vittorio Foa già più di mezzo secolo fa:

a partire dal quarto o quinto anno di reclusione (ne ho constatato in me stesso l'inizio verso la fine del terzo anno), con l'attutirsi dei ricordi di azione e col meccanizzarsi di ogni movimento, il tempo si vuota e si fa geometrico e spaziale. Si ripensa il passato o ci si rappresenta il futuro come in una esteriore contemplazione priva di legami colla volontà ormai assente. (Foa 1949, 299-300).

Per Foa, il paradosso è che i giorni in carcere passano lentamente, mentre i mesi e gli anni passano velocissimi, e la sensazione sperimentata di «ibernazione» porta così solo a un invecchiamento precoce e inconsapevole, che sovente si accompagna, come più volte asserito anche dai nostri detenuti, ad un senso di incapacitazione e di monotona rassegnazione, di espropriazione e nullificazione, tanto che egli stesso scriverà, a distanza di molti anni, che «la staticità della vita quotidiana vulnera, insieme con la percezione del tempo, anche la percezione di se stessi» (Foa 1991, 87).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

Vi sono detenuti che passano gran parte del giorno in cella, subendo una dilatazione del tempo, non scandita dagli orari stabiliti dall'amministrazione penitenziaria se non per i controlli di rito, ossia gli appelli per verificare la presenza del detenuto. In questo arco temporale ogni detenuto può fare quello che vuole, anche lasciarsi andare completamente, magari saltando la colazione, il pranzo o la cena.

Sto sempre in stanza, esco solo quando vado al colloquio. Non partecipo neanche a nessun progetto.

Il colloquio costituisce allora per la maggior parte di essi un momento di distacco dalla routine, e di ripresa di contatto con il mondo reale; come afferma Woodall (2007, 135-137) in una interessante ricerca qualitativa condotta su giovani detenuti, il tempo delle visite familiari viene descritto come un tempo di eccitazione in cui i carcerati si sentono finalmente parte del mondo libero; ma a questa sensazione fa da contrappeso esistenziale quella immediatamente successiva, in cui si ritorna in cella, si ritorna alla realtà e bisogna ricominciare a fare i conti con la miseria della propria solitudine.

Sono 5 mesi che non esco di cella e rimango a letto tutto il giorno. A volte ho i colloqui con i miei anziani genitori, che ogni volta che mi vedono iniziano a piangere. La mia vita è rovinata. Tutto il giorno ho in testa il processo, tutto ciò che ho perso: gli affetti, i beni.

Alcuni detenuti rispondono di sentirsi infelici, stressati e depressi, altri si descrivono come arrabbiati, nervosi e frustrati: è in questi momenti che il rapporto con gli altri compagni diventa fondamentale in termini di



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

ristrutturazione del proprio vissuto e di superamento delle proprie malinconie.

Il libro si dipana nella considerazione di svariati fuochi di ricerca e chiavi di lettura: lo spazio e il tempo, il passato nostalgico, il presente anomico, il futuro incerto, e ancora la malattia come stigma sociale, i timori per il reinserimento sociale, la partecipazione - spesso mancata - alle attività trattamentali, il *case study* della detenzione femminile, la maternità mancata ed altro ancora.

3. Detenuti-tipo e tempi del fatalismo

Volendo provare a “tirare le fila” delle analisi operate, abbiamo provato a proporre una classificazione di detenuti-tipo incontrati nel nostro lavoro, nel riconoscimento weberiano che specifica come i tipi ideali non siano né un ideale a cui aspirare né tanto meno una media statistica, quanto piuttosto una forma pura che serve come modello per orientare la ricerca sulla realtà fattuale incontrata. Si tratta dunque di un concetto qualitativo, che proveremo a costruire selezionando e accentuando alcuni aspetti della realtà di studio. Naturalmente, e proprio per questo, esso non ha dunque nessuna pretesa di esaustività, ma può divenire utilissimo dal punto di vista euristico laddove può aiutare a costruire categorie concettuali generali.

Per costruire tali categorie, prenderemo in esame le intuizioni di Eric Berne (2000) relativamente ai processi di copioni di vita e tempo. Secondo lo psicologo transazionale, quello che le persone si aspettano dal proprio futuro è fortemente influenzato dalle decisioni sulla vita che



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

hanno preso fin da bambini. Ciò che è interessante nel nostro contesto è che, per ognuno dei cinque copioni descritti, si propone una metafora indicante un mito greco che ben si attaglia al campione preso in considerazione nel presente studio.

È così possibile costruire *ex post* i seguenti cinque tipi ideali:

1. *Il detenuto-Eracle*. La parola-chiave di questa tipologia è *finché*. Si accetta il presente ma in vista di un futuro migliorativo, così come Eracle accetta di sostenere le dodici fatiche per diventare semidio, in un senso che è stato da più parti letto come metafora di cammino spirituale verso la “redenzione”. Le fatiche non sono relative solo all’uccisione di draghi o ad atti eroici in senso stretto: tra esse, c’è anche la pulizia delle stalle di Augia, con migliaia di buoi e di altri animali. Il detenuto-Eracle accetta la propria condizione, e riconosce la propria pena all’interno di un percorso di revisione critica che potrà portarlo alla “redenzione” del reinserimento in società e del ri-congiungimento con la propria famiglia, anche ove ciò dovrà significare “pulire stalle e letame”, ovvero adattarsi a lavori e a situazioni non scelte ma che riterrà utili a tale percorso. Nella nostra ricerca, tale tipo di detenuto ben ci viene rappresentata dalle seguenti affermazioni:

Il mio futuro sarà positivo perché non ho nessuna intenzione di tornare in carcere. La mia vita è con la mia famiglia, io ho bisogno di loro e loro hanno bisogno di me.

E ancora:



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

Il futuro io lo immagino buono, positivo, devo vederlo così è questo che mi dà forza per andare avanti. Mi manca la libertà, e questo mi fa pensare che il carcere ora basta, basta stare qui, voglio cercare lavoro, rifarmi una vita, pensare a mio figlio ai miei cari, che sono lontani e mi mancano.

2. *Il detenuto-Damocle.* La parola-chiave qui è *dopo*. Non si potrà mai godere di ciò che ci è dato perché su di noi incombe un pericolo sempre imminente. Così avviene per il mito di Damocle, che smette di pensare che il tiranno di Siracusa Dionigi sia un uomo assai fortunato quando questi gli fa trovare una spada attaccata ad un sottile crine di cavallo che pende sulla propria testa. Tale metafora indica l'insicurezza e il timore nei confronti di qualcosa che potrebbe nuocerci all'improvviso. Il detenuto-Damocle ha sogni per il futuro, ma è consapevole che essi sono per ora irrealizzabili; nello specifico, egli ha timore soprattutto per la propria sicurezza e per la propria salute, come abbiamo visto relativamente alla paura di essere contagiati da malattie infettive, al timore di perdere i propri figli, al timore della morte in cella e così via:

Non lo so. Vorrei poter cambiare il mio passato per avere un presente diverso e chissà forse un futuro migliore, ma non lo vedo molto bene con questa malattia addosso.

Vi è anche la paura di non essere forti abbastanza per non ricadere negli errori del passato, evidenziando così un forte senso di insicurezza per il domani:



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

Incerto, molto incerto. Troppe volte quando sono uscito dal carcere mi ero ripromesso di non rientrare più e invece eccomi qua. Il mio futuro quindi lo vedo molto incerto.

3. *Il detenuto-Tantalo*. La parola-chiave di questo idealtipo è *mai*. La persona di questo tipo non riesce mai ad ottenere ciò che desidera perché in realtà non ci prova mai, appunto. Il mito di Tantalo, conosciuto anche come “Supplizio di Tantalo”, consiste nel fatto che egli, sentendo il bisogno di mangiare e di bere, non riesce tuttavia a soddisfarlo, pur essendo circondato da cibo e acqua a volontà. Il detenuto-tantalo è il contrario di quello Eracle: egli è perennemente indeciso e forzatamente insicuro; non partecipa alle attività trattamentali, pur riconoscendone talvolta la funzione positiva; vive in uno stato «ibernato», attendendo ignavo che il tempo passi, e «che sia di nuovo autunno», come scriveva Sinjavskij. E così:

La passo in solitudine la giornata, io sono sempre in stanza dalla mattina alla sera, non esco mai e non faccio nessuna attività. Guardo la televisione e basta.

4. *Il detenuto-Aracne*. Qui la parola-chiave è *sempre*. Si ripetono sempre le stesse attività, e dunque sempre gli stessi errori. Aracne sfidò Minerva nell'arte del ricamo, ma venne da essa tramutata in ragno e costretta a tessere una tela per l'eternità. Il detenuto-Aracne, al contrario di quello Tantalo, partecipa alle attività, ma lo fa in modo apatico e senza coinvolgimento. Il suo tempo è ripetitivo, routinario e grigio, un tempo *blasé*, senza colori. Non è un caso che Aracne tenti



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

il suicidio, come accade spesso ai detenuti che vivono senza obiettivi e privi di relazioni sociali significative. Non sono pochi i casi di detenuti Aracne nella nostra indagine:

La giornata in carcere è noiosa, monotona. Stai a letto davanti la tv. Puoi fare un'ora di passeggio ma io non vado perché la mattina fa freddo, per cui sto a letto. Il carcere non è che può dare tanto, sì, insegna un po' di educazione tutto qui. Per chi non fa niente il carcere è monotono anche perché abbiamo pochissimo spazio.

Non si fa mai nulla di particolare, forse chiederei un po' più di attività per tenerci più impegnati in modo che non pensiamo e facciamo sempre le stesse cose.

5. *Il detenuto-Sisifo*. La parola-chiave di questa tipologia è *quasi*. Le persone caratterizzate da questo copione di vita sembra sempre che arrivino a destinazione, ma poi per un motivo o per un altro si fermano, e ci arrivano "quasi", appunto. Il mito di Sisifo rappresenta bene tale eventualità, laddove egli viene condannato per l'eternità a spingere un masso fino alla cima di un pendio, ma ogni volta che la raggiunge il masso rotola nuovamente fino alla base, per l'eternità. Il detenuto-Sisifo sente una insoddisfazione continua per quello che fa, e non riesce a portare a termine il proprio lavoro e le proprie attività; egli ci prova, ma poi si rassegna al processo di «prigionizzazione»¹ (cfr. Clemmer 1940), in un circolo vizioso che può diventare un vero e proprio labirinto esistenziale. E così:

¹ Con questo termine, Clemmer identifica l'assunzione in grado maggiore o minore del folklore, dei modi di vita, dei costumi e della cultura generale del penitenziario, e più



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

Io non lo vedo un futuro. Anzi lo vedo problematico. Cerco di fare qualcosa. Vorrei cambiare quando sarò fuori però è difficile. E allora lascio stare.

4. Conclusioni

In conclusione, trascendendo dal nostro contesto e provando a proporre un ragionamento di tipo più generale ed epistemico, possiamo senza dubbio affermare che la possibilità di narrare la propria vita può trasformare la sociologia della salute in sociologia clinica, con un significato che prescinde dalla sola componente teorico-concettuale per inoltrarsi invece in una vocazione più prettamente pro sociale e in qualche modo catartica, perché «la malattia, nello stesso momento in cui arreca sofferenza, dolore e infelicità, se viene trasformata in narrazione ha la possibilità di risvegliarci dalla convenzionalità e dalla finitudine, generando una risposta creativa e rivitalizzando il linguaggio e l'esperienza» (Good 1999, 252).

Il racconto, in quanto tale, diventa realtà vissuta, e soprattutto diventa catarsi esistenziale nel suo stesso dipanarsi, perché, come racconta Alessandro Baricco in *Barnum*:

a prescindere dalla cultura alta o bassa, è il racconto della realtà che ti incunea la realtà nella testa, e te la fa esplodere dentro. I fatti diventano tuoi o

recentemente Morris e Morris (1963, 169) lo identificano come il processo di «continuous and systematic destruction of the psyche in consequence of the experience of imprisonment». Così scrive anche Baratta, per cui il carcere non può in nessun modo assolvere una funzione rieducativa, ma può solo «educare al carcere» (1982, 186); così, egli parla di «educazione criminale» o anche di «educazione a buon detenuto» (*Ivi*, 187).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

quando ti schiantano la vita, direttamente, o quando qualcuno te li compone in racconto e te li spedisce in testa. Che vuol dire anche: raccontare non è un vezzo da dandy colti, è una necessità civile che salva il reale da un'anestetizzata equivalenza. Il racconto, e non l'informazione, ti rende padrone della tua storia.

Pierre Bourdieu descrive in modo ineccepibile quello che accade quando persone marginali, le cui parole solitamente vengono gridate perché possano essere ascoltate, vengono in contatto con un ambiente quieto, non giudicante, di paziente ascolto, come quello che abbiamo provato a creare durante le nostre interviste:

some respondents, especially the most disadvantaged, seem to grasp this situation as an exceptional opportunity offered to them to testify, to make themselves heard, to carry their experience over from the private to the public sphere; an opportunity also to explain themselves in the fullest sense the term, that is, to construct their own point of view both about themselves and about the world and to bring into the open the point within this world from which they see themselves and the world, become comprehensible, and justified, not least for themselves. It even happens that, far from being simple instruments in the hands of the investigator, the respondents take over the interview themselves. The density and intensity of their speech, and the impression they often give of finding a sort of relief, even accomplishment, convey, along with everything else about them, *a joy in expression*. (Bourdieu 1999, 615, corsivi dell'autore)

La narrazione non è, dunque, solo un mezzo asciutto e codificato per descrivere asetticamente una realtà: al contrario, essa è una «forma discorsiva simbolica» (cfr. Ricoeur 1984), che costruisce gli eventi nel mo-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

mento stesso in cui si dipanano, e produce auto-giudizi per il narratore perché gli comunica che sorta di persona è, o potrebbe essere (Medlicott 1999, 228).

Uno studio in un ambito così idiografico, come quello qui presentato, deve avere l'ambizione di trascendere l'ambito stesso in questione, e provare a fare teoria "dal basso", considerando il fuoco di studio nella lettura utilizzata da Bertaux e Delcroix (2000, 83) quando parlano di "perla sociologica", ovvero un piccolo frutto ma prezioso in quanto capace di illuminare situazioni che travalicano i confini del *case study*.

La sociologia, in questo, può rivestire un'importanza paradigmatica: nel suo essere disciplina, essa – in accordo con Bauman (2014) – deve abbandonare i suoi fantasmi oggettivistici e nomologici, e guardare invece dentro le vite delle persone, nei loro vissuti esperienziali e interagenti con l'altro. Le narrazioni di vita – o di solitudine e di malattia, come nel nostro contesto – lungi dall'essere appassionate descrizioni formali ed estetiche, raccontano la storia sociale in cui esse si svolgono, diventando materiale proficuo per una visione applicativa della sociologia, per una sociologia che debba e possa servire a tracciare le mappe per un reale ma costante cambiamento della società.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

Bibliografia

Bauman Z. (2014), *La scienza della libertà. A cosa serve la sociologia*, Trento: Erickson.

Berne E. (2000), *Ciao... e poi?*, Milano: Bompiani [ed. orig. 1975].

Bertaux D. e C. Delcroix (2000). *Case Histories of Families and Social Processes: Enriching Sociology*, in P. Chamberlayne, J. Bornat e T. Wengraf (eds.), *The Turn to Biographical Methods in Social Science*, London: Routledge.

Bourdieu P. (1999), *The weight of the world: Social suffering in contemporary society*, Stanford: Stanford University Press.

Brossat A. (2003), *Scarcerare la società*, Milano: Elèuthera [ed. orig. 2001].

Clemmer D. (1940), *The Prison Community*, New York: Holt, Rinehart and Winston.

Conley D. (2004), *The Pecking order*, New York: Pantheon.

Esposito M. (2010), *The Health of Italian Prison Inmates Today: A Critical Approach*. *Journal of Correctional Health Care*, 16 (3).

Esposito M. (2012), "Double Burden": *A Qualitative Study of Unhealthy Prisoners in Italy*, in *International Journal of Prisoner Health*, 8 (1).

Esposito M. (2015), *Women in prison: unhealthy lives and denied well-being between loneliness and seclusion*, in *Crime, Law and Social Change*, 63(3-4), pp. 137-158.

Esposito M. (cur.) (2007), *Malati in carcere. Analisi dello stato di salute delle persone detenute*, Milano: FrancoAngeli.

Foa V. (1949). *Psicologia carceraria*, in *Il Ponte. Rivista mensile di politica e letteratura*, 5 (3).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

Foa V. (1991), *Il cavallo e la torre. Riflessioni su una vita*, Torino: Einaudi.

Goffman E. (1968), *Asylums, Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino: Einaudi [ed. orig. 1961].

Gonnella P. (2014), *La soft law internazionale e la sua cogenza in ambito penitenziario*, in *Democrazia e diritto*, 3, pp. 133-142.

Good B.J. (1999), *Narrare la malattia*, Torino: Edizioni di Comunità [ed. orig. 1994].

Medlicott D. (1999), *Surviving in the time machine: Suicidal prisoners and the pains of prison time*, in *Time & Society*, 8.

Ricoeur P. (1984), *Time and Narrative*, Chicago: Chicago University Press.

Serge V. (1970), *Men in prison*, London: Gollancz.

Sinjavskij A. (1987), *Buona notte!*, Milano: Garzanti [ed. orig. 1984].

Woodall J. (2007), *Barriers to positive mental health in a young offenders institution: a qualitative study*, in *Health Education Journal*, 66.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Osservatorio sociale

Abstract

Prison and Health. Feeble Voices of Imprisoned People

The paper deals, through a sociological approach, the delicate problem of health of inmates in Italian prisons, representing an act of explicit accusations against the prison system as it is today in Italy. After introducing the themes of social inequalities in health, and having framed the right to health also from a legal point of view, we present the results of a qualitative research conducted in prisons in three Italian regions (Campania, Lazio, Emilia Romagna) on a significant sample of inmates with chronic diseases. The survey refers to persons detained who are living an existential condition that limits not only their freedom, but also is the result of chronic diseases that disrupt relations and future prospects, up to denote them as “prisoners-none”, a piece of the population for which the prison serves as a mere “social vacuum”, often with no way out and no real prospects.

Keywords: health, prison, Italy, inequalities, chronic diseases.





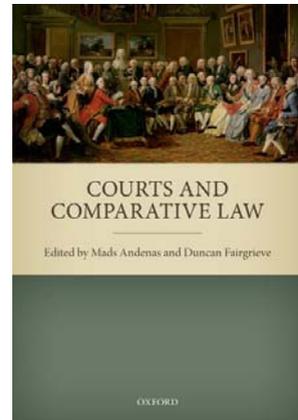
anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

Mads Andenas, Duncan Fairgrieve (eds.),
Courts and Comparative Law,
Oxford University Press, Oxford,
2015, pp. 768

L'oramai noto processo contemporaneo di *judicial globalization* ha rievocato una tipologia di approccio al diritto abbandonato, secondo diffuso convincimento, con la nascita dello Stato nazione la cui tradizione, seppur scendendo a compromessi con la naturale propensione del legislatore a trarre ispirazione dal diritto comparato per lo sviluppo di riflessioni sulla riforma dell'ordinamento interno, si è mostrata ostile all'adozione del metodo comparatistico da parte dei giudici nel quadro della loro attività ermeneutica. Nel mondo globale, di contro, il diritto comparato assiste, in modo sempre più strutturato, le Corti nazionali, internazionali e sovranazionali nella dinamica interpretativa della normativa interna come di quella internazionale e comunitaria lungo un percorso di ricerca di un generalmente condiviso criterio che, lungi dall'assumere carat-





anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

tere assoluto, è suscettibile di rivelare l'utilità del ricorso alla comparazione proprio in ragione della sua imperfezione.

Riprendendo un risalente dibattito riguardante la concezione della comparazione come metodo o come disciplina scientifica – fondato sulla contrapposizione tra l'assunto in base al quale il diritto comparato non è diritto positivo ma operazione logica di raffronto tra ordinamenti diversi, e il diverso convincimento che se il metodo comparativo è costruito secondo proprie modalità ed è applicato a specifici ambiti di ricerca e persegue precise finalità configurando autonome regole non condivise con altre discipline scientifiche, può definirsi scienza autonoma – il volume curato da Mads Andenas e Duncan Fairgrieve aggiorna le riflessioni intorno all'uso del precedente straniero nelle Corti di giustizia, muovendo dal confronto tra quella parte della dottrina che considera la comparazione come metodo suscettibile in sé di generare un paradosso, considerando che il comparatista si propone di indagare qualcosa che non esiste, e altra parte che biasima l'isolazionismo intellettuale senza futuro della dottrina inglese del Novecento.

L'esame della giurisprudenza delle Corti e dell'approccio dei giudici al diritto straniero è il terminale, sul piano empirico, di tale confronto. I curatori del volume definiscono, infatti, le Corti di giustizia quali laboratori di diritto comparato, come peraltro già anticipato nel lavoro collettaneo curato nel 2004 in collaborazione con Guy Canivet e intitolato *Comparative law before the Courts* (London, British Institute of International and Comparative Law): malgrado in una prima fase fosse diffusa la resistenza delle Corti a richiamare precedenti stranieri, giudici di Corti europee, come quella britannica, facevano da pionieri nell'utilizzo del diritto comparato quale fonte del diritto. Sin dalla seconda metà del secolo XX, infatti, i giudici inglesi



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

mostravano una pronunciata inclinazione al ricorso al metodo comparatistico attribuendo tradizionalmente al precedente straniero carattere persuasivo, come testimoniano le parole di Lord Goff in *Smith v. Littlewoods* ([1987] AC 241, 280-281): «Our legal concepts may be different, and may cause us sometimes to diverge; but we have much to learn from each other in our common efforts to achieve practical justice founded upon legal principle».

In linea di continuità con tale tendenza, a fronte di una dottrina minimalista che ridimensiona il contributo che la giurisprudenza straniera è in grado di offrire alle Corti nazionali, il richiamo del precedente straniero, per riprendere le dichiarazioni più recenti di Lord Bingham (in *Widening Horizons*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010), talvolta assiste la ricerca di una soluzione più “giusta” rispetto a quella offerta dal diritto interno – come in *Fairchild v. Glenhaven Funeral Services Ltd* ([2002] UKHL 22) – talaltra fornisce soluzioni ivi indisponibili, come in *Knowsley MBC v. Willmore* ([2011] UKSC 10) ove il richiamo del precedente straniero era operato da alcuni giudici al fine di dimostrare la sussistenza di consistenti limiti alla prova epidemiologica nei casi di illecito da sostanze tossiche.

L'avvio del percorso di “ibridazione” giurisprudenziale ha trovato, in verità, un primo riscontro nell'operato delle Corti internazionali e sovranazionali cui è dedicata la terza parte del volume in epigrafe: dal saggio di Eirik Bjorge, in particolare, si evince come la Corte internazionale di giustizia, pur non citando precedenti giudiziari nazionali o diritto nazionale, nelle sue recenti pronunce tenga conto della giurisprudenza di altre Corti internazionali e conduca approfondite analisi degli ordinamenti nazionali in fase istruttoria. Del pari – sottolinea il contributo al volume di Paul Mahoney e Rachael Kondak – per la Corte di Strasburgo il ricorso al diritto comparato è prassi che trova formale collocazione nelle sue sentenze ove speci-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

fiche sezioni sono intitolate e dedicate al *Comparative Law*; infine, Koen Lenaerts e Kathleen Gutman evidenziano il frequente utilizzo del diritto comparato da parte della Corte di Lussemburgo nel quadro dell'applicazione delle principali garanzie dei diritti fondamentali e di altri principi generali del diritto comunitario.

È tuttavia nelle esperienze nazionali, cui il volume dedica le parti quarta e quinta, che si è radicata sempre più la concezione del diritto comparato come fonte del diritto. Pur tuttavia, nel panorama comparatistico il supremo organo giurisdizionale statunitense costituisce un *unicum*, se si considera il contributo prestato dalla particolare ritrosia di alcuni componenti della Corte suprema nei confronti dell'interferenza del diritto "alieno" nel diritto interno alla accelerazione del dibattito intorno all'utilità del ricorso al precedente straniero e al diritto straniero, approfondito in particolar modo nella parte sesta del volume (con specifico riferimento ai capitoli 23, 27 e 28). Finalizzato a contrastare l'ostilità statunitense al richiamo del diritto straniero è il saggio di Judith Resnik che descrive gli Stati Uniti come un Paese di migranti dai confini tradizionalmente e storicamente porosi e nel quale alcun principio costituzionale legittima l'imposizione legislativa di direttive ai giudici con riguardo alle fonti e al materiale da adoperare per l'adozione delle proprie decisioni. Peraltro, la giurisprudenza della Corte suprema statunitense è tra le più citate dalle supreme Corti nazionali nel mondo e, in particolar modo, nell'area di *common law* che si connota per una risalente circolazione del diritto tra i Paesi del Commonwealth, l'appartenenza al quale ha tradizionalmente costituito la principale discriminante nella scelta da parte dei giudici nazionali dei precedenti stranieri da assumere come criterio interpretativo.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

A fronte dell'esperienza statunitense, il diffuso richiamo del diritto comparato da parte delle Corti nazionali incontra forte supporto dottrinale nel contributo di Jeremy Waldron che paragona la comparazione alla ricerca scientifica: il ricercatore, difatti, pur consapevole che gli esiti progressivi della ricerca scientifica non sono infallibili né unanimemente condivisi dagli scienziati, non conduce la propria indagine senza tener conto dei risultati già raggiunti; parimenti, gli ordinamenti nazionali costituiscono riserve giuridiche nella disponibilità di legislatori e giudici stranieri cui attingere per conoscere le modalità con le quali una fattispecie giuridica è stata in precedenza disciplinata altrove. Atteso che il corso spontaneo del richiamo del diritto straniero per la formulazione delle decisioni giudiziali a livello nazionale è oramai in fase avanzata, ad oggi oggetto di dibattito sono le modalità di tale utilizzo.

Il contributo di Waldron focalizza l'attenzione, dunque, sullo sviluppo di un metodo per l'utilizzo del diritto straniero. È evidente, infatti, che il dibattito evolutivo attuale intorno al richiamo del diritto straniero pone sfide differenti rispetto a quelle paventate nella prima fase analitica del fenomeno: se in prima battuta l'approfondimento dottrinale discuteva il ricorso del diritto straniero in sede giurisdizionale, ad oggi, acquisita la centralità del diritto comparato nel processo decisionale dei giudici, è d'obbligo un approfondimento dottrinale della sistematizzazione del materiale comparatistico ad uso e consumo delle Corti.

Il tema del richiamo del precedente straniero da parte di giudici nazionali, internazionali e sovranazionali, dunque, assume i caratteri di un processo incrementale alimentato da numerosi fattori. Tra questi, senza dubbio rileva citare l'apertura degli ordinamenti nazionali alle nuove sfide poste in età contemporanea su terreni prima mai calcati da giudici



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

e legislatori, come quello delle ricadute giuridiche dei progressi della ricerca scientifica. La conseguente complessità del processo decisionale democratico ha conferito centralità alla conoscenza delle modalità con le quali altre giurisdizioni hanno disciplinato fattispecie giuridiche similari, alimentando l'uso e marcando la crescente utilità del diritto comparato per il tramite della definizione di canali di dialogo giurisprudenziale transnazionale e il riconoscimento del fondamentale contributo della dottrina scientifica. Il flusso dialogico giurisprudenziale ha varcato i confini nazionali e ha assunto una connotazione multilivello, il richiamo del diritto straniero consentendo ai giudici di comporre controversie concernenti le interazioni tra il diritto domestico, quello internazionale e quello comunitario, e per ricaduta generando a livello nazionale una (talvolta) conflittuale relazione tra giudici e legislatori.

Lo sconfinato terreno del dialogo ha avuto riflessi, di conseguenza, anche sulla costruzione e sullo stile delle pronunce i cui destinatari trascendono oramai le parti o la comunità nazionale contemplando, dunque, anche le giurisdizioni straniere: laddove la forma del giudizio lo consenta, nelle sentenze compaiono apposite sezioni dedicate al diritto comparato; in caso contrario, è nella fase istruttoria che lo sguardo al diritto comparato diviene centrale mediante la preparazione di appositi rapporti ove numerosi e sempre più frequenti sono i riferimenti comparatistici.

Attesa la complessità del fenomeno dialogico, il volume in epigrafe affronta le criticità metodologiche generate dall'eterogeneo uso del diritto comparato da parte dei giudici e pone un quesito: vista la crescente forza persuasiva del precedente straniero, è auspicabile attribuire carattere vincolante al richiamo del diritto comparato nella composizione di talune con-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

troversie? In quali e quanti modi può essere utilizzato il diritto comparato nel processo decisionale delle Corti?

Rievocando *Intent on Making Mischief: Seven Ways of Using Comparative Law*, un loro saggio pubblicato nel volume curato da Pier Giuseppe Monateri e intitolato *Methods of Comparative Law* (Edward Elgar, Cheltenham [UK] 2012), Andenas e Fairgrieve hanno tentato una classificazione di differenti modalità, empiricamente riscontrabili, di richiamo del diritto comparato da parte dei giudici.

Sono due i Paesi che, agli antipodi del dibattito sull'utilità del diritto comparato in sede giurisdizionale, vivacizzano le riflessioni intorno alle modalità e alla finalizzazione del richiamo del precedente straniero. Regno Unito e Stati Uniti, infatti, si volgono al precedente straniero, il primo fintantoché il diritto interno non fornisca soluzioni chiare in relazione alla composizione di una controversia ovvero la soluzione domestica offenda il fondamentale senso di giustizia, sì assumendo il diritto straniero come fonte di soluzioni più "giuste" (il riferimento è al succitato caso *Fairchild*); il secondo, in *Roper v. Simmons* (543 US 551 2005), per voce del giudice Kennedy della Corte suprema, quando avvalora la posizione della maggioranza della Corte ma non ne determina la decisione. Pur tuttavia entrambe le citate pronunce esemplificative sono terminali di un mutamento dell'orientamento giurisprudenziale, malgrado quella britannica sia stata adottata all'unanimità e quella statunitense da una risicata maggioranza del collegio giudicante: in ambedue le circostanze, infatti, le due Corti supreme non hanno interpretato il richiamo del diritto straniero come un atto di slealtà nei confronti del diritto domestico testimoniando che non esiste diritto nazionale superiore ad altro; la posizione contraria – sottoli-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

neano i curatori del volume – peraltro, non sarebbe agevolmente difendibile al pari di alcune rivendicazioni autonomistiche e independentiste.

Senza dubbio connotazione più complessa assumono i casi in cui il diritto nazionale non offra soluzioni per la composizione di una eventuale controversia: in tale circostanza il giudice discrezionalmente cerca altrove la soluzione opportuna recependo il diritto comparato senza che ciò confligga con il diritto domestico.

Talvolta, inoltre, il diritto comparato è di ausilio alla modifica delle *factual assumptions* circa gli effetti dell'introduzione e dell'applicazione di regole giuridiche, alimentando tuttavia il convincimento di alcuni che l'inserimento nel sistema della disciplina di una nuova fattispecie ovvero la modifica della disciplina previgente siano suscettibili di generare inaspettate e indefinite rivendicazioni. In proposito, giova ricordare l'antitesi tra le posizioni di Lord Bingham e Lord Hoffmann, i più attivi comparatisti all'interno della *House of Lords*: il secondo ha dichiarato in numerose occasioni che il riconoscimento di nuovi diritti o di rinnovati rimedi a situazioni giuridiche svantaggiose è passibile di produrre conseguenze sgradite; di contro, secondo Lord Bingham, se una regola è stata applicata in un'altra giurisdizione e non ha avuto un effetto dirompente sul sistema, la Corte non può attribuire al richiamo del diritto comparato effetti negativi che non abbiano riscontro empirico.

In taluni casi il richiamo del diritto comparato consente di contrastare le aspirazioni all'universalità di alcuna giurisprudenza. Un esempio è offerto dalla sentenza statunitense *Lawrence v. Texas* (539 US 558 [2003]) con la quale la maggioranza del collegio giudicante, per il tramite del diritto comparato, si proponeva di ribaltare la sentenza *Bowers v. Hardwick* (478 US 186 [1986]). Le vocazioni all'universalità sono naturalmente minate da variazio-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

ni della dimensione temporale nella quale una fattispecie giuridica si colloca, ovvero nel quadro della dimensione giurisdizionale per un'evidente discrasia tra l'orientamento giurisprudenziale domestico e quello di Corti straniere, internazionali o sovranazionali.

Il diritto comparato diviene, dunque, un veicolo addizionale di supporto al superamento di un precedente interno, come già anticipato in relazione ai casi *Fairchild* e *Roper*; tuttavia, se nella prima pronuncia il ribaltamento del precedente era generato dal fatto che esso offendeva il fondamentale senso di giustizia, nella seconda sentenza esso, secondo i giudici Kennedy e Scalia, trovava sufficiente fondamento nel diritto costituzionale statunitense, assumendo pertanto il richiamo del diritto straniero carattere accessorio e superfluo. Pur tuttavia in entrambi i casi può affermarsi che il diritto comparato è in grado di stimolare e supportare lo sviluppo di principi di diritto interno: tale convincimento trova riscontro nell'*opinion* di minoranza di Lord Bingham che in *JD v. East Berkshire* (2005 UKHL 23) auspicava uno sviluppo del *tort law* per via analogica e incrementale al fine di formulare nuovi rimedi a problemi contemporanei.

Infine, il diritto comparato è di ausilio alla risoluzione di controversie generate dall'esigenza di dare applicazione al diritto internazionale e a quello comunitario, inclusa la CEDU. Lunga giurisprudenza della *House of Lords*, infatti, a partire da *Huang v. Secretary of State for the Home Department* del 2007, ha richiamato precedenti canadesi, sudafricani e di altri Paesi del Commonwealth in sede di applicazione alle norme europee sui diritti umani.

Le numerose modalità di utilizzo del diritto comparato sinteticamente illustrate mostrano un'evoluzione della scienza comparatistica che oramai non adopera un linguaggio condiviso come quello accademico del passato.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

Ciò è conseguenza del fatto che la comparazione si è estesa a numerosi ambiti di ricerca e si è evoluta sul piano metodologico senza una direttrice univoca, sacrificando quella coerenza che nell'età contemporanea avanzata impone un progetto di rigenerazione volto alla ricerca di un nuovo terreno di condivisione cui un contributo di rilievo è offerto dalle Corti e dal loro uso del diritto comparato.

Il richiamo del diritto straniero nella giurisprudenza delle Corti nazionali di ultimo grado si configura, infatti, come una sorta di Giano bifronte: da un lato, favorisce certezza e stabilità del diritto trascendendo i confini territoriali nazionali; dall'altro, assicura il dinamismo evolutivo dei sistemi giuridici. In effetti, le supreme Corti si trovano costantemente ad affrontare la difficoltà di livellare le eterogenee interpretazioni della normativa vigente, attestando in tal modo che l'aspirazione giurisprudenziale alla coerenza e all'uniformità giuridica non ha valore assoluto ma è espressione dell'imperfezione della giurisprudenza e della legislazione. Il precedente giudiziale straniero è dunque suscettibile di costituire, per un verso, un veicolo di consolidamento di giurisprudenza preesistente, per altro verso un motore propulsore di modifica di orientamenti giurisprudenziali consolidati, pur nella consapevolezza che sarebbe vano attribuire alle supreme Corti un'infalibilità che non possono e non devono avere e per questo motivo biasimarne l'operato, ovvero al suddetto dinamismo necessariamente effetti positivi.

I due volti della medaglia rievocano la tensione tra la concezione universalista e quella particolarista del diritto: nel primo caso, le Corti supreme corrono il rischio di formulare soluzioni valide in astratto, ignorando la variabilità dei fatti concreti; nel secondo caso, la particolare attenzione posta sui fatti concreti, le cui analogie possono rivelarsi più ap-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

parenti che reali, è suscettibile di generare una irrimediabile frammentazione del diritto. È più verosimile che il richiamo del precedente straniero costituisca un veicolo di analisi successiva di situazioni analoghe alla ricerca di criteri di validità estesa anziché universale: ciò implica l'avvio di un percorso fondato sul rispetto delle differenze e scandito dalla verifica della maturazione di ampio consenso delle società civili intorno a ciascuna modalità di risoluzione giudiziale delle controversie.

Peraltro, il processo contemporaneo di ibridazione della sovranità nazionale, segnato per esempio dall'introduzione di garanzie di accesso individuale a tribunali sovranazionali, ha reso senza dubbio meno rigidi i confini statali; ciò tuttavia non ha contribuito all'attenuazione della suddetta tensione tra universalità e particolarismi, resistendo i presidi nazionali a tutela delle identità culturali e le istanze di preservazione delle specificità degli ordinamenti domestici. Tale tensione è stata favorita, in particolare sul terreno delle garanzie dei diritti fondamentali, dalla natura aperta delle norme internazionali e dalla conseguente difficoltà a livello nazionale a garantirne l'osservanza in forma compiuta, e ha trovato riscontro nelle eterogenee forme di dialogo, più o meno efficace, sviluppatesi tra le Corti nazionali e tra queste ultime e quelle internazionali e sovranazionali.

In conclusione, attesa l'efficacia persuasiva del precedente straniero, la solidità del suo riconoscimento diffuso quale veicolo interpretativo per la risoluzione di controversie analoghe è proporzionale all'ampiezza del consenso intorno ad esso maturato. Per usare le parole di Jürgen Habermas in *Costellazione postnazionale* (Feltrinelli, Milano, 1999), la costellazione postnazionale, riconducibile all'era della globalizzazione, si sostanzia in un processo nel quale le Corti di giustizia a tutti i livelli ricoprono un ruolo centra-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

le di presidio della democraticità dei sistemi. Ciò ha implicato un flusso dialogico tra Corti nazionali e Corti sovranazionali che, rilevando l'inadeguatezza di precedenti giurisprudenziali a fronte delle sfide poste dall'età contemporanea, offrono soluzioni insuscettibili di assumere tuttavia valore assoluto o di considerarsi perfette, costituendo solo fasi evolutive di un processo di rigenerazione permanente fondato sul rinnovo costante dei criteri di risoluzione delle controversie. Il dialogo come comunicazione tra diverse giurisdizioni rifugge per definizione da formule di regolamentazione e di normalizzazione interpretativa, ovvero preserva la centralità del suo contributo allo sviluppo del diritto solo se nel confronto tra più interlocutori nessuno tra di essi sia abilitato a determinare soluzioni definitive e generalmente vincolanti.

Pamela Martino

(Professoressa associata di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro")



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

Fabrizio Battistelli, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico e costruzione della minaccia*, Donzelli, Roma, 2016, pp. 290

In un famoso libro del 1972, *An Essay on Pan*, James Hillman interpreta la storia culturale dell'Occidente come un continuo desiderio di ritorno alle radici greche e in particolare all'aspetto politeistico di quella cultura. Spingendo alle estreme conseguenze le posizioni di Jung, il filosofo e psicologo statunitense sottolinea come questo desiderio si colleghi al pensiero mitico più che a quello razionale, facendo emergere un bisogno di "conciliazione degli opposti" che hanno proprio nella figura del Dio greco Pan la loro più alta espressione. L'archetipo dell'ombra ha in questa costruzione un ruolo centrale: esso rappresenta l'insieme degli aspetti emozionali, caotici e latenti nella personalità di ciascuno. Così come la psicoanalisi junghiana interpreta il cammino dell'individuazione come un continuo lavoro volto a prendere coscienza della presenza dell'ombra nella propria personalità e ad integrarla con il Sé manifesto, la cultura emersa con la fine della società in-





anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

dustriale – da alcuni definita “postmoderna” – pensa sempre più se stessa come ritorno dell’emozionale, dell’arcaico e del comunitario nella vita quotidiana. Senza condividere necessariamente le posizioni radicali di Michel Maffesoli, che ha fatto di questo tema il leitmotiv della sua vasta e controversa produzione, appare sempre più evidente che uno dei compiti principali della sociologia contemporanea, sia in sede analitica che applicativa, è confrontarsi con questa sfida.

A questo proposito, una prova evidente è fornita dalle tendenze populiste e xenofobe che percorrono nuovamente l’Europa della crisi, investendo in particolar modo quei ceti popolari e medio-bassi in deficit di rappresentanza politica e di integrazione socioeconomica. Precipitato delle tendenze attivate dalla globalizzazione neoliberista degli anni Novanta, questi fenomeni trovano un’espressione particolarmente significativa nell’ormai consolidato tema della “sicurezza civile” che nel corso degli anni, in Italia come negli altri paesi europei, è divenuto sempre più terreno di scontro politico e sociale, condizionando in modo decisivo l’agenda del dibattito pubblico.

Questa sfida è fatta propria da un recente libro di Fabrizio Battistelli, significativamente intitolato *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia* (Donzelli, Euro 19,50). Un libro che raccoglie il frutto di un lavoro di ricerca e di approfondimento ultradecennale sul tema. Esso si sviluppa su tre piani di lettura tra loro strettamente intrecciati: metodologico, analitico ed etico. Il primo si lega all’intento di restituire al lettore e al decisore politico un percorso razionale ed empiricamente fondato di lettura del fenomeno sicurezza: per “decostruire” quelle opposte e dannose narrazioni ideologiche del problema sicurezza in Italia – da una parte l’allarmismo della destra, dall’altro la minimizzazione della sinistra radicale – è necessario riaffermare due principi.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

Il primo riguarda la necessità di rintracciare gli attori concreti e i processi ai quali danno vita; facendone emergere bisogni, orientamenti e conflitti, secondo uno spirito molto vicino a quello della sociologia del soggetto di Alain Touraine (ben conosciuta da Fabrizio Battistelli). Il secondo consiste nell'elaborare un apparato categoriale scientificamente fondato, utile ad inquadrare in modo corretto e rispondente alla realtà i fenomeni sociali. Questa struttura e questo invito metodologico sorregge un articolato contenuto analitico in grado di restituire non solo la complessità del problema sicurezza nella società italiana, ma anche di renderla leggibile. L'oggetto specifico dell'analisi di Battistelli è la "sicurezza percepita", un fenomeno che l'analisi sociologica riesce a cogliere meglio di altre prospettive e che si ricollega immediatamente a quello dell'insicurezza.

La sicurezza percepita e la sua ombra, l'insicurezza, hanno innanzitutto come luogo elettivo di articolazione la città; ovvero quell'insieme di frammenti urbani di vita che definiscono in modo sempre più pressante l'esistenza della maggior parte delle donne e degli uomini del XXI secolo, mettendo in relazione culture, stili di vita, reciproche estraneità e inaspettate solidarietà. Certamente anche i media sono un luogo centrale per la comprensione delle dinamiche della sicurezza/insicurezza. Tuttavia, il libro di Battistelli si concentra prevalentemente sugli attori concreti, volendo far emergere le radici "reali" e non solo simboliche di questa complessa fenomenologia: il binomio sicurezza percepita/insicurezza è reale e non solo "immaginario" o frutto della strumentalizzazione politico-mediatica – che pur gioca un ruolo rilevante in tutte le vicende; è foriero di mobilitazioni volte a promuovere valori universali (come la lotta al degrado urbano) e non solo esclusione o intolleranza.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

Letta da questo punto di vista, la sicurezza percepita si ricollega innanzitutto al diffondersi dei bisogni post-materialisti che accentuano il desiderio di miglioramento del proprio ambiente e della propria qualità della vita: ecco perché la sicurezza pubblica – non riconducibile semplicemente alla funzione statale di pubblica sicurezza – acquisisce nuove declinazioni; quelle della “sicurezza urbana” e della “sicurezza partecipata”, che rispondono alle logiche della *governance* più che a quelle classiche del *government*, producendo e riproducendo una complessità difficile da gestire eppure ineludibile. Tale complessità sottende una molteplicità di conflitti tipici delle società contemporanee, come quello tra gli “ultimi” e i “penultimi”, tra gli *outsiders* cronici (senz’altro, tossicodipendenti, immigrati clandestini, prostitute ecc.) e i tanti pezzi di ceto popolare e medio-basso che ne condividono i luoghi dello stare e dell’abitare, temendo di essere risucchiati da una definitiva marginalità sociale.

Tutto questo non esaurisce l’articolazione dei conflitti legati alla sicurezza percepita: anche i ceti medio-alti sviluppano un terrore panico verso quelli che vengono definiti “i nuovi barbari” ed erigono contro di loro barriere e strumenti di vigilanza finanziati con il proprio denaro (privatizzazione della sicurezza). Il modello del cliente, chiamato a partecipare alla produzione della sicurezza e a pagarne direttamente i costi, si afferma su quello classico del cittadino, l’attenzione per la prevenzione strutturale del crimine cede il passo all’attenzione esclusiva per le vittime, la prevenzione situazionale e contingente su strategie di lungo periodo. È così che le “pulsioni di pancia” che accompagnano il discorso pubblico e la mobilitazione dei cittadini sui temi della sicurezza vengono restituite senza una mediazione adeguata da parte degli attori politi-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

ci, producendo una continua rincorsa all'individuazione del nemico, senza capacità di distinguere i diversi fenomeni e le relative risposte. Tendenza del resto condivisa da una gran parte degli intellettuali contemporanei: significativa è a questo proposito la critica che Battistelli muove ad alcune analisi di Bauman sui fenomeni dell'insicurezza contemporanea.

Eppure le risorse per affrontare questi problemi in modo efficace e civicamente corretto ci sono: la città contemporanea non è solo il luogo del conflitto e della divisione ma anche quello della ricomposizione, essendo strutturalmente plurale e nodo di interrelazione economica e comunicativa di flussi globali e locali.

Proprio il tema della ricomposizione basata su una corretta metodologia di approccio e di pensiero, costituisce l'ultima ma non ultima chiave di lettura messa in campo dal libro di Battistelli. Questo piano politico-etico, tutto incentrato sul richiamo al recupero di un'etica pubblica e, in fondo, di un ruolo autenticamente dirigente delle classi politico-amministrative, porta l'Autore a formulare una serie di raccomandazioni pratiche – con le quali si conclude il libro – rivolte a tre categorie di attori: agli esperti, ai quali si raccomanda di recuperare l'*habitus* che dovrebbe essere loro proprio, cioè quello di analizzare, distinguere e basare le loro posizioni su dati e categorie scientificamente fondate.

Alle classi politiche alle quali si richiede di comprendere e interpretare bisogni, interessi ed istanze differenziate, lavorando per accrescere quel bene fragile per eccellenza che è la coesione sociale nelle società contemporanee. Alle amministrazioni locali chiamate ad elaborare ed implementare assieme alle altre istituzioni nazionali e agli attori della società civile, concrete pratiche di *governance*, sfruttando le potenzialità



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Recensioni

ricompositive dei paesaggi urbani contemporanei. Una serie di raccomandazioni che senza pretendere di esaurire l'enorme complessità del problema sicurezza in Italia e in Europa, si inscrivono in quel necessario e ancora incompleto tentativo di reintegrazione responsabile dell'“Ombra” socioculturale contemporanea, all'interno di nuovi e più consapevoli processi di gestione della cosa pubblica.

Francesco Antonelli

(Ricercatore confermato in Sociologia Generale
Università degli Studi Roma Tre – Dipartimento di Scienze Politiche)

