

DIRITTI E COESIONE SOCIALE TRA GOVERNANCE ECONOMICA E 'SOVRANITÀ FINANZIARIA'. DALLA CARTA COSTITUZIONALE DEL 1948 AL TRATTATO C.D. 'FISCAL COMPACT'

Di Filippo Zatti

| 19

Diritti e coesione sociale tra governance economica e 'sovranità finanziaria'. Dalla carta costituzionale del 1948 al trattato c.d. 'fiscal compact' (Filippo Zatti)

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'attuazione delle politiche di coesione sociale in funzione dell'architettura istituzionale della governance economica. – 3. L'impatto del Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM) e del Trattato c.d. 'Fiscal Compact' sulla dimensione politica della sovranità finanziaria. – 4. L'effetto della riforma dell'art. 81 Cost. sul modello economico: dal settore controverso al non controverso.

1. Premessa.

La tipologia di relazione esistente tra diritti (sociali) e coesione (economica, territoriale e) sociale è un tema 'sentinella' della concezione del rapporto tra 'Costituzione sociale' e 'Costituzione economica'¹ e, più, in particolare, all'interno dell'Unione europea, della relazione esistente tra Costituzioni economiche statali e Costituzione economica europea².

È, infatti, evidente come tale legame risenta delle trasformazioni dell'assetto della forma di Stato in funzione della trasformazione della sovranità politica degli Stati nazionali. Questo passaggio di sovranità, dal livello statale a quello dell'Unione, come suggerisce il processo che ha portato all'approvazione del Trattato di Lisbona, non è con-

sistito sinora in una sua mera cessione. Piuttosto, è stata introdotta una progressiva restrizione della sfera dei poteri nazionali che ha consolidato un tipo di costituzionalismo multilivello³ sempre meno interpretabile attraverso un approccio pluralistico fondato sul principio della relatività dei valori giuridici⁴. Vi è un potenziale contrasto tra le previsioni di cui all'art. 3 TUE, secondo le quali, da un lato, l'Unione ha il compito di *promuovere* la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri, e, dall'altro, *si adopera*, ma non si impegna, "*per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata (...) che mira (...) al progresso sociale*". Come osserva Guarino, infatti, "*l'impegno per il progresso economico resta conseguentemente a carico dello Stato*"⁵. E, quindi, la capacità di un Paese Membro dell'Unione di mantenere il proprio sistema di *welfare*, come definito dal proprio ordinamento costituzionale, è condizionata da politiche di bilancio che, oltre a non essere più sotto l'esclusiva sovranità sta-

¹ Si rinvia, per un approfondimento, a S. GAMBINO, *I diritti sociali fra Costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, 12 dicembre 2012, tratto da *federalismi.it*<www.federalismi.it> e a G. VETTORI, *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi*, in C. SALVI (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani* Torino, 2012, pp. 135 e ss.

²Cfr. A. D'ALOIA, *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel processo costituzionale europeo*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo*, Vol. I, Napoli, 2002, pp. 851 e ss.

³ Cfr. V. ATRIPALDI, R. MICCÙ (a cura di), *L'omogeneità costituzionale nell'Unione Europea*, Padova, 2003.

⁴ V. A. D'ATENA, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa?*, in *Diritto e Società*, 2009, p. 209.

⁵ V. G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, 2008, p. 142.



tale, dipendono da obiettivi finanziari individuati, in funzione della stabilità dell'Unione monetaria, da alcuni Regolamenti UE⁶ e, per ultimo, dal Trattato c.d. 'Fiscal Compact'. Secondo la tesi sostenuta da Guarino, è con il Regolamento Ue n. 1466/97 che si crea un *vulnus* al regime democratico degli Stati membri. Il Regolamento in parola, introducendo l'obbligo della parità di bilancio, si discosterebbe dalle disposizioni dei Trattati UE che prevedono, invece, un'autonoma determinazione delle politiche di bilancio da parte degli Stati membri seppure con il coordinamento della Commissione e del Consiglio attraverso direttive di massima da attuarsi tramite "raccomandazioni", atti, come noto, non vincolanti⁷.

Pur non avendo sinora trovato diffusione, tale tesi ha il merito di contribuire a sollevare una questione sempre più avvertita all'interno della comunità scientifica, vale a dire, quella della legittimità delle decisioni assunte nell'attuale assetto europeo della *governance* economica. In effetti, quello delle decisioni di politica economica nell'Unione monetaria, è un 'gioco a due livelli' che non riguarda soltanto il rapporto tra le Istituzioni europee ed i singoli Stati membri ma anche quello *tra* gli Stati membri⁸, interessando la sovranità non soltanto in senso 'verticale' ma anche 'orizzontale'⁹. Ciò comportando un'alterazione nella sovranità finanziaria non soltanto per effetto della trasformazione di quella monetaria¹⁰.

Si tratta, inevitabilmente, di una trasformazione della sovranità politica in forme di sovranità che, in passato, erano ancelle ad essa, come è, ad esempio, per la sovranità finanziaria. Se si esamina, a partire dall'istituzione della Comunità Economica Europea, l'evoluzione del rapporto tra sovranità politica e sovranità finanziaria si vedrà come quest'ultima era, in origine, quasi collimante con la prima. E che, in particolare, con il Trattato c.d. 'Fiscal compact', si è venuta a realizzare un'ampia divergenza tra le due forme di sovranità. Certamente questa dilatazione tra sovranità politica e finanziaria si potrà nuova-

mente colmare nel momento in cui si darà vita ad una Unione politica europea. Che tipo di Unione politica sarà, quale sarà la 'costituzionalizzazione' riservata ai diritti sociali, stante l'attuale situazione economica e politica, sono temi ancora lontani dall'essere attuali. Oggi, non possiamo che limitare la nostra attenzione alle forme di supplenza, per così dire, della sovranità politica e a quelli che possono essere gli effetti prodotti sulla coesione sociale.

2. L'attuazione delle politiche di coesione sociale in funzione dell'architettura istituzionale della *governance* economica

Come si è osservato, la rigida contrapposizione tra governo dell'economia a livello europeo e tutela dei diritti sociali a livello nazionale, propria della fase originaria dell'Unione, è stata progressivamente mitigata dalla sempre maggiore interdipendenza che si è creata in materia di politica di bilancio tra l'UE e i Paesi membri¹¹. In ragione di questa interdipendenza economica, sin dal Trattato di Maastricht, la *governance* economica viene strutturata in modo tale da costituire il principale fondamento giuridico della regolamentazione delle politiche di bilancio dei Paesi Membri dell'UE. L'avvio dell'Unione monetaria, prima, e la crisi finanziaria globale, poi, nonché, successivamente, quella dei debiti sovrani hanno portato ad un progressivo rafforzamento degli strumenti europei di *governance* dando vita, così, ad un quadro più rigido per il coordinamento ed il controllo delle politiche di bilancio attuate dagli Stati Membri dell'Unione. Se le finalità che ci si propone di perseguire con l'irrigidimento degli strumenti di *governance* sono giustificate dalla teoria economica dominante, risultano, invece, estranee a quest'ultima per quanto riguarda le modalità attuative. In funzione delle scelte di natura politica adottate ai fini del coordinamento delle politiche di bilancio, infatti, si modifica il grado di autonomia finanziaria dei singoli Paesi Membri dell'Unione nel definire politiche economiche funzionali all'implementazione dei diritti sociali previsti nelle rispettive Carte costituzionali. Con la riduzione del grado di autonomia finanziaria dei governi nazionali, si assiste ad un sempre maggiore coinvolgimento, nella decisione di bilancio, delle istituzioni dell'Unione che fanno parte dell'architettura di *governance* europea e, in particolare, del Consiglio europeo. La tendenza a 'cen-

⁶ Vale a dire il Regolamento UE n. 1466/97 e i regolamenti che lo hanno successivamente modificato: Regolamento UE n. 1055/2005 e Regolamento UE n. 1175/2011.

⁷ V. G. GUARINO, *Saggio di verità sull'Europa e sull'Euro* 2, 4 luglio 2014, tratto da giuseppeguarino.it <www.giuseppeguarino.it>, pp. 10-14.

⁸ Cfr. R. BELLAMY, A. WEALE, *Political legitimacy and European monetary union: contracts, constitutionalism and the normative logic of two-level games*, in *Journal of European Public Policy*, 2015, p. 263.

⁹ Cfr. E. FREDIANI, *La produzione normativa nella sovranità orizzontale*, Pisa, 2010.

¹⁰ Cfr. C. D. ZIMMERMANN, *The Concept of Monetary Sovereignty Revisited*, in *The European Journal of International Law*, 2013.

¹¹ V. A. DI MARTINO, *Il territorio dallo stato-nazione alla globalizzazione: sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, 2010.



tralizzare' l' 'alta politica' a livello del Consiglio¹² si è accompagnata al crescente ricorso ad accordi internazionali al di fuori di quello che è il quadro giuridico dell'UE ai fini dell'implementazione delle decisioni di natura politica. Tali mutamenti istituzionali hanno modificato l'originario compromesso sul quale è stata costruita l'UE, vale a dire, l'eguaglianza tra gli Stati e del potere degli Stati. Si è dato vita ad un'architettura europea della *governance* economica che ha alterato il principio dell'equilibrio di potere tra gli Stati dell'Unione, che non è più, per così dire, orizzontale ma verticale, ovvero, dei Paesi finanziariamente sovrani su quelli a ridotta sovranità finanziaria. Le decisioni in materia di politica di bilancio sono adottate dal sistema europeo di *governance* al solo fine di garantire la stabilità dell'Unione¹³. Quella che parrebbe essere una conclusione scontata sotto il profilo economico-finanziario, per cui minori risorse pubbliche a disposizione comportano necessariamente una minore spesa sociale, esprime sinteticamente una regola che non dice nulla delle modalità con le quali tali decisioni vengono decise e adottate. La divergenza, più o meno ampia, tra sovranità politica e finanziaria, che si è creata in alcuni dei Paesi Membri dell'Unione, stante l'attuale sistema europeo di *governance* economica, fa emergere il problema di fondo, ovvero, l'esistenza di un'asimmetria di potere. Atto emblematico dell'esistenza di tale asimmetria di potere tra i Paesi Membri dell'Unione sono i *Memorandum of Understandings* (MoUs) che vengono sottoscritti tra la Commissione europea e i Paesi Membri che hanno necessità di assistenza finanziaria. Nei MoUs vengono inseriti dettagliatamente gli obiettivi di politica di bilancio suggeriti dalla Banca centrale europea (BCE) e dal Fondo monetario internazionale (FMI) sottraendoli, di fatto, ad una (co-) decisione sovrana da parte degli Stati interessati¹⁴. Ci troviamo così di fronte ad un assetto sì reticolare ma non più policentrico della sovranità finanziaria che ha per effetto la disarticolazione delle istituzioni, e non soltanto di quelle finanziarie.

Questa considerazione ne promuove un'altra, in punto di metodo. Temi come questo possono essere vagliati sotto vari profili. Profili che risentono sia del metodo utilizzato ai fini dell'analisi da svolgere sia della connotazione sistematica dalla quale si vuole muovere. Metodo di analisi e connotazione

sistematica che inevitabilmente influenzano l'esito del ragionamento secondo prospettive spesso funzionali alla conferma di un disegno d'insieme previamente ipotizzato piuttosto che alla comprensione del fenomeno nelle sue poliedriche manifestazioni. Più concretamente, il tema oggetto della presente analisi, ovvero come quei diritti che sono specificamente funzionali alla realizzazione della coesione sociale possano essere garantiti nel mutato quadro costituzionale di riferimento, per effetto dell'introduzione, nell'ordinamento costituzionale, del principio del pareggio di bilancio e come conseguenza dell'assetto della *governance* economica che si è data l'UE e, in particolare, l'Eurozona, a seguito della crisi finanziaria globale ma, soprattutto, della crisi dei debiti sovrani, rischia di ridursi ad un dibattito settoriale, di natura o giuridica, o economica, o politica, o, ancora, di natura sociologica, o storica, tendente a strutturare il tema secondo le tradizionali categorie proprie di ciascuna scienza sociale. I problemi posti dall'oggi, richiedono, probabilmente, ancor più che in passato, un approccio che consenta di individuare, tra gli altri, i riflessi reciproci dei fattori non economici, tra i fattori non economici e tra questi ed i fattori economici così da permettere una diversa comprensione degli effetti che scelte economiche e soluzioni giuridiche possono avere sulle istituzioni¹⁵. Ancor più, quando si ha a che fare con istituzioni sempre più dinamiche e sempre più interrelate tra loro come nel caso, ad esempio, dei sistemi reticolari derivati dalla interazione tra istituzioni di diversa natura e funzione.

3. L'impatto del Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM) e del Trattato c.d. 'Fiscal Compact' sulla dimensione politica della sovranità finanziaria

Ancora prima di dar vita al Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, c.d. Fiscal Compact, nel marzo 2011, il Consiglio europeo emendava l'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea introducendo la possibilità di costituire un meccanismo europeo di stabilità da attivare nel caso in cui fosse minacciata la stabilità dell'area euro. In realtà, si trattava di definire l'inquadramento dell'EFSF che era già stato costituito nel giugno del 2010 e reso operativo nel luglio del 2011, trasformandolo nell'ESM (Meccanismo europeo di stabilità).

¹²Cfr. U. PUETTER, *The European Council – the new centre of EU politics*, in *European Policy Analysis* (16), October, 2013, pp. 2 e ss.

¹³V. K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis - A Constitutional Analysis*, Cambridge, 2014.

¹⁴V. F. FABBRINI, P. LAROCHE, M. ADAMS, *The constitutionalization of european budgetary constraints*. Oxford; Portland, 2014.

¹⁵Cfr. G. GUARINO, *L'uomo istituzione*, Roma, 2005.



L'ESM è un organo intergovernativo ideato sostanzialmente sul modello del FMI che, tra l'altro, è chiamato a cooperare strettamente con il Fondo di stabilità europeo in caso di richiesta di attivazione da parte di uno Stato membro (ottavo considerando del Trattato istitutivo dell'ESM). Questa particolarità mi ha richiamato alla mente il dibattito che vi fu nell'Assemblea Costituente sul disegno di legge per la partecipazione dell'Italia agli accordi firmati a *Bretton Woods* il 22 luglio 1944 dai rappresentanti delle Nazioni Unite per la costituzione del FMI e della Banca internazionale per lo sviluppo. In particolare, Luigi Einaudi, intervenendo nella seduta del 14 marzo 1947, dopo aver svolto un'apologia del sistema monetario aureo, metro di neutralità monetaria, contraltare della moneta manovrata, concludeva così il suo intervento: *"Certo ci troviamo di fronte ad una menomazione della sovranità nazionale; ma dobbiamo rassegnarci ad una evoluzione in questo senso, alla progressiva diminuzione del concetto tradizionale della sovranità nazionale. Altre verranno dopo; ma la menomazione della sovranità nazionale cosa vorrà dire? Vorrà dire che noi controlleremo e vigileremo sull'azione degli altri stati; ed a questo patto soltanto, noi possiamo consentire che altri possano, indirettamente, agire e controllare l'opera nostra"*. Il quadro economico, politico e sociale era evidentemente diverso dall'attuale. Tuttavia, che, come noto, auspicava l'introduzione della *goldenrule* nella Carta Costituzionale, non vedeva impedimenti nel partecipare a meccanismi di stabilizzazione del valore esterno della moneta rinunciando a parte della sovranità statale. Come, d'altronde, impedimenti non vedevano coloro che seppure da posizioni politiche diverse da quelle di Einaudi, non pensavano ad una incompatibilità giuridica e finanziaria tra l'art. 81 Cost. e le norme poste a presidio della configurazione in senso sociale della forma di Stato. L'idea di una finanza pubblica sostenibile era vista come il fine da raggiungere per la realizzazione di quella società ipotizzata all'art. 3.2 Cost. Mi si obietterà che la finanza pubblica avrebbe beneficiato dei fondi del Piano Marshall. Senz'altro. Ma è anche vero che ampi erano gli strumenti di politica economica sui quali quei Governi potevano contare rispetto ad una configurazione della sovranità finanziaria profondamente modificata con l'adesione al Trattato di Maastricht. Vi era la consapevolezza che il principio di eguaglianza sostanziale poteva essere perseguito solo attraverso un intervento dello Stato in economia teso appunto a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale. Beninteso, come è già stato osservato in dottrina, la Costituzione lasciava liberi nella determinazione delle modalità di raggiungimento dei fini sociali estensivamente delineati nella Carta.

Dunque, non determinava il sistema economico attraverso il quale perseguire le finalità dell'ordinamento, lasciando al 'sette controverso' la determinazione della politica economica.

4. L'effetto della riforma dell'art. 81 Cost. sul modello economico: dal settore controverso al non controverso

Il novellato articolo 81 della Carta costituzionale, indotto ma teoricamente facoltativo secondo il Trattato c.d. 'Fiscal Compact', e più ancora i novellati articoli 97 e 119 Cost.e, per il loro espresso richiamo all'ordinamento dell'Unione europea, sono indicatori dei mutamenti istituzionali che hanno trasformato da controversa in non controversa quella parte della Carta costituzionale dedicata ai rapporti tra Stato ed economia, tra diritti, in particolare, tra diritti sociali, e mercato. Se fino ad oggi, l'adesione progressiva ad un sistema economico di mercato, sul modello sociale, fortemente competitivo, come recita il Trattato, non aveva se non limitato la politica di *deficit spending*, con il rispetto del principio di equilibrio del bilancio e l'impegno collegato a ridurre lo *stock* complessivo del debito pubblico, si attenuano, sotto il profilo fattuale, le finalità espresse dall'art. 3 del Trattato dell'Unione europea in ordine alla promozione della coesione economica, sociale e territoriale, e della solidarietà tra gli Stati membri. Si potrà questionare sull'interpretazione della disposizione costituzionale sul principio di equilibrio del bilancio ma è evidente, almeno dalla lettura della legge attuativa della Legge costituzionale 1 del 2012, come vi sia un necessario raccordo, nell'elaborazione dei documenti di bilancio, con gli organi dell'Unione, direttamente, penso alla Commissione, e, indirettamente, alla Banca centrale europea, deputati a vigilare non solo sul livello di *deficit* e di indebitamento degli Stati membri dell'Eurozona ma anche sulle politiche economiche adottate. Si intenda, provvedimenti economici necessari, laddove il debito pubblico è elevato. In effetti, quello che lascia perplessi non è tanto la previsione, al di là dell'introduzione nella Carta di un vincolo così stretto, del tendenziale equilibrio dei conti pubblici ma la sottoposizione di decisioni un tempo appartenenti al settore controverso¹⁶ all'esame di organi che non sono neutrali rispetto alle decisioni politiche adottate riproponendosi un problema di *accountability* delle istituzioni dell'UE.

¹⁶ Secondo la definizione datane da R. BIFULCO, *Costituzioni pluralistiche e modelli economici*, in V. ATRIPALDI, C. GAROFALO, C. GNESUTTA, P. F. LOTITO (a cura di), *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI Legislatura*, Padova, 1998.



E lasciando agli Stati Membri il compito di preservare gli equilibri sociali interni. A differenza di quanto non avvenga, ad esempio, nei sistemi federali compiuti. E trattando i diritti sociali alla stregua dei diritti di libertà come se la loro previsione costituzionale potesse costituire una garanzia sufficiente rispetto alla loro effettività. Invece, i diritti sociali per essere garantiti e la coesione sociale per essere perseguita, necessitano dell'intervento pubblico. Diritti sociali e coesione sociale, d'altronde, sono strettamente connessi con la comunità e il territorio. E richiamano per questa via gli elementi tipici dello Stato nazione secondo la teoria classica. Sovranità, popolo, e, territorio. Elementi che non si trovano richiamati nei Trattati dell'Unione europea. L'Unione europea non ha un suo territorio come ci ricorda l'art. 52 comma secondo del Trattato sull'Unione europea: "Il campo di applicazione territoriale dei trattati è precisato all'articolo 355 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea". L'Unione europea non ha una popolazione come sancisce l'art. 9 del TUE ("L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce"). Non mi pare esista una definizione univoca di coesione sociale. Non solo sotto il profilo giuridico¹⁷. La coesione sociale può essere concepita in vario modo in funzione del territorio e dei cittadini. E delle finalità connesse¹⁸. Se mancano propri cittadini, e non si ha un territorio proprio, come nel caso dell'Ue, le politiche di coesione riguardano necessariamente i territori degli Stati Membri. Penso a forme di perequazione finanziaria, ai Fondi strutturali, al Fondo sociale, al Fondo di sviluppo e coesione. Ma i destinatari sono gli Stati, talvolta solo alcuni Stati, e le finalità non sono strettamente legate alla preservazione degli equilibri sociali interni ad essi. Il Piano di Azione Coesione avviato nell'autunno del 2011 è solo parzialmente cofinanziato da fondi europei. D'altronde, non può essere compito di un *metaordinamento* promosso dalle ragioni della libertà economiche prevedere sistemi finanziari di sostegno alle politiche sociali attuate dai singoli Stati Membri. Se così fosse, ci troveremmo già a far parte di una Unione politica europea, auspicabilmente federale, così come la pensavano i Padri fondatori.

¹⁷ Cfr. AA.VV. (a cura di), *Il poliedro coesione sociale. Analisi teorica ed empirica di un concetto sociologico*, Milano, 2014.

¹⁸ Si rinvia per un approfondimento a A. Di Sciascio, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali: un'introduzione critica*, Torino, 2014.

