



GRUPPO
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

OTTAVO SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUS-PUBBLICISTICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE
19 SETTEMBRE 2019

LA TECNOCRAZIA IN LUOGO DELLA POLITICA: PROCEDURA PER SQUILIBRI MACROECONOMICI E RIFORME NEGLI STATI MEMBRI, SPUNTI DI COMPARAZIONE*

RICCARDO CABAZZI**

SOMMARIO: 1. La rilevanza degli squilibri macroeconomici intra-europei nell'attuale crisi. – 2. La “tendenziosità” degli indicatori e le criticità della Procedura. – 3. MIP e riforme nazionali nei Paesi GIPSI: un “cortocircuito” della rappresentanza politico democratica?

1. La rilevanza degli squilibri macroeconomici intra-europei nell'attuale crisi

In questa sezione si cercherà di dimostrare il ruolo di primo piano assunto, nel corso della crisi economica iniziata nel 2010, dagli squilibri macroeconomici all'interno dell'eurozona. Invero, a partire dall'introduzione della moneta unica, si sono registrate sempre maggiori divergenze nelle bilance commerciali degli Stati membri. In particolare, gli Stati *core* – Germania su tutti – avrebbero realizzato surplus commerciali sempre maggiori (e spesso eccessivi), mentre i Paesi periferici, c.d. GIPSI, all'opposto, avrebbero visto continuamente accrescere i propri deficit¹.

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Università di Ferrara.

¹ In questo senso, l'auspicata convergenza delle *performance* economiche degli Stati membri, a seguito dell'introduzione della moneta unica, si sarebbe invece concretizzata nel realizzarsi di una progressiva divergenza di queste. Su questi temi vi è un'ampia letteratura. Si rimanda, in particolare, a: S. CESARATTO, *Sei Lezioni di economia*, Reggio Emilia 2016; G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge 2014; A. BAGNAI, *Il tramonto dell'euro. Come e perché la fine della moneta unica salverebbe democrazia e benessere in Europa*, Reggio Emilia 2012. Secondo A.J. MENÉNDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, in *Ger. Law. J.*, n. 5/2013, 454 «the European Union bears responsibility for the crises. The European Union is not only experiencing these crises, but is significantly responsible for the crises in the first place. The transformation of the institutional structure of the Union and the substantive policy choices made in the last three decades have fostered the very structural weaknesses that were turned into crises by the subprime crisis. In particular, it seems to me that the self-standing and disembedded understanding of economic freedoms, as expressions of the right to individualistic private autonomy and the creation of an asymmetric economic and monetary union, played a major role in destabilizing the Un-

L'introduzione dell'euro ha infatti privato gli Stati con economie più deboli della possibilità di porre in essere svalutazioni competitive, al fine di incentivare le proprie esportazioni, così finendo per avvantaggiare quelli con una valuta più forte sul mercato (quale era, in particolare, il marco²). Precedentemente, infatti, il tasso di cambio, venuto meno nell'era post euro, permetteva di riequilibrare "fisiologicamente" gli squilibri commerciali intraeuropei tra Paesi in surplus e Paesi in deficit. Più nel dettaglio, quando uno Stato importava più di quanto riusciva ad esportare, la moneta di questo subiva una svalutazione che ne rendeva le relative merci più appetibili, in termini di prezzo, nei mercati internazionali. In maniera esattamente simmetrica, ove invece uno Stato esportava più di quanto importava, questo vedeva accrescere il valore della propria moneta e, conseguentemente, subiva una perdita di competitività – in termini di prezzo – dei propri prodotti. Diversamente, una volta introdotta la valuta unica all'interno dell'UEM, si è di fatto impedito che fosse la legge della domanda e dell'offerta a determinare il tasso di cambio, il valore di ciascuna moneta nazionale, come succede per qualsiasi altro prezzo. Ne è quindi conseguito che gli Stati in surplus commerciale, a seguito dell'introduzione dell'euro, non sono stati più corretti dalla rivalutazione "naturale" della propria moneta³. Al contempo, quelli esposti a rischio di deficit commerciali non hanno più potuto beneficiare né del tasso di cambio, né della leva della politica monetaria⁴. Pertanto, in assenza dell'aggiustamento del tasso di cambio, residua principalmente a questi ultimi, al fine di rilanciare la propria competitività, lo strumento della deflazione interna. Questa consiste invero nell'abbattimento dei salari combinato con l'indebolimento dei diritti dei lavoratori ed è anche fina-

ion». Quanto alla letteratura economica sul punto vedasi, in particolare, A. VERDE, *E' l'UEM un'area valutaria ottimale? Riflessioni e spunti per un approccio alternativo alle unioni monetarie*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, n. 3/2003, 375 ss. Secondo tale Autore, l'UEM non costituirebbe un'area valutaria ottimale in quanto: 1) una politica fiscale non è attuabile nell'UEM poiché non esiste un bilancio federale di adeguate dimensioni; 2) nell'ambito dell'UEM si possono individuare un centro ed una periferia, nel senso che gli *shocks* che colpiscono il *core* dell'Unione (Germania, Austria, Francia, Danimarca, Belgio...) sono altamente correlati, mentre la correlazione di quelli che colpiscono la periferia (Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda, Grecia) è molto bassa; 3) nell'UEM la mobilità del fattore lavoro è molto bassa rispetto a quanto si riscontra negli USA.

² Esprime questo orientamento, tra gli altri, W. STREECK, *L'egemonia tedesca che la Germania non vuole*, in *Il Mulino*, 2015, 601 ss. Tale Autore sostiene che l'egemonia economica tedesca costituisca inevitabile esito della struttura dell'UEM, in combinazione con la *governance* della crisi economico finanziaria del 2008.

³ Al riguardo, interessanti sono le storiche osservazioni di A. GRAZIANI, *La moneta al governo*, in *La Rivista del Manifesto*, luglio-agosto 2002. Tale Autore sottolinea come, in precedenza all'introduzione dell'euro, la Germania accettò, più di una volta, di rivalutare il marco rispetto alle altre valute europee. Tuttavia, le successive rivalutazioni del marco furono sempre minori di quanto il differenziale di inflazione avrebbe richiesto per ripristinare il cambio reale precedente. Invero, poiché per molti anni la Germania godette di una sostanziale stabilità dei prezzi, mentre gli altri Stati europei non potevano evitare una lenta ma continua inflazione, il risultato fu che il marco tedesco, sebbene ufficialmente rivalutato in termini monetari, in realtà si andava svalutando in termini reali. La situazione non pare quindi essere mutata a seguito dell'introduzione dell'euro. Invero, da quando le valute europee sono fuse in una moneta unica, il marco non può più rivalutarsi sui mercati; conseguentemente, poiché il tasso di inflazione tedesco è inferiore rispetto a quello degli altri Paesi europei, le esportazioni tedesche si avvantaggiano di una competitività crescente, come se il marco continuasse a venire svalutato. Ne consegue quindi che i tassi di cambio iniziali fissati all'avvento dell'euro divengono sempre meno realistici.

⁴ Sul punto si rimanda a: P. DE GRAUWE, *A Fragile Eurozone in Search of a Better Governance*, in *The Economic and Social Review*, Vol. 43, n.1/2012, 1 ss. secondo cui: «When entering a monetary union, member-countries change the nature of their sovereign debt in a fundamental way, i.e. they cease to have control over the currency in which their debt is issued. As a result, financial markets can force these countries' sovereigns into default. In this sense member countries of a monetary union are downgraded to the status of emerging economies» e a: O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, Napoli 2016, 423. Tale Autore mette invero in evidenza come la perdita della leva della politica monetaria privi gli Stati membri di un importante strumento per incidere su diverse grandezze macroeconomiche. Sul tema si rinvia altresì a: L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della Governance europea di fronte alla crisi*, in *www.costituzionalismi.it*, n. 2/2013. Secondo tali Autori, da quando è entrato in vigore l'Euro si è avuto un aumento di competitività della Germania e degli altri Paesi del Nord Europa, il quale non ha tuttavia potuto essere compensato da un aggiustamento del cambio nominale, proprio a causa della moneta unica.

lizzata, secondo taluni Autori, a deprimere i consumi interni per riequilibrare la bilancia dei pagamenti dal lato delle importazioni⁵.

L'UEM sembra quindi caratterizzata da dinamiche strutturalmente competitive, tali per cui gli Stati membri devono puntare, al fine di poter posizionarsi con successo sul relativo mercato intra-europeo, su di una politica mercantilista, fondata sull'abbattimento dei costi interni al fine di accrescere la competitività delle proprie merci, così finendo con il "mimare" l'economia tedesca, da sempre *export oriented*. In particolare, quest'ultima, anziché puntare sul sostegno alla domanda interna attraverso aumenti di salari (in relazione alla produttività) e su investimenti infrastrutturali, attua politiche di stimolo all'offerta esterna con l'obiettivo di esportare le proprie merci in mercati altri da quello domestico, posto che quest'ultimo non sarebbe in grado di "assorbirne" l'eccesso di produzione⁶.

A tal riguardo, una prima osservazione critica attiene al fatto che il c.d. mercantilismo sfrutta evidentemente le politiche keynesiane altrui. Invero, le esportazioni di uno Stato mercantilista trovano sbocco in mercati diversi da quello interno grazie allo stimolo della domanda interna attuata dai governi di altri Paesi. Alla carenza di adeguate politiche propulsive, sul lato della domanda, nello Stato esportatore, supplisce pertanto la crescita di investimenti e l'aumento dei salari negli altri mercati esteri verso cui le merci sono indirizzate. Ciò premesso, ove tutti gli Stati dell'UEM si orientino nel senso di attuare politiche commerciali *export oriented*, si pone inevitabilmente un primo quesito: verso quale mercato potranno trovare sbocco le merci prodotte in un contesto dove tutti attuano politiche deflattive interne? In altri termini, se non vi è un adeguato sostegno ai redditi – bensì un generale abbattimento di questi – e, parallelamente, si assiste ad una decrescita degli investimenti in ricerca, innovazione, infrastrutture, come sarà possibile collocare le merci prodotte? L'abbandono, da parte di tutti gli Stati membri, di politiche di stampo keynesiano non potrà che comportare una generale recessione, posto che si verificherà, verosimilmente, un eccesso di produzione, non compensato da un'adeguata crescita della domanda in grado di assorbire tale eccesso. Ad ogni modo, ignorando tale aspetto problematico, la nascita dell'UEM sembra aver decisamente favorito – come dimostrato nel presente lavoro – l'adozione di politiche neoliberiste (*rectius*: neo-mercantiliste), finendo con l'accentuare (ulteriormente) la competizione economica interstatale intra-europea, a discapito dei sistemi sociali degli Stati dell'UEM più deboli su tale versante⁷.

Con l'introduzione dell'euro, si diffuse altresì nei mercati la convinzione che i debiti c.d. sovrani⁸ dei Paesi dell'UEM, una volta tradotti nella medesima valuta, fossero egualmente garantiti.

⁵ In tal senso vedasi: E. BRANCACCIO, M. PASSARELLA, *L'austerità è di destra. E sta distruggendo l'Europa*, Milano 2012.

⁶ Vedasi, al riguardo, A. BOLAFFI, P. CIOCCA, *Germania/Europa. Due punti di vista sulle opportunità e i rischi dell'egemonia tedesca*, Roma 2017. Secondo tali Autori nel dopoguerra il perseguimento di un avanzo nella bilancia delle partite correnti con l'estero avrebbe costituito uno degli obiettivi centrali della politica economica tedesca, con forti motivazioni geopolitiche, basate sull'assunto che una forte posizione creditoria avrebbe garantito l'indipendenza economica e sostenuto l'influenza internazionale della Germania. Al fine di raggiungere tale obiettivo la società tedesca sarebbe quindi disposta a sacrificare, in modo incomprensibile alla stretta logica economica, investimenti, consumi interni, infrastrutture, spesa sociale.

⁷ In questo senso si rimanda, in particolare, a: A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano 2016. Secondo quest'ultimo Autore, invero, le rigidità e le incongruenze dell'euro avrebbero innescato il peggio che l'Europa potesse augurarsi: anziché un conflitto sociale (politicamente gestibile) tra chi nella crisi prospera e chi dalla crisi è schiacciato, un pericoloso conflitto tra nazioni dai toni quasi etnici. Da ultimo vedasi, quanto alla mutazione del rapporto tra democrazia e capitalismo, il contributo di W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano 2013.

⁸ Autorevole dottrina parla, al riguardo, di una vera e propria transizione dalla crisi dell'indebitamento privato a quella dei debiti sovrani. In particolare, sul punto vedasi: G. NAPOLITANO, *Uscire dalla crisi, politiche pubbliche e trasfor-*

Proprio in corrispondenza di tale convinzione si assisté quindi ad un generale abbassamento dei relativi tassi di interesse a beneficio, in particolare, degli Stati che, in precedenza, emettevano monete più deboli sul mercato valutario. Due sono quindi state le principali conseguenze del descritto fenomeno. In primo luogo, vi fu un maggior incentivo dei cittadini residenti negli Stati membri ad indebitarsi ad un costo ben più basso che in precedenza; in secondo, sul versante macroeconomico, si registrò un afflusso di risorse dai Paesi centrali a quelli periferici attraverso prestiti che sarebbero dovuti essere funzionali ad un ammodernamento delle economie di questi ultimi. Invero i capitali tedeschi, scarsamente richiesti nel mercato interno – in quanto sovrabbondanti e poco remunerativi – affluirono in altre piazze finanziarie europee, ove la loro richiesta era maggiore. Tale drenaggio di risorse finì quindi con il favorire il consumo e l'indebitamento dei cittadini degli Stati importatori, a vantaggio degli Stati esportatori (Germania su tutti), i quali riuscirono così a piazzare ivi sia le proprie merci che i propri capitali.

Più nel dettaglio, Paesi periferici come Portogallo, Grecia e Spagna mostrarono, fin dai primi anni seguenti l'introduzione dell'euro, elevati deficit commerciali, con un'esplosione delle importazioni e una riduzione delle esportazioni, seguiti con percentuali più contenute da Irlanda, Italia e Francia. In chiara controtendenza, la Germania ha invece sempre mostrato un surplus della bilancia commerciale, il quale è cresciuto stabilmente fino a superare il 6% del PIL dal 2005 in poi.

Pertanto, in presenza dei descritti squilibri delle partite correnti intraeuropee, si sarebbe dovuta verificare – in coincidenza con l'avvento della valuta unica – una forte crescita delle attività Target 2 della Germania e un contestuale incremento delle passività Target 2 dei Paesi periferici dell'Eurozona, così da mettere in risalto una crisi della bilancia dei pagamenti in senso all'UEM. Questa è invece venuta alla luce solo seguitamente alla crisi economica, scaturita nel 2008. Infatti, benché la Germania cumulasse rilevanti crediti verso i Paesi del sud Europa, questi furono compensati da un aumento dei crediti concessi principalmente dalle banche tedesche a questi ultimi. Le eccedenze tedesche delle partite correnti dei pagamenti furono quindi "appianate" da deflussi di capitale di eguale grandezza. Simmetricamente, le crescenti importazioni dei Paesi periferici europei, i quali davano luogo a passività Target 2, furono compensati da flussi di capitale dagli Stati *core*. In tal modo quindi il "sistema" si mantenne in equilibrio. Pertanto, in sintesi estrema, la piattaforma dei pagamenti Target 2, funzionale al mercato unico, oltre ad aver facilitato gli squilibri nell'eurozona, ne ha occultato la portata, almeno sino allo scoppio della crisi. I saldi Target 2, prossimi allo zero, celarono quindi il progressivo processo di divergenza nella competitività tra Paesi in surplus e Paesi in deficit all'interno dell'UEM, creando l'illusione che non vi fosse nessun rischio con riguardo alla tenuta del sistema interbancario dei pagamenti⁹.

Tale panorama mutò radicalmente nel 2008 quando, a seguito dello scoppio della crisi, si ruppe il mercato interbancario. In tale contesto di profonda recessione, gli Stati creditori cominciarono infatti a temere che i Paesi periferici dell'eurozona non sarebbero più riusciti a ripagare i propri de-

mazioni istituzionali, Bologna 2012. Per una più dettagliata analisi dei dati relativi all' "impennata" dei debiti pubblici a seguito dei salvataggi bancari operati dagli esecutivi degli Stati membri, in particolare di quello spagnolo e irlandese vedasi: L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi*, Torino 2013.

⁹ Sul punto vedasi: P. DE GRAUWE, *TARGET2 è il capro espiatorio degli errori tedeschi*, in www.vocidallestero.blogspot.com, novembre 2012. Interessanti, al riguardo, sono le osservazioni di: B. LUCARELLI, *Intra-eurozone Payments Imbalances: Implications for the TARGET2 Payments System*, in *Review of Radical political economics*, n.3/2017, 343 ss., secondo cui: «in the wake of the recent European debt crisis, there have emerged serious payments imbalances between the core/surplus countries and the peripheral/deficit countries, which threaten the internal cohesion of the eurozone. In the absence of political union or fiscal federalism, these centrifugal dynamics appear to be irreversible».

biti, denominati in euro. Ne conseguì quindi che non solo le banche dei Paesi *core* adottarono una forte stretta sui prestiti accordati ai cittadini dei Paesi periferici, bensì queste non rinnovarono nemmeno i prestiti in scadenza. Si verificò quindi il c.d. *sudden stop*, ossia una fuga di depositi dalla periferia dell'eurozona in direzione degli Stati *core*. In altri termini, all'iniziale afflusso di capitali dal centro verso gli Stati GIPSI, seguì un successivo ed eguale deflusso, il quale mise in luce il differenziale di competitività dei Paesi dell'eurozona, oltre a determinare – forse più significativamente – la crisi dello stesso sistema bancario¹⁰ degli Stati più esposti alla crisi¹¹. Ed invero, l'emersa divergenza dei saldi Target 2 sembra essere il sintomo più evidente del fatto che la crisi europea è dovuta a squilibri della bilancia dei pagamenti. In particolare, i continui (ed eccessivi) surplus dell'economia tedesca sembrano causare profonde instabilità nelle bilance commerciali degli altri Stati membri, finendo quindi per divenire fonte di importanti squilibri macroeconomici all'interno della stessa eurozona. Questo a dimostrazione di come la crisi degli Stati c.d. GIPSI si manifestò non tanto – come sostenuto dalla corrente di pensiero *mainstream* – in un eccesso debito pubblico in sé, quanto più in uno *stock* elevato di debito estero¹².

Alla luce di quanto suesposto, sembra pertanto potersi affermare come l'esplosione dei debiti pubblici – la quale ha costretto gli Stati membri ad un intervento a sostegno – è profondamente legata alla crisi bancaria e agli squilibri macroeconomici che hanno afflitto l'eurozona. Invero, la crisi delle banche all'interno della zona euro spinse taluni governi degli Stati membri periferici alla decisione di sostenere i bilanci dei diversi istituti bancari nazionali, sull'orlo del *default*, attraverso estesi salvataggi a spese dei contribuenti. Ciò determinò quindi una decisa impennata dei debiti pubblici di tali Stati, nonché degli *spread*. Emblematici, al riguardo, i casi di Spagna ed Irlanda le quali, fino allo scoppio della crisi, avevano registrato disavanzi di bilancio contenuti. Le finanze pubbliche dei suddetti Stati sono infatti uscite dalla norma solo dopo lo scoppio della bolla immobiliare, con effetti devastanti sia sul sistema bancario che sull'economia reale. Altrimenti detto, gli interventi messi in campo dagli Stati per salvare le banche e le compagnie di assicurazioni e stimolare la ripresa economica hanno comportato l'aumento del deficit di bilancio degli Stati e la contrazione di debito pubblico in misura sempre maggiore, dando luogo ad una vera e propria crisi del debito sovrano con talora il rischio di insolvenza degli Stati. In tal modo, quindi, i debiti del settore privato si sono trasformati in debiti c.d. sovrani. Alla luce del descritto fenomeno è quindi possibile osservare come vi sia una pericolosa commistione tra crisi bancarie private e salvataggi pubblici. Questi ultimi sono

¹⁰ È bene tuttavia precisare che a rischio erano anche le banche tedesche, francesi e – in parte minore – olandesi. Queste avevano infatti concesso crediti irresponsabilmente e acquistato altresì una grande quantità di titoli derivati. Paradigmatico, a tal riguardo, è il fatto che il sistema bancario tedesco sia risultato uno dei più fragili. Invero questo è stato costantemente “puntellato” dalla mano pubblica che ha sorretto le proprie banche, dall'avvio della crisi nel 2008, con la bellezza di 197 miliardi di denaro pubblico, tra aumenti di capitale e titoli tossici rilevati dallo Stato federale o dai vari Land. Una cifra che, secondo i dati della Commissione, vale oltre il 7% del PIL tedesco. Se poi alle iniezioni di denaro pubblico si aggiungono le garanzie statali e le linee di liquidità offerte la cifra balza addirittura a 465 miliardi, corrispondente al 17% della ricchezza annua prodotta. Un'enormità che disvela la particolare struttura del sistema creditizio teutonico. Cfr. F. PAVESI, *Salvare le banche tedesche è costato il 7% del Pil*, gennaio 2016, in www.ilsole24ore.com.

¹¹ Una sintetica ed efficace ricostruzione delle dinamiche della crisi è operata da: A.J. MENÉNDEZ, *The structural crisis of european law as a means of social integration, from the democratic rule of law to authoritarian governance*, Arena Working paper, n. 5/2016.

¹² Sottolinea a tale riguardo O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2016, 455 ss. che «la crisi della finanza pubblica è sempre stata rappresentata come l'effetto di uno Stato sociale eccessivamente generoso e di una politica democratica che, eccedendo nel *deficit spending*, avrebbe fatto lievitare il debito pubblico [...] Tuttavia c'è ormai consapevolezza che, a volte, la crisi della finanza pubblica può originare da una crisi della finanza privata, ossia dall'insostenibilità dell'indebitamento privato. [Pertanto è errata] la narrazione della crisi che fa risalire la causa esclusiva di tutti i mali ai *deficit* di bilancio e all'elevato debito pubblico di alcuni Paesi, specialmente i PIIGS».

invero forieri di un'esplosione del debito pubblico che, a sua volta, aggravando il c.d. «rischio sovrano», retroagisce su quello bancario, in funzione della dimensione del portafoglio di titoli pubblici in mano alle banche¹³.

In esito a quanto esposto sembra quindi da salutarsi positivamente il fatto che, con l'introduzione della Procedura per squilibri macroeconomici, le istituzioni europee abbiano quantomeno iniziato a considerare che il mero rispetto dei parametri sul debito pubblico e sul deficit (i noti parametri di Maastricht) non è di per sé sufficienti a garantire all'UEM una piena "protezione" da possibili shock economici¹⁴. Al riguardo, la prima naturale osservazione attiene invero al fatto che sia quantomeno opportuno monitorare, al fine di prevenire l'insorgere di profonde e gravi crisi (macro)economiche, anche l'andamento di alcuni indicatori (quali, ad esempio, l'indebitamento estero) afferenti al settore privato.

2. La "tendenziosità" degli indicatori e le criticità della Procedura

Benché la procedura per squilibri macroeconomici nasca¹⁵ con il corretto fine di monitorare (anche) gli squilibri in senso all'Unione afferenti al settore privato, essa presenta delle criticità tali da "neutralizzare" l'obiettivo per il quale la procedura è stata introdotta. Già da un primo sguardo al relativo *scoreboard*¹⁶ sembra infatti emergere come questa poggi sull'assunto che solo taluni Stati – evidentemente quelli c.d. GIPSI – debbano riformare i propri ordinamenti interni al fine di partecipare al processo di riequilibrio macroeconomico dell'Unione¹⁷. Altrimenti detto, idea di fondo degli indicatori della MIP pare essere quella per cui non tutti gli Stati membri sono tenuti, in egual manie-

¹³ Si noti, a tal riguardo, che la descritta interrelazione non si presenterebbe ove l'UEM fosse coadiuvata da un'Unione bancaria, in quanto cesserebbe la correlazione tra crisi dei debiti sovrani e crisi delle banche. Invero, i sistemi bancari non sarebbero più garantiti dagli Stati membri, bensì congiuntamente a livello federale. Cfr. L. D'ALESSANDRO, A. MONTANARI, *Disuguaglianze e crisi della fiducia. Diritto, economia, politica nella società contemporanea*, Milano, 2018, 250. Sul tema dell'Unione bancaria a livello europeo si rimanda altresì a: R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino 2017.

¹⁴ Al riguardo, osserva C. OFFE, *Europe Entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis?*, in *ELJ*, n. 5/2013, 595 ss. come, secondo i suoi ideatori, nell'UEM, caratterizzata dal principio concorrenziale, dall'indipendenza della banca centrale e dalla regola di un limitato disavanzo di bilancio, non si sarebbe mai potuta produrre una crisi come quella tutt'ora in corso, né è dato sapersi se questa potrà essere superata.

¹⁵ Questa è invero disciplinata dai Regolamenti n. 1176/2011 e n. 1174/2011.

¹⁶ In sintesi, tale *scoreboard* si presenta come una sorta di "pagella" atta a verificare se i dati (macro)economici degli Stati membri rientrano o meno entro i parametri dei vari indicatori della Procedura. Tali indicatori vanno quindi a comporre un quadro di valutazione della situazione macroeconomica di ciascuno degli Stati membri. Questi possono invero essere formalmente ricondotti a tre diverse categorie: (i) squilibri esterni e competitività, (ii) squilibri interni, (iii) nuovi indicatori di occupazione. Nella prima rientrano il saldo delle partite correnti e la posizione patrimoniale netta su estero (entrambe in termini percentuali rispetto al PIL), il tasso di cambio effettivo reale, la quota di mercato delle esportazioni e, infine, il costo nominale del lavoro per unità di prodotto. Quanto alla seconda categoria, si annoverano: la variazione percentuale annua reale dei prezzi delle abitazioni, il credito al settore privato, il debito privato e pubblico (in termini di PIL) e, da ultimi, il tasso di disoccupazione (annuale e triennale) e le passività del settore finanziario. Venendo alla terza categoria relativa all'occupazione, sono ivi considerati il tasso di attività economica, quello di disoccupazione giovanile e di disoccupazione di lunga durata, tutti in termini percentuali, il primo rispetto alla popolazione totale compresa tra i 15 e i 64 anni, il secondo rispetto alla popolazione di età compresa tra i 15 ed i 24 anni ed il terzo rispetto a quella compresa tra i 15 e i 74.

¹⁷ A tal riguardo, è bene precisare che la procedura riguarda tutti gli Stati membri dell'Unione ed, in particolare, quelli facenti parte dell'UEM. Invero, secondo quanto previsto dal Regolamento 1176/2011 (Punto 17 del Preambolo): «nel valutare gli squilibri macroeconomici, è opportuno considerare la loro gravità e le loro potenziali conseguenze negative, sul piano economico e finanziario, che accrescono la vulnerabilità dell'economia dell'Unione e costituiscono una minaccia per il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria. È necessario intervenire in tutti gli Stati membri per sanare gli squilibri macroeconomici e le divergenze in materia di competitività, in particolare nella zona euro».

ra, a partecipare al processo di correzione macroeconomica necessaria per garantire una maggiore stabilità all'UE. Diversamente, tale processo graverebbe solo su quelli con un alto costo del lavoro, con un debito pubblico elevato, in deficit, nonché in posizione debitoria verso l'estero: in pratica – metaforicamente – gli “ultimi della classe”. All'opposto, gli indicatori della procedura, per come ideati dalla Commissione, sembrano eccessivamente “lassisti” nel richiedere ai Paesi in surplus di adottare riforme che, andando in senso opposto alle politiche sin d'ora adottate (il riferimento è, in particolare, alla Germania) beneficino l'Unione di maggiore stabilità.

Costituisce emblema di quanto affermato l'indicatore sul costo per un'unità del lavoro, secondo cui è considerato fattore di possibile criticità una variazione di questo – per gli Stati UEM – uguale o maggiore al 9% nell'arco di un triennio. Tale indicatore prevede infatti una unica soglia “verso l'alto” nel solo caso di incremento salariale, mancando quindi di considerare i possibili effetti negativi connessi ad una costante diminuzione delle retribuzioni ai prestatori di lavoro¹⁸. Invero, secondo la logica mercantile, il controllo sull'innalzamento dei salari e/o il mantenimento di questi al livello della produttività è da intendersi quale servente ad un contesto economico espansionistico e finalizzato ad un generale aumento delle esportazioni. Tuttavia tale indicatore sembra ignorare che, ove vi sia un costante decremento dei salari, ciò può comportare una contrazione della domanda interna e, conseguentemente, l'insorgere di una crisi deflattiva, così come sembra nei fatti essersi avverato, negli anni peggiori della crisi, nei Paesi periferici dell'eurozona¹⁹.

Ancora, mentre il debito privato ha una soglia critica del 133%, per il debito pubblico è fissato un tetto massimo del 60%²⁰. Le ragioni di tali limiti quantitativi “asimmetrici”, calcolati in termini di PIL, sembrano quindi da ricercarsi in una discrezionalità politica della Commissione, la quale, evidentemente, giudica (ancora) l'indebitamento pubblico come più dannoso, per la stabilità dell'Eurozona, rispetto all'indebitamento privato, la cui soglia sembra peraltro fissata ad un livello eccessivamente alto. Tale tesi sembra altresì trovare ulteriore conforto nel fatto che, quanto al saldo delle partite correnti – calcolato come media mobile sui valori di un triennio ed espresso in termini percentuali rispetto al PIL – si rinviene un'ulteriore asimmetria: mentre la soglia per i *surplus* è fissata al 6%, quella per i *deficit* è al 4% del PIL, a riprova del diverso trattamento riservato dalla Commissione agli Stati “creditori” rispetto a quelli “debitori”. Più nel dettaglio, sul punto, i deficit, come risulta da tali indicatori scelti dalla Commissione, sarebbero ritenuti più pericolosi dei surplus per la stabilità dell'UEM. Tale l'impostazione della Commissione sembra quindi derivare, ancora

¹⁸ Critico rispetto a tale impostazione: C. KAUPA, *The Pluralist character of the European Economic Constitution*, Londra 2016, 315 secondo cui: «it is curious that the nominal unit labour costs are set with an upward threshold only, implying that a significant drop in wages would not constitute a source of instability, whereas a wage increase would. Such a view is hardly shared across the board, with many economists assuming that the demand – which largely depends on wages – is a key factor in the economic growth».

¹⁹ La stessa Commissione ha invero ammesso, al riguardo, in un suo report Risultati degli esami approfonditi ai sensi del regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, Bruxelles, 5.3.2014 COM(2014) 150 final che: «nonostante l'aggiustamento in corso dei salari reali, l'aggiustamento del mercato del lavoro si è finora prevalentemente tradotto in termini di perdita di posti di lavoro e indici di avviamento al lavoro molto bassi. Ne sono conseguiti un drastico aumento della disoccupazione e periodi di disoccupazione più lunghi, con ricadute sociali e implicazioni per la crescita potenziale che devono essere tenute in debita considerazione nell'elaborazione delle risposte politiche».

²⁰ Secondo M DEL MONACO, *Sud colonia tedesca, la questione meridionale oggi*, Roma 2017, spec. 15, l'asimmetria tra la soglia del debito pubblico, fissata al 60%, e quella del debito privato, fissata al 133%, avrebbe lo scopo di bloccare il potere di intervento pubblico degli Stati con un alto rapporto debito/PIL e, nel contempo, di consentire (tramite un alto tetto di debito privato) le importazioni a credito dei prodotti dall'estero, avvantaggiando così i Paesi c.d. *vendor financing* (ed, in particolare, la Germania). Secondo A. BAGNAI, *Il tramonto dell'Euro*, op.cit., 233-234, la procedura per squilibri macroeconomici presterebbe un'attenzione tardiva ai saldi esteri, conservando comunque un'impostazione sostanzialmente mercantile.

una volta, dall'incapacità di avere un approccio simmetrico tra gli Stati capace di riconoscere la cooperazione tra debitori e creditori quale preconditione necessaria al benessere dell'Unione²¹. Da ultimo, in linea con quanto affermato, mentre costituisce indice di criticità una posizione patrimoniale netta su estero pari o maggiore al 35% rispetto al PIL, la procedura non prevede alcuna soglia critica per l'accumulo di crediti netti su estero, ad (ulteriore) riprova di come le istituzioni europee tendano a non considerare in maniera simmetrica debiti e crediti, così finendo con l'addossare i maggiori "aggiustamenti" macroeconomici necessari in capo agli Stati in deficit delle partite correnti.

Proprio per le suddette ragioni la MIP, per come è oggi costruita, non sembra, quanto al processo di aggiustamento macroeconomico all'interno dell'UEM, rispettare il principio della parità tra Stati membri, come sancito ex art. 4 TUE, secondo cui: "l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati". Tale principio è peraltro inscritto anche nell'art. 11 della nostra Carta costituzionale, il quale ammette le limitazioni di sovranità, ponendo tuttavia una condizione tassativa: che la rinuncia avvenga con caratteri di parità con ogni Stato membro coinvolto²². La norma costituzionale è stata quindi interpretata nel senso che lo Stato italiano potrebbe consentire a un indebolimento della sovranità – conseguente alla parziale cessione a un soggetto sovranazionale, nell'ambito di un patto tra più Stati – solo se anche tutti gli altri Stati partecipanti accettano un eguale indebolimento, a seguito della cessione di una identica quota della propria sovranità²³. Tuttavia, nell'ambito della governance economica europea della crisi, così come anche nella procedura, la condizione di parità tra gli Stati in surplus quelli in deficit sembra non riscontrarsi²⁴. Invero i secondi, essendo assoggettati a limiti più rigorosi, sono maggiormente condizionati nell'esercizio della propria sovranità (quantomeno nell'ambito della politica economica).

Tuttavia i limiti della procedura non sono solamente relativi alla sua ontologica struttura, in quanto, da un'attenta osservazione, se ne possono rinvenire ben altri, comunque parimenti significativi. Anzitutto, si deve osservare come la MIP, valutando solamente i singoli contesti macroeconomici nazionali, rischi di perdere di vista la logica aggregata e, più specificamente, il reale e diverso impatto che ogni squilibrio individuato ha rispetto al complessivo assetto dell'Unione. Per fare un

²¹ Cfr. L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa*, op.cit., 12.

²² Cfr. G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. Cost.*, n. 1/1992, 55. Tale Autore, già in tempi remoti, aveva intuito come, nella fase di sviluppo delle istituzioni comunitarie, stesse maturando una situazione non conforme con la disposizione di cui all'art. 11 Cost. A tal riguardo evidenziava infatti due principali profili di criticità. Il primo si incentra sulla non parità di tutti i Paesi membri nel rapporto Stato-mercato. Il secondo riguarda invece il fatto che i Paesi più forti, nel prendere alcune decisioni con maggiore autonomia, condizionerebbero le condotte dei Paesi più deboli. In tal modo, una parte della quota di sovranità, rinunciata da questi ultimi in favore del mercato, sarebbe trasferita ai Paesi membri più forti. Dello stesso orientamento è anche G. COCCO *L'Europa dei tre disincanti*, in *Pol. Dir.*, n. 1/2000, 84 ss. Secondo tale Autore, (84) «le cessioni di sovranità perpetrate a favore delle istituzioni comunitarie non vengono recuperate in termini di esercizio della sovranità a livello europeo, ma restano ad appannaggio di istituzioni che rispondono ad una sorta di *remote control* dei soggetti più forti. In parole povere: non risponde al vero che la sovranità attraverso il meccanismo della sua cessione ad un organo intergovernativo di indirizzo politico a livello europeo resti ancora sostanzialmente nelle mani di tutti i governi nazionali. Essa, in termini effettivi, si depaupera per i Paesi che contano di meno e si incrementa per quelli che pesano di più». Da ultimo, per maggiori approfondimenti sull'interpretazione che la dottrina italiana ha fornito sulla disposizione di cui all'art. 11 Cost., vedasi, in particolare: M. MAZZIOTTI, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova 2005, 537ss.

²³ Cfr. M. VILLONE, *L'Europa: terra di diritti, crisi, diseguaglianze*, in *Diritto pubblico europeo, Rassegna online*, giugno 2015.

²⁴ In questo senso vedasi: A. J. MENÉNDEZ, *The European Crises and the Undoing of the Social and Democratic Rechtsstaat*, in AA.VV. *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, a cura di J. E. Fossum, A. J. Menendez, Arena Report, n. 2/14, Oslo 2014, 455 e F. BILANCIA *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2012.

esempio, si pensi a come possa influire diversamente, sulla stabilità macroeconomica dell'UE, il costante surplus tedesco (di dimensioni assai ragguardevoli²⁵), rispetto al (decisamente più modesto) deficit spagnolo (pari al 4,3% del PIL e, da anni, in costante diminuzione). Tuttavia, nonostante i due dati abbiano una rilevanza assai diversa, in termini quantitativi, la Commissione sembra valutarli alla stessa stregua rispetto alla tenuta del sistema macroeconomica europeo, non riconoscendo quindi alcuna priorità alla correzione degli squilibri più rilevanti per l'equilibrio dell'UE. Ancora, "tendenziosa" sembra essere la scelta di parametrare il rischio di squilibri sull'andamento, in termini percentuali sul PIL, dei singoli Paesi (le cui dimensioni economiche possono essere incommensurabili) anziché in termini di valori cumulati, cosa che impedisce di apprezzare la pericolosità degli andamenti complessivi dell'Eurozona, come se l'enorme valore dei surplus accumulati dalla Germania negli anni avesse la stessa rilevanza dello sfioramento della soglia del 6% del PIL che, per caso, potesse prodursi a Malta²⁶.

Inoltre, altro ravvisabile profilo di criticità della Procedura attiene al fatto che le rilevazioni numeriche estrapolate dagli stessi indicatori dello *scoreboard* vengono ad assumere lo stesso rilievo e significato, benché questi siano calati in ordinamenti diversi, secondo la logica "*one size (can) fit all*". Se quindi tali indicatori garantiscono un certo grado di oggettività, dall'altro non sembrano tuttavia consentire di valorizzare le peculiarità delle diverse realtà ordinamentali. In particolare, ciò che la Procedura sembra inadeguata a riconoscere è la differente portata che determinati valori e rilevazioni numeriche possono assumere nei diversi contesti di riferimento²⁷. Da qui il problema dell'acontestualità dello *scoreboard* della MIP. Ad esempio, alti livelli di spesa pubblica possono rivelare una crescita fuori controllo degli apparati statali (come avvenuto in Grecia) ma, al contempo, potrebbero anche riflettere, in chiave positiva, la disponibilità dei cittadini ad essere sottoposti ad un elevato livello di imposizione fiscale, a fronte dell'erogazione, da parte dello Stato di appartenenza, di efficienti servizi pubblici (su tutti, i Paesi Scandinavi²⁸).

Ancora, il Regolamento 1176/2011 prevede (punto n. 14 del preambolo) che "il superamento di una o più soglie indicative non è necessariamente sintomo di imminenti squilibri macroeconomi-

²⁵ Nel 2018, il surplus commerciale della Germania è stato il più grande del mondo, per il terzo anno consecutivo, raggiungendo la cifra record di 294 miliardi di dollari.

²⁶ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la costituzione economica europea? Si prega di riformulare la domanda*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2018.

²⁷ Vedasi, sul punto, A. GAMBARO, *Misurare il diritto?*, in *Annuario di diritto Comparato*, 2012, 34 - 38 il quale afferma che: «gli indicatori economici in senso lato presentano due caratteristiche comuni: sono tutti esprimibili in misura quantitativa (e da ciò deriva la loro popolarità mass mediale) e sono tutti enigmatici dal punto di vista dell'informazione veicolata, (almeno) sino a quando non siano contestualizzati con precisione sotto il profilo della loro origine, del loro margine di approssimazione e della loro finalità comunicativa [...] Non si può quindi pretendere che questi misurino ciò che non è adatto a misurare, ovvero la qualità di un'intera tradizione giuridica, o, anche semplicemente le *performances* economiche di un sistema Paese». Secondo tale Autore, infatti, obiettivo dei grafici e degli indicatori numerici è quello di trasformare in dati quantitativi, facilmente comparabili, contesti nazionali regolamentari diversi, i quali vengono appunto ordinati e classificati secondo la loro capacità di attrazione per gli investimenti globali.

²⁸ La Svezia è invero al primo posto in Europa con una pressione fiscale effettiva che sfiora il 55%. Non è da meno la Danimarca, con una pressione fiscale pari al 50% ed anche la Finlandia che a tale livello si avvicina. Nondimeno non sono all'orizzonte, in questi Stati, proteste fiscali o scioperi anti tasse in quanto principio ivi consolidato è quello per cui, l'alto livello di imposte serve a finanziare i costi dei servizi e del *welfare*. Vedasi, a questo proposito, D. PESOLE, *Ridurre le tasse si può? Perché Svezia e Francia stanno peggio di noi ma in pochi protestano*, in *www.ilsole24ore.com*, gennaio 2013. Secondo D. NATALI, *Il modello sociale europeo è morto? Politiche sociali e relazioni industriali tra austerità e integrazione europea*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 2/2013, 247 vi sarebbe una divaricazione in atto tra i diversi Paesi dell'Eurozona. Mentre invero i Paesi dell'Europa continentale e del Nord, pur avendo introdotto misure di contenimento della spesa sociale, non avrebbero intaccato le istituzioni di *welfare* e del dialogo sociale ereditate dalla situazione pre-crisi, i Paesi del sud Europa, al contrario, apparirebbero maggiormente sottoposti a tagli della spesa pubblica e all'erosione delle politiche del passato.

ci [pertanto] non è opportuno trarre conclusioni da una lettura automatica del quadro di valutazione: l'analisi economica dovrebbe garantire che tutte le informazioni, indipendentemente dal fatto che provengano dal quadro di valutazione o meno, siano valutate in prospettiva e diventino parte di un'analisi globale." Tale previsione appare quindi piuttosto lasca, tanto più se si evidenzia come a nessun indicatore è attribuito un peso specifico. Pertanto alla Commissione sembra essere riservata una discrezionalità piuttosto ampia che, in assenza di più dettagliati dettami normativi, non può che tramutarsi in un giudizio di opportunità politica. E come sarà possibile quindi, alla luce di quanto esposto nel presente lavoro, che la Commissione, privata di una più "rigida" guida normativa, sia in grado di minacciare in modo credibile la Germania – che infatti continua a registrare di anno in anno surplus sempre maggiori – posta la sua indiscussa egemonia politica nell'ambito dell'Unione?²⁹

L'ampia discrezionalità di cui gode la Commissione si può altresì ben scorgere anche nell'*enforcement* della procedura. Invero, come visto, nell'ipotesi in cui questa riscontri degli squilibri macroeconomici eccessivi in un Paese, non è comunque in alcun modo vincolata a richiedere l'avvio della procedura per squilibri eccessivi³⁰. Trattasi infatti di una scelta la quale è rimessa alla scelta insindacabile della Commissione, senza che alcun parametro giuridico possa effettivamente fungere da vincolo a tale determinazione. In particolare, al riguardo, si noti che il Regolamento 1174/2011 ha dotato le istituzioni europee, nell'ambito della Procedura, del potere di adottare rilevanti sanzioni economiche (deposito fruttifero e ammenda) per i Paesi che non correggono gli squilibri macroeconomici eccessivi nell'ambito della medesima procedura per squilibri eccessivi, introducendo altresì il sistema del *reverse qualified majority voting* in seno al Consiglio³¹. Tuttavia tale apparato sanzionatorio non è stato, ad oggi, ancora attivato, probabilmente anche perché l'applicazione di rilevanti sanzioni pecuniarie potrebbe innescare delle reazioni ostili da parte dei

²⁹ Si veda, in questo senso, *ex multis*, F. SCHARPF, *Political Legitimacy in a Non-Optimal Currency Area*, in AA.VV., *Democratic Politics in a European Union under Stress*, a cura di O. CRAMME, S. B. HOBOLT, Oxford 2015, 28, per il quale la natura stessa degli indicatori è tale da implicare un'ampia discrezionalità della Commissione nell'interpretazione dei dati macroeconomici sui singoli Paesi membri, concludendo che la procedura sugli squilibri macroeconomici non può essere basata su regole, costituendo invece una «*legally and politically unconstrained expertocracy*» e M.W. BAUER, S. BECKER, *The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance*, in *Journal european integration*, 2014, 213 ss.

³⁰ Ove la Commissione ritenga che uno Stato membro presenti squilibri eccessivi, il Consiglio può adottare una raccomandazione – la normativa MIP (vedasi art. 7, comma 2 Regolamento 1176/2011) richiama, per tale ipotesi, l'art. 121 comma 4 – che ne stabilisca l'esistenza, specificandone natura ed implicazioni e dando al governo in questione indirizzi su strategie da seguire, indicandogli, infine, l'adozione di misure correttive. In quest'ultimo caso, si apre quindi la procedura per squilibri eccessivi (*excessive imbalance procedure*) la quale – finora mai attivata – comporterebbe un evidente assoggettamento dello Stato membro in questione ad una più stretta vigilanza sulle sue politiche economiche e sociali. Invero, il Paese nei confronti del quale fosse avviata una procedura per squilibri eccessivi sarebbe tenuto a presentare alla Commissione e al Consiglio un piano di azione correttivo (*corrective action plan*), entro un termine individuato dalla raccomandazione del Consiglio stesso, corredato dall'indicazione delle misure specifiche che questo ha attuato o intende attuare, con tanto di calendario per la prevista esecuzione di queste ultime. Tale piano deve quindi essere valutato dal Consiglio, entro due mesi dalla sua presentazione, sulla base di una relazione della Commissione (vedasi art. 8 Regolamento 1176/2011).

³¹ Art. 3 comma 3 Regolamento 1174/2011. Trattasi di un sistema di voto, introdotto con l'obiettivo di rendere più effettivo ed automatico il meccanismo di *enforcement* delle sanzioni, che considera adottata una decisione, a meno che il Consiglio non respinga la raccomandazione della Commissione, deliberando a maggioranza qualificata, entro 10 giorni dall'adozione di quest'ultima. Secondo taluni Autori, l'introduzione del voto a maggioranza qualificata inversa avrebbe reso il Consiglio quasi "inerme" rispetto alle raccomandazioni proposte dalla Commissione, la quale sembra invero assumere una vera e propria *leadership* decisoria, solo formalmente riservata al primo, nell'ambito della sorveglianza multilaterale ex art. 121 TFUE. Vedasi, in particolare, R. PALMSTORFER, *The reverse majority voting under the 'Six Pack': a bad turn for Union?*, in *ELJ*, 2014, 186 ss. Sul tema si rimanda anche a: R. BARATTA, *La maggioranza qualificata inversa nella recente prassi dell'Unione europea*, in AA.VV. *Scritti in onore di Laura Forlati Picchio*, a cura di B. CORTESE, Torino 2014, 267 ss.

cittadini dello Stato verso cui queste sono dirette. Pertanto, alla luce del paradosso per cui al rafforzamento (formale) dei poteri sanzionatori della Commissione, nell'ambito della MIP, è seguita una sostanziale ineffettività di questi, pare legittimo chiedersi se questa si presenti non tanto come mezzo di coercizione giuridica, quanto più quale strumento di pressione politica nelle mani della Commissione.

3. MIP e riforme nazionali nei Paesi GIPSI: un "cortocircuito" della rappresentanza politico democratica?

Nonostante i descritti limiti intrinseci alla procedura, le relative raccomandazioni sembrano aver trovato pronto riscontro nei Piani di riforma nazionali post 2011, almeno con riguardo ai Paesi c.d. GIPSI. Limitando la prospettiva di analisi al settore giuslavoristico, si può notare come la Commissione abbia più volte affermato, nell'ambito della MIP, che per far fronte alle conseguenze sociali della crisi e ai crescenti livelli di disoccupazione, fosse necessario mettere in atto riforme volte: (i) ad una riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto nei diversi Stati membri maggiormente colpiti dalla perdita di competitività e dalla disoccupazione; (ii) a fissare i salari in funzione dell'andamento della produttività; (iii) ad aumentare la flessibilità del mercato del lavoro; (iv) ad una modernizzare dei relativi sistemi previdenziali nazionali³².

In linea con tali raccomandazioni si può invero osservare come i succedutisi governi italiani abbiano adottato delle rilevanti riforme nell'ambito del diritto del lavoro; in particolare, il riferimento è alla L. 92/2012³³ e al Jobs Act (D.lgs. 23/2015)³⁴, i cui contenuti sono noti. Nella riforma del lavoro del governo Renzi, come del resto nella precedente riforma a opera del ministro Fornero, la principale innovazione all'ordinamento è invero rappresentata dalla sostanziale abolizione del reintegro a seguito del licenziamento per motivi economici, posto che la strategia politica dei due esecutivi sembra essere stata la medesima³⁵. Entrambi i suddetti interventi normativi hanno infatti seguito

³² Vedasi, in particolare, Commissione europea, Semestre europeo 2015: valutazione delle sfide per la crescita, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011, Bruxelles, 26.2.2015 COM(2015) 85 final.

³³ La L. n. 92/2012 ha, in particolare, modificato l'art. 18 comma 7 della L. 300/1970, sostituendo la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro con il mero risarcimento. In tal modo ha così reso più debole la tutela nella predetta ipotesi di licenziamento motivato da infondate ragioni economiche (salvo il caso in il giudice accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo. In tale ipotesi questi può infatti continuare ad applicare la tutela speciale della reintegrazione). Vedasi, art. 1, comma 42, lettera b), della predetta legge.

³⁴ Il Jobs Act, tra le altre previsioni, ha sostanzialmente azzerato la tutela ripristinatoria, fatti salvi i casi del licenziamento discriminatorio o nullo per espressa previsione legislativa, a favore di una tutela indennitaria predeterminata e "crescente" in ragione dell'anzianità. Invero, il D.lgs. 23/2015 ha fortemente limitato la tutela reintegratoria nel posto di lavoro, rendendo di fatto efficace il licenziamento privo di giustificato motivo oggettivo o di giustificato motivo soggettivo o di giusta causa. Il licenziamento in parola estingue, infatti, il rapporto di lavoro e innesca la condanna del datore di lavoro al pagamento di un'indennità di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità" (art. 3, co. 1, D.lgs. 23/2015).

³⁵ P. CHIECO, *Crisi economica, vincoli europei e diritti fondamentali dei lavoratori*, in *Lavoro, diritti fondamentali e vincoli economico-finanziari nell'ordinamento multilivello*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Foggia, 28 maggio 2015, Milano 2016, 89 osserva sul punto che: «le precise caratteristiche strutturali e funzionali delle riforme del mercato del lavoro orientate verso la flessicurezza sono il frutto di una strategia dettata dai sistemi economici e sociali più "forti" in Europa, in grado di proporsi e di assurgere a "modello" da esportare in quelli con un mercato del lavoro fiacco e duale (come il nostro), posto che il passaggio della tutela del lavoratore dal contratto al mercato rende più facili i progressivi adeguamenti degli equilibri di scambio dentro l'impresa e, quindi, più fluidi gli aggiustamenti macroeco-

le stesse finalità, venendo così a costituire indispensabili riforme strutturali chieste dall'Europa per rendere più flessibile il mercato del lavoro in Italia³⁶.

Peraltro, con riguardo ad entrambi i suddetti interventi normativi le procedure parlamentari sono state accelerate e distorte al fine di consentire ai rispettivi governi Monti e Renzi di presentarsi ai vertici dei capi di governo dell'UE con le riforme del mercato del lavoro approvate il prima possibile³⁷. La MIP, in questo senso, sembra quindi diventare emblema di come la *governance* economica europea si mostri, specie nel caso del Jobs Act, quale fonte di legittimazione dell'azione di governo compensativa del carente consenso democratico-parlamentare e, al tempo stesso, quale leva per svilire le procedure parlamentari interne, anche in nome di una non procrastinabile risposta alla perdurante crisi economico finanziaria³⁸. Si pensi, al riguardo, alla celebre commozione del ministro Fornero nel corso della presentazione della riforma del sistema previdenziale, ad opera del D.L. 214/2011: trattasi di un gesto emblematico del trasferimento di responsabilità dalle istituzioni nazionali a quelle europee quanto all'adozione di determinate misure "lacrime e sangue".

In linea con quanto avvenuto in Italia, anche in Spagna – altro Paese periferico dell'eurozona, il quale necessitava, secondo la Commissione³⁹, di importanti riforme strutturali al fine del rilancio

nomici, peraltro espressamente perseguiti (anche nel mercato del lavoro) dagli orientamenti integrati e dal Patto euro plus».

³⁶ A tale riguardo, secondo A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati*, Torino 2017, 84 ci si troverebbe dinnanzi ad un nuovo modello di divisione dei poteri permeato dall'influenza di strutture sovranazionali e tecnocratiche e ad una sovranità condizionata come nuovo paradigma dell'organizzazione del potere. Vedasi anche, sul tema: F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, Torino 2016. Da ultimo, osserva M. FERRERA, *Rotta di collisione, euro contro welfare*, Roma – Bari 2016, 65, 66 come «bisogna tenere conto della crescente influenza, all'interno delle istituzioni europee, di un ceto di tecnocrati con *background* economico di stampo rigorosamente ortodosso [...] Nel corso degli anni duemila il ceto di tecnocrati ha gradualmente egemonizzato il *policy making* UE. Sulla scia della crisi l'Unione europea si è trasformata in una vera e propria *econocrazia*, le cui diagnosi e prescrizioni sono diventate una sorta di pensiero unico».

³⁷ Al riguardo, osserva A. GUAZZAROTTI, *La fiducia sulla legge delega "in bianco" del Jobs Act: il diritto del lavoro emigra verso logiche tecnocratiche?*, in www.forumcostituzionale.it, ottobre 2014, che «la riforma Monti Fornero fu approvata a tappe forzate, attraverso una compressione delle procedure palesatasi già nella fase governativa della deliberazione del disegno di legge (che non era iscritto all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri e che fu approvato "salvo intese"). Nella fase parlamentare, il disegno di legge fu fatto approvare alle Camere in meno di tre mesi, ricorrendo a ben otto voti di fiducia con relativi maxiemendamenti (che hanno ridotto a quattro un testo di settantasette articoli). Unico, dichiarato, fine di tanta urgenza era quello di permettere al governo "tecnico" di presentarsi al Consiglio europeo del 28 giugno 2012 con l'ambita "riforma" del mercato del lavoro approvata». Una compressione del ruolo del Parlamento sembra, alla pari, essere avvenuta con riguardo alla legge delega 10 dicembre 2014, n. 183 (cd. *Jobs Act*), approvata con una navetta aggiuntiva tra Camera e Senato e due voti di fiducia. In particolare, al Senato, è stato approvato il maxi-emendamento in data 8 ottobre 2014, con voto di fiducia al Governo. Invero, con 165 voti favorevoli, 111 contrari e due astensioni l'aula di Palazzo Madama si è espressa in favore dell'emendamento governativo, interamente sostitutivo del disegno di legge di delega sul lavoro, sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia. Il Governo Renzi ha così potuto presentarsi con un'importante riforma in cantiere al Vertice europeo sull'occupazione del 9 ottobre 2014 tenutosi a Milano, ricevendo il plauso generale dei leader europei. In particolare, per il Cancelliere tedesco Angela Merkel l'Italia «stava facendo un passo importante da questo punto di vista», perché era ormai necessario «eliminare le barriere» presenti nel mercato del lavoro; per il presidente della Commissione Europea, José Manuel Barroso tale misura «poteva avere grande impatto sulla competitività dell'economia italiana. Secondo quest'ultimo, per avere più crescita e maggiore occupazione era necessario andare avanti con le riforme». Anche Herman Van Rompuy, presidente del Consiglio Ue ha quindi lodato la manovra. Vedasi, al riguardo, *Renzi: «Terremo il deficit al 2,9%» Merkel: «Jobs Act passo importante»*, in www.corriere.it, ottobre 2014.

³⁸ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in www.costituzionalismo.it, n. 3/2014.

³⁹ La Spagna è stata infatti destinataria, dal 2012, di un novero piuttosto ampio e dettagliato di raccomandazioni nell'ambito della MIP. La Commissione chiedeva, in particolare, che l'esecutivo iberico ponesse in essere degli ambiziosi programmi di riforma, in particolare nel settore finanziario, in quello del mercato del lavoro, oltre ad un'attenzione al risanamento e alla sostenibilità delle finanze pubbliche. Vedasi, al riguardo, il documento: Commissione europea, Occasional paper 103, luglio 2012, disponibile all'indirizzo web: <https://publications.europa.eu>.

della propria competitività esterna⁴⁰ – rilevanti riforme nel settore giuslavoristico sono state adottate. Le innovazioni introdotte in Spagna dal 2010 al 2012 hanno infatti previsto diverse misure all’insegna della flessibilità e della riduzione dei costi di fine rapporto lavorativo del prestatore. In particolare, con il real decreto ley 3/2012, approvato dal governo a maggioranza del partito popolare, sono state adottate modifiche in materia di: contratto di lavoro, collocamento, formazione professionale, assunzioni, flessibilità interna, licenziamenti, contrattazione collettiva. Gli effetti perseguiti dalla suddetta riforma sono stati quindi: facilitazione dei licenziamenti, promozione di un lavoro più flessibile e conseguente sbilanciamento degli equilibri di potere a favore del datore di lavoro⁴¹. Al riguardo, parte della dottrina ha accolto il real decreto ley 3/2012 come un testo legislativo che introduce numerosi elementi emblematici della deregolamentazione delle relazioni industriali. Il real decreto ley 3/2012 avrebbe infatti modificato in modo sostanziale l’architettura degli equilibri che caratterizzano la relazione tra capitale e lavoro, tra libera impresa e diritto al lavoro, contrassegnandosi infine per uno svilimento delle procedure democratiche⁴². Tale legge implicherebbe quindi un generale ridimensionamento della valenza “lavoristica” del diritto al lavoro, così come riconosciuto a livello costituzionale.

Si può pertanto concludere come l’esperienza riformatrice dell’ordinamento spagnolo e di quello italiano post 2011, nell’ambito del mercato del lavoro, sia comunemente ispirata all’orientamento generale sulla *flexicurity*, così come raccomandato dalla Commissione nell’ambito della MIP⁴³. In particolare, la legislazione lavoristica sembra essere stata considerata dalle istituzioni europee e, di riflesso, dai vari esecutivi nazionali succedutisi, come un vero e proprio strumento macroeconomico attraverso il quale rilanciare la competitività sul mercato intra europeo dei due

⁴⁰ Osserva al riguardo, M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita: una discussione critica*, in *Quaderni del Dipartimento di economia politica e statistica dell’Università di Siena*, n. 626, aprile 2014, 109 come «ci troviamo dunque di fronte ad una concezione di riformismo competitivo che pretende di descrivere le azioni riformatrici (le riforme dei mercati del lavoro, dei sistemi di welfare, delle professioni e dei mercati dei beni) come “pacchetti” di misure in grado di produrre un “massimo” di efficienza in termini di performance economica, per cui, così come esistono le *best practices* nelle tecnologie e nelle organizzazioni (se siamo disposti a crederci), esisterebbero anche le *best practices* negli ordinamenti istituzionali-regolativi. Si tratta semplicemente di trovarle e di farle digerire ai diversi sistemi economici [...] Insomma: le riforme come una gara sportiva. Per quanto un po’ caricaturale, questo approccio mette in luce l’implicazione più radicale del riformismo competitivo che iscrive le riforme in un quadro di riferimento tendenzialmente uniforme e non controverso che prima “mette in fila” i diversi paesi in base agli indicatori di regolamentazione e poi li premia o punisce nella gara delle riforme in base al grado di avanzamento nelle scale della (de)regolamentazione».

⁴¹ Vedasi, al riguardo, S. FRANCO TOMAS, *La ultima reforma laboral en Espana: comentario de urgencia al real decreto ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, in *Dir. mec. lav.*, n. 1-2/2012, 7 ss.

⁴² Quanto all’ultimo punto evidenziato il real decreto ley 3-2012 non avrebbe rispettato il diritto di previa informazione e consultazione dei sindacati rappresentativi che in materia di politica sociale svolgono un compito di garanzia, sia nel nostro ordinamento sia in quello europeo. Non avrebbe altresì rispettato i requisiti di necessità ed urgenza che la Costituzione esige affinché il Governo possa legiferare attraverso questo canale, ed infine si presenterebbe come un testo chiuso, la cui principale caratteristica risiede nell’ostilità verso l’azione sindacale e le condizioni occupazionali e di lavoro. Cfr. A. BAYLOS, *Crisi del diritto del lavoro o diritto del lavoro in crisi: la riforma del lavoro spagnola nel 2012*, in *DLRI*, n. 2/2012, 353 ss. Per un raffronto tra Italia e Spagna in materia di riforme giuslavoristiche post crisi si rimanda altresì a: T. TREU, *Le riforme del lavoro: Spagna e Italia*, in *DLRI*, n. 3/2015, 601 ss.

⁴³ Secondo il report della Commissione, 2016 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, Brussels, 7.4.2016 COM(2016) 95 final/2, 10 «in the 2016 Annual Growth Survey, the Commission placed emphasis on effective coordination between Member States, aiming at higher productivity and upward convergence; the need to balance flexibility and security in labour market policies; and the need for more integrated and competitive product and services markets».

Stati in esame (e, più in generale, di tutti quelli periferici dell'eurozona)⁴⁴.

La figura del lavoratore sembra quindi aver subito una forte svalutazione, divenendo un mero "input" o, ancora più significativamente, un costo da abbattere al fine di rendere maggiormente competitivo il sistema produttivo, con un evidente "tramonto" del valore e della centralità che il lavoro assume (ancora oggi) nella Costituzione italiana⁴⁵.

Emblematica di questa "torsione" del principio democratico della dignità del lavoratore la (esigua) monetizzazione, in luogo alla reintegrazione – che il legislatore italiano ha previsto nel 2012 e successivamente esteso con il Jobs Act nel 2015 – in caso di licenziamento illegittimo. Alla luce di quanto suesposto, non deve quindi stupire la recente presa di posizione critica della Corte costituzionale sul punto. Il giudice delle leggi ha invero affermato al riguardo che poiché l'art. 3, comma 1, del D.lgs. n. 23 del 2015, prevede una tutela economica che non costituisce né un adeguato ristoro del danno prodotto, nei vari casi, dal licenziamento, né un'adeguata dissuasione del datore di lavoro dal licenziare ingiustamente, risulta evidente che una siffatta tutela dell'interesse del lavoratore alla stabilità del posto di lavoro non può ritenersi rispettosa degli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma della Costituzione che tale interesse, appunto, proteggono. In particolare, mutuando le parole della Corte, «l'irragionevolezza del rimedio previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 assume, in realtà, un rilievo ancor maggiore alla luce del particolare valore che la Costituzione attribuisce al lavoro per realizzare un pieno sviluppo della personalità umana⁴⁶».

Da uno sguardo sulle recenti riforme lavoristiche dei Paesi c.d. GIPSI emerge quindi che l'indirizzo politico degli esecutivi nazionali di tali Stati è generalmente orientato sulle stesse posizioni delle raccomandazioni nell'ambito della procedura per squilibri macroeconomici. Altrimenti detto, sembra esservi un generale allineamento tra i Piani nazionali di riforma dei Paesi periferici dell'eurozona e le "richieste" di riforma promanate dalle istituzioni dell'Unione, in particolare dalla Commissione, la quale non manca di fornire altresì un giudizio critico sulle innovazioni apportate nei vari ordinamenti in esame⁴⁷. Non si può quindi astenersi dal considerare, a tale riguardo, come

⁴⁴ In particolare, V. SPEZIALE, *La trasformazione del diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, n. 4/2016, 719 ss. il diritto del lavoro sarebbe divenuto uno strumento per garantire la competitività economica di uno Stato e l'efficienza delle imprese, perdendo tuttavia il suo stato epistemologico, consistente nella difesa dei diritti dei lavoratori.

⁴⁵ Secondo alcuni Autori il lavoro sarebbe divenuto, progressivamente, a livello europeo, sempre più simile ad una merce e quindi standardizzato e slegato da ogni considerazione sociologica circa la funzione che esso svolge, non solo quanto alla valorizzazione dell'individuo ma, più in generale, in termini di progressione materiale e spirituale della società. Vedasi, al riguardo, di R. BIN, *Lavoro e Costituzione: le radici comuni di una crisi?* in AA.VV., *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, a cura di G.G. BALANDI, A. CAZZETTA, Milano 2009, 280 ss. e L. GALLINO, *Il Lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Bari 2007, 3 ss. In particolare, è stato osservato sul punto che all'interno della descritta dogmatica è infatti la concorrenza ad essere divenuta lo scopo, mentre gli uomini un semplice mezzo per raggiungere tale obiettivo. In questo senso: A. SUPLOT, *Giustizia sociale e liberalizzazione del commercio internazionale*, in *Lav. dir.*, n. 3/2011, 506.

⁴⁶ Corte Cost., sentenza 14 novembre 2018, n. 194.

⁴⁷ A riscontro di quanto affermato, lo stesso report *in depth reviews* 2016 relativo all'Italia – ma lo stesso si potrebbe affermare con riguardo alla Spagna negli anni post 2012 – ha significativamente evidenziato, *inter alia*, come: «il Jobs Act ha profondamente riformato le istituzioni italiane del mercato del lavoro. In linea con le raccomandazioni 2016 del Consiglio per la zona euro, la riforma affronta i principali punti deboli del mercato italiano del lavoro, quali il dualismo, l'incertezza giuridica nei rapporti di lavoro e le carenze per quanto riguarda l'elaborazione delle politiche attive e passive del mercato del lavoro. In linea con le raccomandazioni 2016 del Consiglio per la zona euro, la riforma affronta i principali punti deboli del mercato italiano del lavoro, quali il dualismo, l'incertezza giuridica nei rapporti di lavoro e le carenze per quanto riguarda l'elaborazione delle politiche attive e passive del mercato del lavoro, le loro interconnessioni e il loro ruolo [...] La revisione delle norme che disciplinano il licenziamento senza giusta causa aumenta la flessibilità all'uscita e migliora notevolmente la certezza giuridica». Commissione europea, *Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, Bruxelles, 26.2.2016 SWD(2016) 81 final, 40.

la descritta “interferenza” delle istituzioni europee sulle riforme nazionali dei Paesi GIPSI comporti un ampliamento surrettizio delle competenze dell’Unione, posto che le raccomandazioni della MIP vanno ad incidere su materie che ex art. 5 TUE sarebbero riservate alla competenza esclusiva dei singoli Stati membri.

Ad esempio, quanto alla disciplina riguardante i licenziamenti individuali, tale materia afferisce alla legislazione esclusiva dei governi nazionali, posto che l’Unione, ex art. 153 TFUE, dovrebbe limitarsi ad un mero sostegno e completamento dell’azione degli Stati membri. Diversamente, invece, le raccomandazioni MIP vertono, con un deciso potere di influenza, su settori ed ambiti nazionali quali (oltre al già menzionato mercato del lavoro): pubblica amministrazione, ricerca e sviluppo, previdenza, fisco, sanità, politiche sociali, fino a spingersi addirittura a sviluppare un giudizio con riguardo alle riforme costituzionali. Con riguardo a queste ultime, la Commissione non ha invero mancato di esprimere un giudizio positivo sul d.d.l. costituzionale Renzi Boschi⁴⁸ che, secondo il parere di tale istituzione, avrebbe reso più efficiente il nostro sistema istituzionale, rendendo più agevole e spedito il processo legislativo, maggiormente accentrato nelle mani dell’esecutivo⁴⁹. Trattasi di un’evidente invasione di campo da parte delle istituzioni dell’Unione che, anche grazie alla MIP, sembrano condizionare le scelte di riforma nazionali, quantomeno con riguardo agli ordinamenti dei Paesi periferici dell’eurozona.

Dalle suddette considerazioni si evince allora la ragione del titolo del presente Lavoro: “la tecnocrazia in luogo alla politica”. Ciò che si è cercato di dimostrare, guardando in particolare alle raccomandazioni della MIP, è che le scelte dei governi dei Paesi GIPSI in tempi di crisi sembrano porsi in linea più con gli indirizzi promanati dalle istituzioni europee che non con le istanze politico democratiche nazionali⁵⁰.

A riprova di quanto affermato – si fa riferimento, per ragioni di brevità, al solo caso italiano – si può notare come i partiti di governo cui afferisce la responsabilità delle riforme tanto richieste

⁴⁸ Come noto, il governo Renzi ha tentato, nel corso degli anni 2015 e del 2016, di adottare un importante piano di riforme istituzionali, incentrato, in particolare, sul superamento del bicameralismo perfetto, per mezzo del proposto d.d.l. cost. 1429-B (Renzi-Boschi). Tale progetto di revisione costituzionale, unitamente alla nuova legge elettorale 6 maggio 2015 n.52 avrebbe dovuto determinare un deciso rafforzamento del governo, a scapito di un indebolimento delle istituzioni parlamentari.

⁴⁹ Più in dettaglio, la Commissione evidenziava come: «la nuova legge elettorale mirasse a produrre maggioranze più stabili in Parlamento, con l’obiettivo ultimo di consentire al governo di attuare un programma quinquennale di riforme. La legge costituzionale mirava a ridurre il potere legislativo del Senato rivedendo l’attuale sistema bicamerale perfetto. L’iter legislativo sarebbe stato più rapido e semplificato. Inoltre, in linea con la riforma della pubblica amministrazione, sarebbe stata chiarita la ripartizione delle competenze tra il centro e le regioni e sarebbe stato gradualmente soppresso il livello provinciale. Pertanto, tenuto conto della riforma della pubblica amministrazione, della nuova legge elettorale e del disegno di legge costituzionale, dall’agosto 2016 l’Italia avrebbe dovuto avere un assetto istituzionale completamente nuovo». Vedasi Relazione per paese relativa all’Italia 2016 comprensiva dell’esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, SWD(2016) 81 final, 75.

⁵⁰ A tal riguardo S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *www.astrid-online.it*, n. 5/2015 parla di «derive tecnocratiche del sistema costituzionale dell’Unione» che rendono tale sistema poco idoneo ad ampliare gli orizzonti della democrazia, in un contesto dove il costituzionalismo europeo tende ad assorbire con gradualità crescente i poteri e le competenze degli Stati nazionali. Vedasi anche, sul punto, F. BALAGUER CALLEJON, *Crisis economica y crisis constitucional en europa*, in *Revista española de derecho constitucional*, n. 98/2013, 102, 103, 104 secondo cui vi sarebbe stata un’imposizione (europea) incondizionata di una determinata corrente politica, volta (i) a limitare l’ambito del pluralismo costituzionale e (ii) alla impopolare realizzazione di misure restrittive dei diritti sociali. Altrimenti detto, le istituzioni europee avrebbero adottato delle decisioni, esorbitanti dal quadro istituzionale dell’Unione, le quali sarebbero state imposte ai governi nazionali degli Stati GIPSI, senza che questi potessero, in alcuna maniera, partecipare concretamente alla loro formazione. Pertanto, le istituzioni europee avrebbero interferito in spazi di decisione al di fuori delle proprie competenze tracciate nell’ambito dei Trattati, con un conseguente impoverimento del potere statale, ivi ricompreso quello dei relativi organi costituzionali

dalla Commissione europea nell'ambito del suo scrutinio sugli squilibri macroeconomici abbiano perso significativamente consenso. Il Governo Monti, ad esempio, all'inizio del suo mandato godeva di una fiducia pressoché unanime da parte dell'opinione pubblica. Tuttavia, dopo poco più di un anno alla guida del Paese, e nonostante il plauso europeo per le riforme adottate, ha visto un tracollo del suo consenso che, in termini elettorali, si è tradotto in appena il 10,56% delle preferenze alla Camera (9,13% al Senato) per la Lista (Scelta civica più altri alleati) che si poneva in continuità con l'azione del precedente esecutivo in carica. Parimenti, il governo Renzi – fautore del Jobs Act – che alle elezioni europee del 2014 aveva raccolto ben il 40,81% dei consensi tra il corpo elettorale, ha visto alle politiche del 2018, in costanza di leadership politica, più che dimezzati i voti ottenuti (18,76% delle preferenze alla Camera, 19,14% al Senato)⁵¹.

Sembra pertanto potersi affermare che le più rilevanti azioni riformatrici adottate dei recenti esecutivi degli Stati GIPSI non hanno riflettuto tanto i *desiderata* degli elettori, bensì si sono collocate nel diverso solco delle raccomandazioni MIP – oltre che nel più generale quadro della *governance* economica europea della crisi – trattandosi per lo più di scelte provenienti da istituzioni tecnocratiche, del tutto estranee al circuito politico democratico.

Paradigmatica, in tal senso, con riguardo all'ordinamento spagnolo, appare la genesi e il procedimento di riforma dell'art. 135 della Costituzione. Quanto alla prima, la BCE, nell'estate 2011, avvertì il governo di Zapatero che qualora non fosse stato introdotto il principio di *estabilidad presupuestaria* non avrebbe più rifinanziato i titoli di debito pubblico spagnolo, con un *modus agendi* che appare costituire una significativa interferenza di un'istituzione tecnocratica rispetto a scelte che dovrebbero essere riservate al più ampio dibattito politico democratico nazionale. Non stupisce pertanto che il primo ministro socialista giustificò la suddetta riforma costituzionale proprio con l'esigenza di salvaguardare la Spagna dal possibile rischio di default e, al contempo, di dare un segnale forte di fiducia ai mercati internazionali. Ne deriva, necessariamente, che la suddetta riforma costituzionale non fu affatto frutto di alcuna istanza politica interna, quanto piuttosto costituì l'esito di considerevoli “pressioni esterne”, in grado di incidere sulla sovranità nazionale. Quanto quindi al procedimento, la riforma dell'art. 135 Cost. fu approvata dal Parlamento spagnolo grazie ad una procedura parlamentare accelerata⁵² in un lasso di tempo decisamente ristretto, pari a mesi di un mese. Il dibattito parlamentare fu pertanto quasi del tutto assente, nonostante la forte portata innovatrice della riforma, visto che la discussione durò appena 2 ore e 40 minuti. Le principali forze politiche di minoranza non ebbero infatti voce, posto che la proposta di modifica costituzionale fu “blindata” dall'accordo tra i vertici dell'allora principale partito di governo, quello socialista, e il primo partito di opposizione, quello popolare⁵³. La più volte richiamata urgenza derivante da una situazione di profonda recessione economica finanziaria funse pertanto da catalizzatore per uno svilimento del confronto tra le forze politiche e dello stesso dibattito parlamentare⁵⁴.

⁵¹ I dati sono ricavati dal sito del Ministero dell'interno, all'indirizzo web: <https://elezionistorico.interno.gov.it>

⁵² Tale procedura è prevista dall'art. 150 del Regolamento della Camera e dall'art. 129 del Senato spagnoli.

⁵³ I due maggiori partiti erano infatti in grado, da soli, di raggiungere in Parlamento la maggioranza dei 3/5 necessaria all'approvazione della riforma, secondo quanto previsto dall'art. 167 Cost.

⁵⁴ Molti autori hanno sollevato critiche circa il procedimento con cui è stata attuata la suddetta revisione costituzionale. In particolare, vedasi: P. GARCIA ESCUDERO MARQUEZ, *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, 165 ss. e a F. LOPEZ AGUILAR, *De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres»*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, 199 ss., J. LUIZ REY PEREZ, *La reforma del artículo 135: una alteración del título preliminar (estado social) por la puerta de atrás*, in *RJUAM*, n. 24/2011, 231, J. RIDAURA MARTINEZ, *La reforma del artículo 135 de la constitucion española: pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29/2012, 237 ss.

Alla pari di quanto avvenuto per la riforma dell'art. 81 Cost. in Italia⁵⁵, si può quindi osservare come vi sia stato un forte impatto della crisi economico finanziaria in atto, nonché della relativa *governance* economica europea, sull'indirizzo e sul contenuto delle riforme (anche costituzionali) di uno Stato membro debitore quale la Spagna.

Diversamente, invece, la procedura per squilibri macroeconomici non sembra aver “impattato” sulle recenti scelte di riforma dei Paesi creditori, ovvero gli Stati core – Germania su tutti, per almeno tre ordini di ragioni: (i) il peso politico di tali Stati, quasi egemonico nel caso tedesco; (ii) la tendenziosità degli indicatori dello *scoreboard* che sembrano attribuire l'onere degli aggiustamenti macroeconomici all'interno dell'eurozona prevalentemente ai Paesi debitori; (iii) la (eccessiva) discrezionalità politica della Commissione nell'*enforcement* delle sanzioni MIP.

Del resto, anche da un più generale sguardo sulle reazioni dei singoli Paesi europei all'insieme di atti e misure in cui si è sostanziata la risposta dell'Unione europea e dell'UEM alla c.d. crisi dei debiti sovrani, si può notare come queste non possono che essere diverse. Ciò sia per via dell'ineguale impatto nel breve periodo delle regole europee su finanza pubblica e politica economica nazionali, legato all'andamento delle *performances* dei singoli sistemi economici, sia per la maggiore o minore affinità della cultura politica e costituzionale domestica al punto di vista sotteso alla costituzione finanziaria dell'UEM⁵⁶.

L'esito di tutto questo? La Germania pare poter detenere la forza politica per continuare ad ignorare la richiesta della Commissione europea (tra le varie) di maggiori investimenti e di sostegno

⁵⁵ La revisione subita dalla disciplina posta dalla nostra Carta costituzionale in materia di finanza pubblica rappresenta uno degli esiti più tangibili di quell'ampio processo di riforma che, nel pieno della crisi economico - finanziaria dei primi anni duemila, ha indotto le istituzioni sovranazionali (internazionali ed europee) e, di riflesso, le autorità nazionali ad introdurre discipline più stringenti in ordine alla tenuta delle finanze pubbliche, attraverso meccanismi di contenimento della spesa e di sua più trasparente gestione. Cfr. A. ANTONELLI, *L'introduzione del “pareggio” di bilancio nella Costituzione: nuove prospettive per la governance della finanza pubblica*, in www.federalismi.it, n. 26/2016. Invero, a seguito dell'accordo occorso tra i Paesi che adottano l'euro nel 2012, il legislatore italiano ha provveduto a conformarsi all'indicazione di recepire nel testo costituzionale le nuove regole sancite dal Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (il riferimento è all'art. 3 comma 2 di tale Trattato): è quindi intervenuto sulla disposizione costituzionale che dà fondamento alla decisione di bilancio, l'art. 81 Cost., fissando il rapporto che deve intercorrere tra entrate e spese e dettando un'espressa disciplina in relazione al ricorso all'indebitamento. In base alla riformata disposizione normativa, lo Stato è quindi ora tenuto ad assicurare “l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”. A questo obiettivo di “pareggio” in senso tecnico, si deve arrivare senza risorse da prestiti concessi allo Stato attraverso il mercato finanziario. Ricorrere all'indebitamento, infatti, da decisione sostanzialmente libera (una regola di fatto, specie nel contesto politico italiano) diventa un'eccezione costituzionalmente condizionata: è consentito “solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”. Si individuano così due ipotesi distinte (anche morfologicamente): solo la seconda, per le possibili “rotture” di ogni argine, richiede una specifica autorizzazione del Parlamento a favore del governo. La letteratura con riguardo alla riforma dell'art. 81 Cost. è sterminata. Per ragioni di brevità ci si limita a richiamare, al riguardo, F. LOSURDO, *La (ir)resistibile ascesa del principio del pareggio di bilancio*, in AA.VV. *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, a cura di B. ANDO', F. VECCHIO, Padova 2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 4/2012; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione conclusiva al LVIII Convegno di studi amministrativi “Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”, Varenna, 20-22 settembre 2012, in www.astrid-online.it, 1 ss.; R. BIFULCO, O. ROSSELLI, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino 2013; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2014 e I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma 2012.

⁵⁶ Cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, op. cit., 530.

alla domanda interna⁵⁷, mancando così di contribuire efficacemente alla risoluzione degli squilibri nell'Unione, obiettivo per il quale la MIP è sorta ma, sino ad oggi, invano.

Solo quindi un intervento correttivo sugli individuati “nodi” critici della procedura, a partire dalla tendenziosità degli indicatori dello *scoreboard*, fino ad arrivare ad un maggiore condizionamento di questa anche nei riguardi delle scelte politiche degli esecutivi degli Stati in surplus potrà invero permettere un maggiore equilibrio macroeconomico e una più forte stabilità dell'Unione, così contribuendo all'edificazione di un'area in grado di fare fronte, in modo migliore, ad eventuali ed ulteriori crisi sistemiche globali e a futuri *schock* asimmetrici⁵⁸.

⁵⁷ La Commissione ha invero recentemente rilevato Country Report Germany 2018 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Brussels, 7.3.2018 SWD(2018) 204 final, 1 come: «limited progress has been made towards achieving a sustainable upward trend in public investment, including public spending on education, research and innovation».

⁵⁸ Secondo il pensiero di J.M KEYNES, *Proposal for an International Currency Union*, 1941, *passim*, «un Paese che si trovi in posizione di creditore netto rispetto al resto del mondo dovrebbe assumersi l'obbligo di disfarsi di questo credito e non dovrebbe permettere che esso eserciti nel frattempo una pressione contrattiva sull'economia mondiale e di rimando, sull'economia dello stesso paese creditore. Questi sono i grandi benefici che esso riceverebbe, insieme a tutti gli altri, da un sistema di clearing multilaterale. Non si tratta di uno schema umanitario filantropico e crocerossino, attraverso il quale i paesi ricchi vengono in soccorso ai poveri. Si tratta, piuttosto, di un meccanismo economico altamente necessario, che è utile al creditore tanto quanto al debitore».