

Crisi economico-finanziaria, rigore fiscale e tutela dei diritti sociali. Protagonisti ed esiti di una tensione istituzionale

Maurizio Franzini e Elena Paparella¹

RPS

Le politiche adottate e, soprattutto, raccomandate per fare fronte alla crisi economico-finanziaria in Europa non cambiano malgrado la loro inefficacia nel contrastare la crisi.

Questa apparente contraddizione si dissolve se le politiche raccomandate sono interpretate come parte di complesso processo di cambiamento istituzionale e di modifica delle regole del gioco e non come una forma di management della crisi.

L'articolo illustra le ragioni a favore di questa tesi e le principali caratteristiche del processo di cambiamento interpretato come una «contrattazione» istituzionale nella quale le Corti costituzionali nazionali svolgono un ruolo importante e non usuale. Soffermandosi su queste ultime l'articolo mostra la varietà di atteggiamenti assunti dalle Corti europee e formula qualche ipotesi sulla probabile evoluzione del processo di cambiamento.

1. Introduzione

In Europa, o almeno in una sua gran parte, la crisi economico-finanziaria persiste mentre le politiche per affrontarla, quelle effettivamente adottate e, soprattutto, quelle raccomandate dalle istituzioni «che contano» – dalla Commissione europea al Fmi, dalla Bce all'Ocse – non cambiano.

Scopo di queste note è perlustrare quest'apparente contraddizione. La chiave di lettura che proporremo è questa: le politiche raccomandate devono essere interpretate non come un tentativo di management della crisi economico-finanziaria ma come parte di un processo più complesso di cambiamento istituzionale, di modifica delle «regole del gioco» economico-sociale, che ha un rapporto piuttosto flebile con la crisi economico-finanziaria, della quale non costituisce, comunque, la misura risolutiva.

¹ Le idee e l'impostazione di questo saggio sono frutto della collaborazione tra i due autori. Tuttavia, i paragrafi 2 e 3 sono stati scritti da Maurizio Franzini e i paragrafi 4 e 5 da Elena Paparella.

Nelle pagine che seguono cercheremo di fornire elementi sia per giustificare questa prospettiva di analisi sia per illustrare alcuni aspetti essenziali del processo di cambiamento istituzionale in atto che minaccia di avere profonde ripercussioni sulla tutela dei diritti sociali. Seppure brevemente, indicheremo gli attori di questo processo e le loro strategie e, soprattutto, richiameremo l'attenzione su un protagonista trascurato, ma certamente molto importante: le Corti Costituzionali nazionali.

2. Politiche inefficaci, non per caso

Crisi è un termine dalle molte accezioni, anche se viene aggettivata come economico-finanziaria. Con quel termine si designano fenomeni diversi, che spesso non sono neanche tra loro collegati.

È, dunque, importante cercare di chiarire cosa si intenda per crisi economico-finanziaria e quali siano le sue principali manifestazioni. Semplificando, ma in linea con le tendenze più diffuse, assumeremo che la crisi economico-finanziaria sia rivelata da due insiemi di indicatori: il primo riguarda l'andamento del prodotto interno lordo (Pil) e quello, correlato, della disoccupazione o, meglio, dell'occupazione; il secondo riguarda la finanza pubblica e in particolare il rapporto tra debito pubblico e Pil.

Il nostro primo obiettivo è stabilire se le misure fin qui adottate o raccomandate sono state in grado di raggiungere il loro principale scopo dichiarato e cioè quello di far ripartire la crescita economica e l'occupazione, da un lato, e di porre sotto controllo il rapporto debito pubblico/Pil. I dati ci dicono che i tassi di disoccupazione sono alti oltre che, in alcuni casi, in aumento e, soprattutto, che i tassi di occupazione – i quali danno meglio conto del fenomeno dei lavoratori scoraggiati che abbandonano la ricerca del lavoro – sono spesso in calo. Inoltre, il Pil (che comunque non è la soluzione a tutti i problemi) non ha ripreso a crescere e per il futuro, in base alle previsioni Eurostat, saranno fortunati i paesi europei che raggiungeranno tassi di crescita dell'1%. D'altro canto, il rapporto debito/Pil è peggiorato ovunque e, in molti casi, vertiginosamente (Imf, 2013).

È difficile non imputare almeno una parte di responsabilità per questo stato di cose alle politiche prescelte e fin qui adottate che, ancora una volta semplificando, si può dire consistano, da un lato, in riforme del mercato del lavoro orientate ad accrescere genericamente la flessibilità

e, dall'altro, nella riduzione della spesa pubblica come misura di rigore fiscale. A spingere verso questa conclusione non sono soltanto i dati sopra ricordati ma anche analisi di carattere teorico. Nuti (2013) ha mostrato che ridurre la spesa pubblica significa, in un gran numero di paesi, andare certamente incontro al peggioramento del rapporto debito/Pil. Inoltre, numerosi studi dimostrano quanto incerto, e forse anche perverso, sia l'impatto delle riforme strutturali del mercato del lavoro sulle prospettive di crescita del Pil e dell'occupazione².

Piuttosto sorprendente è, poi, che questo dubbio si insinui anche in alcune pubblicazioni delle istituzioni internazionali che più sostengono quelle politiche. Ad esempio l'Ocse ha di recente scritto: «le riforme come quelle introdotte (in Italia) nel 2011-12 dovrebbero aumentare nel lungo periodo il prodotto potenziale, ma la grandezza di questo effetto, specialmente nel breve periodo, è difficile da stimare con qualsiasi grado di affidabilità» (Oecd, 2013, p. 85). Mentre in una pubblicazione del Fmi si legge: «Nel mercato del lavoro, l'impatto delle riforme che avvicinano l'Italia alle migliori pratiche [...] potrebbe essere relativamente modesto». Ma ciò che più disorienta è che da questa premessa si tragga la conclusione che occorre «rafforzare ulteriormente le riforme proposte. Di più deve essere fatto per accrescere la flessibilità» (Lusinyan, Muir, 2013)

Perché, dunque, si continuano a raccomandare politiche che non sono ritenute in grado di contrastare efficacemente la crisi? A nostro parere la risposta a questa domanda richiede di adottare una prospettiva diversa: non quella del management della crisi ma quella del cambiamento istituzionale, della modifica delle regole del gioco per renderle più coerenti con la visione (o, forse, con gli interessi) di alcuni dei più importanti protagonisti di questo processo di cambiamento.

3. Dal management della crisi al cambiamento istituzionale

Il cambiamento istituzionale è un tema complesso che non sarà di certo affrontato qui in modo compiuto. Il primo problema si pone già rispetto alla definizione delle istituzioni. Senza approfondire, seguiremo North, per il quale le istituzioni «sono le regole del gioco di una

² Si vedano, tra gli altri, i recenti e interessanti contributi di M. Zenezini, E. Podrecca, L. Chies, P. Pini, S. Visintin e A. Gentile sul n. 2 del 2013 di «Economia e Società Regionale».

società o, più formalmente, i vincoli forgiati dagli uomini che determinano le interazioni sociali» (North, 1990, p. 3)

Vi è, poi, il problema dello schema concettuale da adottare per spiegare il cambiamento istituzionale. I molti studiosi di scienze sociali che se ne sono occupati hanno seguito approcci diversi; si può, tuttavia, contrapporre l'approccio per il quale il cambiamento è frutto di un disegno riformatore centralizzato, all'approccio di carattere evoluzionista in cui il nuovo assetto, senza essere prefigurato nella mente di alcuno, si afferma per effetto di azioni e reazioni che producono un nuovo ordine. È anche abbastanza diffusa la convinzione che il nuovo assetto che si affermerà sarà efficiente, nel senso che permetterà a tutti di migliorare la propria situazione; in altri termini, si tende a escludere che vi saranno perdenti³.

Senza indugiare nella critica a questi approcci, l'impressione è che nessuno di essi sia in grado di cogliere e rappresentare le specificità del cambiamento istituzionale che è in atto in Europa. Le ragioni sono diverse, ma le principali sono due: questi approcci sono inadatti a rappresentare il cambiamento istituzionale in ambito sovranazionale e, inoltre, di norma essi ipotizzano che il cambiamento delle regole si produca in un contesto nel quale vigono regole di ordine superiore e sia da queste condizionato (Ostrom, 2005). Al contrario, il processo di cambiamento nell'Ue si sta svolgendo, per aspetti non secondari, al di fuori di regole predeterminate e, quindi, sono particolarmente rilevanti i rapporti di forza tra i vari attori.

Per questi motivi, l'approccio più appropriato sembra essere quello di una contrattazione nella quale sia decisivo il potere di *bargaining* dei diversi attori, che dipende largamente dalla incisività delle «minacce» che ognuno può formulare. Lo scenario interpretativo che si può abbozzare è, allora, il seguente.

Da tempo, le istituzioni internazionali «che contano» hanno mostrato la convinzione – quali che ne siano i motivi – che le regole del gioco in molti paesi europei debbano cambiare. Anche prima del 2008 più volte si è affermato che il modello europeo dovesse sempre più caratterizzarsi per un mercato del lavoro flessibile, con salari contenuti, ridotte protezioni contro il rischio di disoccupazione, decentramento della contrattazione e così via. Allineato a queste tendenze è certamente il dibattito che si è svolto a partire dai primi anni del decennio scorso

³ Per un'introduzione ai diversi approcci al cambiamento istituzionale cfr. Kingston, Caballero, 2009.

orientato a sostenere che la peggiore performance di crescita dell'Europa nei confronti degli Stati Uniti, nel corso degli anni novanta, fosse da imputare al cosiddetto modello sociale europeo. Questa tesi appare, però, piuttosto debolmente fondata (Franzini, Supino, 2005).

Che questa convinzione si sia presto affermata anche all'interno della Commissione lo provano diversi indizi, tra i quali vi è la formulazione di raccomandazioni dirette a realizzare il modello appena indicato anche in paesi ove i problemi del mercato del lavoro erano più lievi, come è, per gli anni più recenti, il caso del Belgio.

Possiamo, quindi, assumere che sia questa la posizione assunta nel *bargaining* istituzionale dalla Ce, peraltro non da sola, ma con il supporto di altre importanti istituzioni quali la Bce e il Fmi. Quest'ultimo, come è noto, ha svolto di recente un ruolo molto importante, malgrado si tratti di un organo che in principio è fuori giurisdizione. Questo può essere interpretato come una conferma di quanto si è detto in precedenza circa l'assenza di chiare regole di ordine superiore.

La forza «contrattuale» di questo attore composito è stata certamente accresciuta dalla crisi economico-finanziaria che ha indebolito le capacità di resistenza degli «antagonisti». La disoccupazione crescente e i redditi calanti, se non altro, hanno avuto un ruolo molto importante in questo senso. Inoltre, molti Stati nazionali, singolarmente o come Consiglio europeo, si sono allineati a questa prospettiva di cambiamento anche per cercare di frenare la crisi di reputazione in cui molti di essi erano caduti, come risulta dalle indagini di Eurobarometro: allinearsi alla Commissione e alle altre istituzioni che «contano» aveva il significato di acquistare un po' della loro reputazione che, sebbene calante, era comunque superiore alla propria.

D'altro canto, il formarsi di un'opinione comune favorevole a politiche di questo tipo dipende anche da altri elementi, in particolare dalla debole voce con cui viene «raccontata» una storia diversa del rapporto tra le invocate riforme, da un lato, e la crescita e l'occupazione, dall'altro e l'assenza di una ricetta alternativa e convincente per la crisi economica.

Con questa distribuzione dei poteri di *bargaining* tra i vari attori non è difficile spiegare quello che è finora accaduto e che, senza esagerare, può essere così espresso: quasi tutto quello che poteva essere deciso a livello comunitario di favorevole a questo nuovo assetto istituzionale è stato deciso e, dunque, in questa sfera il successo si è già consumato. C'è, però, un aspetto importante di questo processo che è del tutto assente nei tradizionali modelli di cambiamento istituzionale e che, in-

RPS

Maurizio Franzini e Elena Paparella

vece, deve essere opportunamente considerato in questo caso. Si tratta del vincolo, almeno potenziale, rappresentato dalle Costituzioni nazionali con le loro previsioni principalmente in tema di tutela dei diritti sociali.

Nei modelli di cambiamento istituzionale si considerano, talvolta, i fattori in grado di frenare il processo e che, dunque, si configurano come fattori di inerzia. Al riguardo si parla di *path dependence*, intesa come la condizione che favorisce comportamenti ancorati al passato. In questa nostra analisi un potente fattore di inerzia (che non è necessariamente un termine negativo) può essere rappresentato proprio dal dettato Costituzionale.

È significativo che sul possibile ruolo di «intrafcio» delle Costituzioni si sia soffermato un documento dello scorso maggio di J.P. Morgan (*The Euro area adjustment: about half way there*) nel quale si muoveva, per l'appunto, alle Costituzioni dei paesi mediterranei l'accusa di essere figlie di una disegno socialista, concepito, in modo considerato distorto, come garanzia di una definitiva cesura con il recente passato fatto di guerre e lacerazioni. Indipendentemente da queste valutazioni di J.P. Morgan, le Costituzioni nazionali appaiono, allo stato delle cose, quasi come l'unico «giocatore», certamente anomalo, in grado di frenare o, almeno, deviare il processo di cambiamento istituzionale in atto.

Possiamo, dunque, ipotizzare che l'esito che avrà la partita che si sta giocando a livello europeo sui nuovi assetti istituzionali dipenderà largamente da questo giocatore «passivo» o, meglio, da come esso sarà fatto «parlare», da chi ha il potere di interpretarlo.

Per capire più a fondo il processo di cambiamento in atto e il suo probabile esito è, dunque, importante esaminare il ruolo, le decisioni, gli ambiti di discrezionalità delle Corti Costituzionali nazionali nell'esercizio di quella che qui chiamiamo azione di *bargaining*, a fronte di sempre più pressanti dinamiche di depoliticizzazione e desocializzazione dei diritti (Giubboni, 2014).

4. L'incerta e variabile influenza delle Corti costituzionali

Nello scenario prodotto dalla crisi, nel quale gli attori/governi nazionali che «per mandato» dovrebbero porre un freno alla regressione dei diritti appaiono indeboliti per la perdita di reputazione e per il prevalere di dinamiche intergovernative, le Corti costituzionali si trovano a giocare il ruolo di attori involontari, ma potenzialmente molto importanti.

Anche in passato le giurisdizioni costituzionali nazionali hanno azionato i «contro-limiti» alla primazia del diritto comunitario, in difesa della «irrinunciabilità» di un nucleo di principi fondamentali non modificabili neanche con procedure di revisione dirette a introdurre norme europee (Celotto, Groppi, 2004). Nel recente passato, difendendo l'«identità costituzionale» degli Stati, si è andati alla ricerca della «più «intensa» tutela dei diritti» (Ruggeri, 2012b, pp. 70 ss.); il contro-limite di oggi, pur con finalità non dissimili, è azionato in un contesto molto diverso.

Infatti, nelle precedenti esperienze le Corti, pur ponendo un «limite ai limiti» provenienti dall'ordinamento europeo in una fase di espansione dei vincoli sovranazionali e, soprattutto, del portato decisionale delle Corti europee, hanno creato i presupposti per uno spazio di «lecita» entrata del diritto sovranazionale negli ordinamenti interni, cui ha corrisposto una tendenziale volontà di adeguamento da parte del diritto nazionale; ne consegue che tutto ciò che si sviluppa nello «spazio del lecito» segue il corso di un processo d'integrazione nel quale il conflitto viene rinviato per tentare la strada dell'individuazione di principi e interessi comuni (Angelini, 2007, pp. 288 ss.).

Nella fase attuale, invece, il contro-limite posto dalle Corti costituzionali riflette lo stato di grave recessione del processo d'integrazione europea, considerato il suo alto grado di disomogeneità tra difesa dei principi e dell'identità costituzionale (Tribunale costituzionale federale tedesco), problemi di metabolizzazione della costituzionalizzazione del principio del pareggio del bilancio (Corte costituzionale italiana), difesa dei diritti sociali (Tribunale costituzionale portoghese) e, in alcuni casi, resa totale alle misure sovranazionali di austerità attraverso il veicolo dell'interesse nazionale (Consiglio di Stato greco).

Diventa quindi cruciale cercare di stabilire da cosa dipende la capacità – o incapacità – delle Corti di ostacolare o, quanto meno, attenuare gli effetti del rigore fiscale e delle riforme del mercato del lavoro e del welfare. Le variabili da prendere in esame sono molteplici e configurano una grande varietà di situazioni a livello europeo. Un breve elenco potrebbe essere il seguente.

a) Il grado di tutela assicurato ai diritti sociali in ciascuna Costituzione

Il tentativo di classificare il grado di tutela dei diritti sociali in base al livello di positivizzazione di rango costituzionale, ovvero all'ampiezza del catalogo e alle sue specificazioni, potrebbe non risultare di grande utilità – al di là dell'interesse per l'inedito esperimento di ordinare le

RPS

Maurizio Franzini e Elena Paparella

Costituzioni su una curva – per individuare i fattori che condizionano l'azione delle Corti costituzionali. Le condizioni della forma dello Stato di «redistribuzione sociale» (Forsthoff, 2011, pp. 186-187), soprattutto in periodi di crisi economica e di cambiamenti istituzionali e sociali, dipendono da una serie di elementi extra-giuridici che, insieme a quelli giuridici, condizionano fortemente sia l'effettività delle prescrizioni sia gli esiti delle decisioni. Le Costituzioni di Germania, Francia, Italia, Portogallo e Grecia – cioè di alcuni degli Stati in cui le Corti hanno reagito alle misure anti-crisi – sono tutte orientate all'affermazione dello Stato sociale di diritto, sia pure con differenziazioni. Il riconoscimento, infatti, può essere implicito, anche se «mediato» dall'affermazione del principio dello Stato sociale, come avviene per la Legge Fondamentale tedesca⁴, oppure esplicito anche se «confinato», come nel caso del Preambolo della Costituzione francese del 1946.

Tra le Costituzioni del secondo dopoguerra, quella italiana, attraverso il fondamento costituzionale della Repubblica sul lavoro, esplicita più di altre l'intento di realizzare la «saldatura tra l'economia e la politica» (Luciani, 2011). Il lavoro si traduce in un preciso vincolo di politica costituzionale, oltre che in una base di «resistenza» per la Corte costituzionale a fronte di leggi regressive, che si espande anche all'impianto complessivo dei diritti di prestazione di cui ai «rapporti etico-sociali» e ai «rapporti economici»⁵.

La codificazione dei diritti sociali nella Costituzione portoghese del 1976 rientra nella c.d. «terza ondata» delle Costituzioni del Novecento (Huntington, 1993), che seguono le Costituzioni «laburiste-wefariste» della prima ondata (Cantaro, 2006). Nei diritti economici, sociali e culturali, la Costituzione portoghese ricostituisce la legalità democratica, riafferma la democrazia politica e reintroduce non un ordinamento liberale individualista, ma un sistema caratterizzato da interventismo in ambito sia economico che sociale (Miranda, 1993, p. 424).

Alla «terza ondata» appartiene anche la Costituzione greca, che presenta una serie di disposizioni – artt. 4-25 Cost. 1975/1981 – caratterizzanti non solo lo Stato di diritto, ma anche lo Stato sociale, nel

⁴ Dopo Weimar, la Legge Fondamentale di Bonn del 1949 include nel Preambolo un catalogo di libertà essenzialmente negative, soltanto all'art. 20 Gg enuncia la clausola sullo Stato sociale, ponendola anche come limite alla revisione costituzionale, art. 79, c. 3, Gg, e come principio vincolante per la forma di Stato dei Länder, art. 28 Gg.

⁵ Titoli II e III, I Parte Cost.

quale anche le libertà sono orientate all'interesse generale (Delicostopoulos, 1993, pp. 206-207). Inoltre, l'ampia riforma del 2001 investe l'intera Costituzione e quindi anche la seconda parte dedicata ai diritti individuali e sociali. La revisione – che ha anche costituzionalizzato il principio di proporzionalità quale strumento del giudizio di costituzionalità (art. 25 Cost.) – è stata, infatti, generalmente accolta come rafforzamento della funzione garantista della Costituzione e, in quanto tale, come tentativo di ridurre le incertezze dell'era post-industriale della «società del rischio» (Kontiades, 2005, p. 557), di fronte al potere dei governanti pubblici e «non pubblici»⁶.

b) La presenza o meno di norme favorevoli al rigore fiscale

La costituzionalizzazione del principio del pareggio del bilancio⁷, vincola decisamente il giudice costituzionale nel bilanciamento tra risorse disponibili e diritti fondamentali e lo pone innanzi alla possibilità di difendere i diritti sociali blindando il legislatore secondo una scala di priorità oppure adottando un criterio di ragionevolezza applicato alla specifica fattispecie e fondato sulla centralità della persona (Salazar, 2013).

c) I precedenti giurisprudenziali

Il condizionamento dettato dal precedente può essere un vincolo anche se in realtà per le Corti non è un vincolo così stringente. Ogni Corte non è mai – si potrebbe dire, fortunatamente – esattamente coerente con se stessa e i bilanciamenti, nel corso del tempo, non seguono mai andamenti completamente univoci e unidirezionali. Basti pensare alle diverse «stagioni» dei diritti sociali nella giurisprudenza della Corte italiana che, se si vuole adottare una prospettiva negativa, si traduce in una incapacità di consolidamento degli orientamenti che lascia ampi margini di discrezionalità al legislatore (Benvenuti, 2011, p. 261).

⁶ Sulle dinamiche della crisi greca cfr. Viterbo, Cisotta, 2010, pp. 961 ss.; Mitsopoulos, Pelagidis, 2012, pp. 48 ss.

⁷ La revisione sulla regola del pareggio è avvenuta in Germania precedentemente all'adozione del Trattato di stabilità (*Fiscal compact*), entrato in vigore nel gennaio del 2013, con la Foederalismus Reform II del 2009. Le successive revisioni spagnola (modifica dell'art. 135 Cost. con legge del 27 settembre 2011) e italiana (legge cost. n. 2012, che ha modificato l'art. 81 Cost.), sono state realizzate in tempi brevissimi, dettati dagli andamenti dei mercati e dagli obiettivi «reputazionali» dei governi in carica, relativamente ad impegni presi in sede europea sul risanamento finanziario; per tesi opposte sulla costituzionalizzazione del pareggio si veda Bifulco, 2011 e Bilancia, 2012.

d) Altre norme di rango costituzionale che possono fornire una difesa indiretta dei diritti sociali

Una difesa indiretta per mezzo di «ostacoli» al processo di «desocializzazione» dei diritti sociali (Cantaro, 2006) può essere data dai principi fondamentali posti a tutela dei diritti: il principio di uguaglianza, la separazione dei poteri, il pluralismo istituzionale, il pluralismo sociale e politico (Camerlengo, 2006). Un esempio è il Tribunale costituzionale federale tedesco che pone il principio democratico *ex art.* 38 Gg e la centralità del Parlamento nazionale come argine alle misure sovranazionali anticrisi, e per questo tramite pone al riparo anche l'intero sistema di protezione sociale.

5. Un ruolo e diverse interpretazioni: le Corti nel bargaining istituzionale

I comportamenti delle Corti, e la probabilità che esse frenino il processo, possono essere influenzati da ciascuno di questi fattori. Ad esempio l'azione di freno sarebbe tanto maggiore quanto maggiore fosse il grado di tutela (punto a); quanto meno stringenti le norme di cui sub b); quanto più orientato al piatto dei diritti fosse il bilanciamento di cui sub c) e quanto più presenti fossero ostacoli ulteriori come quelli di cui sub d).

Frenare può essere la premessa a un'inversione di rotta oppure può servire soltanto a ritardare l'esito finale di «evaporazione» dei diritti sociali. Decisive sono, infatti, le ulteriori mosse degli altri attori, che non è facile prevedere.

È, comunque, utile guardare all'esperienza di alcune Corti di Stati dell'Eurozona – il Tribunale costituzionale federale tedesco, il *Conseil constitutionnel* francese, la Corte costituzionale italiana, il Tribunale costituzionale portoghese e il Consiglio di Stato greco – che, con obiettivi ed esiti variegati, si sono misurate con gli interventi anti-crisi, con la costituzionalizzazione della regola del pareggio e con le procedure condizionali.

1) Tribunale costituzionale federale: i moniti di Karlsruhe

Il Tribunale costituzionale di Karlsruhe non ostacola la gestione della crisi, «fino a che» questa resta compatibile con il radicamento costituzionale della partecipazione della Germania all'Ue. Le sentenze della

crisi – «Aiuti alla Grecia/Efsf», «Mes/Fiscal Compact» e «Bce/Omb» – rappresentano, per l'appunto, il caso della tutela indiretta dei diritti attraverso i principi, poiché sanciscono la centralità del Parlamento, sono rivolte alla tutela del diritto fondamentale di voto (art. 38 Lf), da intendersi nel senso ampio di garanzia per i cittadini, della «copertura» parlamentare al trasferimento in sede sovranazionale dell'esercizio di poteri sovrani, da ricollegare all'intangibilità del principio democratico (art. 20 Lf), quest'ultimo coesistente alla stessa identità costituzionale (art. 79.3, Lf). Si noti che in tali giudizi la Corte tedesca adotta un *modus* decisionale riconducibile ad una tipologia c.d. «monitoria», caratterizzata da un portato decisionale che, superando gli ambiti del sindacato di costituzionalità e della decisione di rigetto che ne consegue, non si limita ai profili sollevati dai ricorrenti, ma pone condizioni rivolte alle istituzioni coinvolte, siano queste il Bundestag o, forse nel prossimo futuro, la Bce.

2) Il Conseil francese e la costituzionalizzazione della regola del pareggio

In Francia le riforme in tema di controllo della finanza pubblica sono state già condivise e avviate dalle varie maggioranze che si sono alternate al governo dal 1996 in poi, sino alla riforma costituzionale del 2008 avente l'obiettivo dell'equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche (legge di revisione cost. 23 luglio 2008, n. 2008-714, governo Sarkozy). Su questo impianto si è innestato il tema della costituzionalizzazione della regola del pareggio alla quale il *Conseil Constitutionnel* ha levato una barricata, con la Decision 2012-653 DC, 9 agosto 2012, deviando, per recepimento delle disposizioni del *Fiscal compact*, verso l'adozione di una legge organica, che è «fonte permanente» come richiede il Trattato di stabilità, ma è la stessa fonte che si utilizza per l'approvazione del bilancio; in tal modo il Conseil evita l'irrigidimento costituzionale e futuri maggiori condizionamenti sull'esito dei suoi giudizi (Ciolli, 2013, p. 83; Morrone, 2014, p. 3).

3) La Corte costituzionale italiana e la conferma della «tendenzialità» del principio dell'equilibrio del bilancio

La Corte costituzionale italiana, anche nella sua giurisprudenza più risalente, sul punto dell'equilibrio del bilancio si è quasi sempre pronunciata su leggi regionali, e continua a confermare questa tendenza. Ancora prima che la revisione dell'art. 81 Cost. fosse vigente, essa si è

RPS

Maurizio Franzini e Elena Paparella

pronunciata sul rispetto del principio dell'equilibrio e della copertura di spesa in relazione ad una legge della Regione Friuli Venezia Giulia, per violazione dell'art. 81, c. 4, Cost.⁸, sanzionando il legislatore regionale che, nel disciplinare alcuni servizi di assistenza sanitaria, avrebbe mancato di adempiere all'obbligo costituzionale di copertura finanziaria⁹. Il giudice costituzionale, già con questa prima decisione, riconosce sostanzialmente un principio finanziario «immanente all'ordinamento» – di cui all'art. 81, c. 4, Cost. – direttamente invocabile come parametro di giudizio anche sulle leggi regionali, sviluppando, tra l'altro, l'orientamento di cui alla precedente sentenza n. 70/2012, con la quale furono sanzionate disposizioni di legge regionale per carenza di quantificazione degli oneri di spesa e per indicazioni di copertura non corrette¹⁰.

Appare evidente che, a seguito della costituzionalizzazione della regola del pareggio, alla Corte non rimane che la scelta di metabolizzare il nuovo art. 81.3 Cost. e incanalarlo nella giurisprudenza consolidata sul principio del «tendenziale equilibrio» del bilancio.

4) Il Tribunale costituzionale portoghese e il richiamo del principio di eguaglianza a garanzia dei diritti dei lavoratori

Nel 2013, per il secondo anno consecutivo, la legge di bilancio portoghese¹¹ è stata sottoposta al giudizio di costituzionalità. Questo episodio e i suoi esiti sono indicativi della sofferenza che le misure di austerità hanno generato nell'ordinamento giuridico-costituzionale portoghese. Nel caso specifico il governo, composto da socialdemocratici e popolari, si è assunto la responsabilità di dare applicazione al *Memorandum of Understanding* (MoU del 17 maggio 2011), ispirato a criteri di «stretta condizionalità», che di fatto rappresentano la sfida più ardua che sinora questo paese ha dovuto affrontare in ottemperanza al «dovere costituzionale» di partecipazione all'Ue di cui all'art. 7 Cost. Le condizioni negoziate nel *Memorandum* sono state tradotte a livello delle

⁸ Art. 81, c. 4, Cost.: «Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte».

⁹ Corte cost., sent. 7 maggio 2012, n. 115.

¹⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 70/2012. La Corte cost. ha richiamato il principio dell'«equilibrio del bilancio» come limite per le decisioni di spesa delle regioni (Rivosecchi, Lupo, 2012).

¹¹ Lei n. 66-B/2012, in *Diario da Republica*, Dec. 30, 2012.

politiche nazionali con tagli alla spesa sociale, agli stipendi dei dipendenti pubblici e alle pensioni, dando luogo ad un primo ricorso al Tribunale costituzionale ad opera di alcuni parlamentari socialisti, conclusosi con la sentenza n. 353/2012 (5 luglio 2012)¹², che ha dichiarato la sospensione delle tredicesime e delle quattordicesime per i dipendenti pubblici e i pensionati, in contrasto con il principio di uguaglianza (art. 13 Cost.), in quanto generatrice di una ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori del settore pubblico e lavoratori del settore privato (Abbate, 2013; Butturini, 2013).

Anche la sentenza del 2013, nel giudizio sollevato dal Presidente della Repubblica, da deputati dell'opposizione, e dal *Provedor de Justicia* (Ombudsman), ha dichiarato l'incostituzionalità di quattro misure su nove – la sospensione parziale o totale del pagamento delle ferie ai lavoratori dell'amministrazione pubblica (art. 29 Loe), l'estensione del taglio delle ferie ai lavoratori impegnati in attività di insegnamento o di ricerca (art. 31 Loe), la sospensione del pagamento del 90% delle ferie e dei sussidi per i pensionati (art. 77 Loe) e il pagamento dei contributi previdenziali del 6% per coloro che ricevono l'indennità di disoccupazione e del 5% per coloro che ricevono l'indennità di malattia (art. 117, c. 1, Loe) – in riferimento al principio di uguaglianza e ad altri parametri quali la regola dell'annualità del bilancio (art. 105.2 Cost.), il diritto di contrattazione collettiva (art. 56.2 Cost.), il diritto alla retribuzione (art. 59.1 Cost.), il principio di legittimo affidamento (art. 2 Cost.), il diritto alla sicurezza sociale.

Le due sentenze sono destinate a rimanere tra le più controverse nel diritto costituzionale portoghese, non tanto per il *decisum*, quanto per il carattere inedito delle questioni sollevate, riconducibili al diretto condizionamento delle decisioni di bilancio nazionali da parte dei vincoli esterni.

5) Il Consiglio di Stato greco e il bilanciamento tra dignità umana e interesse della nazione

Il significato della decisione 668/2012 del Consiglio di Stato greco può essere meglio colto se si tiene conto della riforma costituzionale del 2001. Sul profilo di legittimità riguardante i tagli alla spesa pubblica posti in essere dal governo greco con le leggi 3833/2010 e 3845/2010, in ottemperanza al MoU, i giudici greci sono stati chiamati a verificare la compatibilità costituzionale delle condizioni poste nel MoU, divenute

¹² Acordao n. 353/2012.

vincolanti con la legislazione ordinaria, riguardante tagli ai salari e alle pensioni dei dipendenti pubblici e ai vari enti preposti alla sicurezza sociale, che avrebbero fatto parte di un «più ampio programma di aggiustamenti finanziari e di riforme strutturali dell'economia greca nell'ambito di una cornice europea», diretta ad un'immediata riduzione delle spesa pubblica, alla razionalizzazione delle finanze pubbliche e alla riduzione del deficit. I tagli ai salari e alle pensioni produrrebbero, ad opinione dei giudici greci, una «riduzione dei redditi dei cittadini impiegati dello Stato, ma non una deprivazione di questi» e quindi non sarebbero in contrasto né con l'art. 1 del Primo Protocollo della Cedu (Convenzione europea dei diritti dell'Uomo), né con l'art. 25 della Costituzione greca che sancisce il principio di proporzionalità, e nemmeno sono contrari al diritto di proprietà sancito all'art. 17. L'argomento adoperato prevalente è quello della mancanza, nella Costituzione, di un'esplicita garanzia che i salari e le pensioni debbano trovarsi ad un livello specifico; al contrario compensi e pensioni da parte dello Stato potrebbero variare «*according to national circumstances*», senza che siano richieste forme di compensazione (decisione 668/2012, par. 5). La sentenza, più che un documento contenente garanzie per i *lenders*, appare un programma – eterogenerato ed eterodiretto – di misure dirette a «stabilizzare» nel lungo termine l'economia greca. I giudici del Consiglio di Stato avrebbero fatto prevalere questo «interesse generale» sugli «interessi particolari» dei lavoratori e, in base a una rigorosa versione del principio di proporzionalità, hanno dichiarato legittime le misure impugnate in quanto parte di quel programma (Kontiades, Tassopoulos, 2013, p. 207).

6. Conclusioni

La contraddizione, messa in luce nell'Introduzione, tra persistenza della crisi economico-finanziaria e persistenza di raccomandazioni politiche rivelatesi inadeguate a invertire il negativo corso degli eventi può, dunque, essere sciolta.

Nella sfera politica comunitaria si è affermata una strategia di cambiamento istituzionale che si impernia su quelle politiche, la cui *ratio* va, dunque, valutata non nella prospettiva del management della crisi ma in quella della modifica delle regole del gioco che è il vero obiettivo di uno degli attori più influenti nel *bargaining* del cambiamento.

Il cambiamento, con le sue forti implicazioni per la tutela dei diritti

sociali, non si è pienamente realizzato, anche per la resistenza che pone un attore anomalo, passivo e involontario, quali sono le Costituzioni, come interpretate dalle Corti nazionali. L'esito finale di questo processo dipenderà, in buona misura, da come le Corti si comporteranno nelle fasi ancora da svolgere di questo complesso gioco, anche se non sarà soltanto questo il fattore decisivo. Si è visto, d'altro canto, che le *forme* che le Corti da noi prese in considerazione danno alla loro «azione di contrasto» alle misure che colpiscono i diritti fondamentali e, in particolare, i diritti che costano, presentano un notevole grado di disomogeneità, rivelatrice dell'effettiva difficoltà che le Corti hanno a svolgere in via pressoché esclusiva il ruolo di agenti/attori di un *bargaining* sui vincoli di derivazione ultrastatale, il cui risultato è ben lontano dal ricondurre ad equilibrio un sistema di garanzie effettive.

In ogni caso, come si diceva, gli sviluppi successivi dipenderanno da fattori che è difficile valutare ma tra i quali certamente rientrano l'eventuale reazione popolare alla minore tutela dei diritti e la possibilità che questo si traduca in rafforzamento del potere di *bargaining* degli attori che difendono un diverso equilibrio tra libertà di mercato e diritti sociali.

Peraltro, occorre, in ogni caso, rinnovare il disegno di questo diverso equilibrio indicando qualche prospettiva percorribile per correggere l'andamento delle trasformazioni in corso e ricondurlo verso un nuovo assetto istituzionale di protezione sociale. In questa prospettiva, si potrebbe, innanzitutto, pensare ad una costituzionalizzazione dei diritti a livello dell'Ue, che sia fondata, diversamente dalle esperienze passate, su di nuovo compromesso tra ragioni del mercato, da un lato, e ragioni del lavoro e della solidarietà, dall'altro.

Il problema di prescrittività delle Carte europee dei diritti non può essere imputato esclusivamente alla struttura dei diritti – orizzontale, non graduata – o alla marginalità delle politiche sociali in sede europea e nazionale, ma deve essere ricondotto al tema della coerenza del sistema dei diritti con il modello economico-sociale su cui questi vengono innestati, anche attraverso una rivalutazione dell'elemento solidaristico come tratto distintivo della civiltà europea¹³.

Un altro percorso potrebbe essere quello dell'individuazione di «doveri fondamentali» che vincolino gli «attori» governo e Parlamento e che

¹³ Sui doveri nel «nucleo duro sociale» che è elemento costitutivo, se non coincidente, con il modello della democrazia pluralista, cfr. Apostoli, 2012, p. 123.

costituiscano il risvolto dei diritti sul piano dell'azione di governo e delle politiche di protezione sociale¹⁴.

Infine si potrebbe indagare il campo di un «contenuto essenziale» dei diritti nei sistemi a vocazione cosmopolitica (Camerlengo, 2006), dove è cruciale la distinzione tra «tutela» e «contenuto essenziale», poiché l'estensione della prima può essere più dipendente dalle singole realtà ordinamentali, mentre il secondo può costituire un elemento comune al di là dei singoli ordinamenti.

Tale distinzione può fornire una chiave di lettura di ciò a cui stiamo assistendo, ovvero gradi di tutela differenziati dei diritti sociali a fronte delle misure anti-crisi, che tuttavia potrebbero non escludere la possibilità di un «comune nucleo essenziale» dei diritti complessivamente. Ciò consentirebbe di ipotizzare un «nucleo comune» non solo dei diritti in sé, nella sede del bilanciamento, ma anche da riferire ad una «vocazione cosmopolitica» degli ordinamenti nazionali per un elevamento degli standard di tutela dei diritti fondamentali. Questo significherebbe non immediata edificazione di un ordine sovranazionale, ma sistemi costituzionali nazionali aperti a vocazione cosmopolitica. Espandendo l'idea del diritto cosmopolitico di Kant si può ipotizzare un «costituzionalismo cosmopolitico» o «sistema costituzionale cosmopolitico», conservando il medesimo obiettivo di fondo, ovvero l'uniformità verso l'alto dei criteri e dei livelli di protezione dei diritti fondamentali (Camerlengo, 2006; Cartabia, 1995; Habermas, 1999).

Naturalmente, perché una soltanto di questa ipotesi si trasformi in realtà, occorre disporre del potere necessario per imporsi in un *bargaining* conflittuale.

Riferimenti bibliografici

- Abbate T. (2013), *Portogallo: la giurisprudenza del Tribunale costituzionale al tempo della crisi. Una nuova in materia di legge di bilancio*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 19 maggio.
- Angelini F. (2007), *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, Cedam, Padova.
- Apostoli A. (2012), *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano.
- Azzariti G. (2013), *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari.

¹⁴ Sui diritti fondamentali come doveri dello Stato, cfr. Habermas, 1994, p. 186.

- Benvenuti M. (2011), voce «Diritti sociali», *Dig. Disc. pubbl.*, Utet, Torino.
- Bifulco D. (2012), *Il potere giudiziario*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli.
- Bifulco R. (2011), *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3/2011.
- Bilancia F. (2012), *Note critiche sul c.d. «pareggio di bilancio»*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2/2012.
- Butturini D. (2013), *Portogallo: le norme nazionali imposte dall'austerità europea di fronte al giudizio di costituzionalità*, in www.forumquadernicostituzionali.it, 30 maggio.
- Camerlengo Q. (2006), *La vocazione cosmopolitica dei sistemi costituzionali alla luce del comune nucleo essenziale*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Giappichelli, Torino.
- Cantaro A. (2006), *Il secolo lungo. Lavoro e diritti sociali nella storia europea*, Ediesse, Roma.
- Cartabia M. (1995), *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano.
- Celotto A., Groppi T. (2004), *Diritto Ue e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», n. 4, pp. 1309-1385.
- Cioli I. (2013), *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Roma.
- Delicostopoulos S. (1993), *Grecia - Saggio introduttivo*, in E. Palici di Suni Prat, M. Comba, F. Cassella (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi della Comunità Europea*, Iuculano, Pavia.
- Forsthoff E. (2011), *Lo stato della società industriale [1971]*, a cura di A. Mangia, Giuffrè, Milano.
- Franzini M., Supino S. (2005), *Il modello sociale europeo e la crescita economica*, in L. Barca e M. Franzini (a cura di), *Legittimare l'Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Giubboni S. (2014), *Diritto e politica nella crisi del «modello sociale europeo»*, «Politiche sociali», n. 1.
- Grasso G. (2012), *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Haberle P. (1994), *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Laterza, Roma-Bari.
- Habermas J. (2003), *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari.
- Habermas J. (1999), *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano.
- Huntington S.P. (1993), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman (trad. it. Il Mulino, 1995).
- Imf (2013), *Fiscal Monitor. October 2013*, Imf, Washington.
- Kingston C., Caballero G. (2009), *Comparing Theories of Institutional Change*, «Journal of Institutional Economics», n. 2, pp. 151-180.
- Kontiades X., Tassopoulos I.A. (2013), *The Impact of the Financial Crisis on the Greek Constitution*, in X. Contiades (a cura di), *Constitutions in the Global Financial Crisis: a Comparative Analysis*, Ashgate, Farnham.
- Kontiades X. (2005), *La revisione della Costituzione greca e il neo-costituzionalismo del rischio*, «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 2.
- Luciani M. (2011), *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, relazione al Convegno annuale Aic, Torino, 28 ottobre 2011, disponibile in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

- Lusinyan L., Muir D. (2013), *Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms: The Case of Italy*, European Department and Research Department, Imf Wp, gennaio.
- Miranda J. (1993), *Portogallo – Saggio introduttivo*, in E. Palici di Suni Prat, M. Comba, F. Cassella, *Le Costituzioni dei Paesi della Comunità Europea*, Iuculano, Pavia.
- Mitsopoulos M., Pelagidis T. (2012), *Understanding the Crisis in Greece. From Boom to Bust*, Palgrave-McMillan, New York.
- Morrone A. (2014), *Pareggio del bilancio e Stato costituzionale*, in www.associazione.deicostituzionalisti.it, 24 gennaio.
- Mortati C. (1972), *Introduzione*, rist. in Id., *Raccolta di Scritti*, III, Giuffrè, Milano.
- North D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nuti D.M. (2013), *Austerity vs. Development*, presentato alla «International Conference on Management and Economic Policy for Development», Kozminski University, Varsavia, 10-11 ottobre.
- Oecd (2013), *Oecd Economic Surveys: Italy*, Oecd, Parigi.
- Ostrom, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton.
- Paparella E. (2013), *Il tribunale costituzionale federale tedesco e la controversia sulle Omt: i moniti di Karlsruhe colpiranno anche la Eurotower?*, in www.confronticostituzionali.eu, 9 luglio.
- Rivosecchi G., Lupo N. (2012), *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in www.forumquadernicostituzionali.it.
- Ruggeri A. (2012a), *Crisi economica e crisi della Costituzione*, V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionali, Lecce, 14-15 settembre, in www.gruppodipisa.it.
- Ruggeri A. (2012b), *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e «controlimiti» mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in Id., «Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti, XV, *Studi dell'anno 2011*, Giappichelli, Torino.
- Salazar C. (2013), *Crisi economica e diritti fondamentali*, in www.associazioneitalianacostituzionalisti.it, 11 dicembre.
- Viterbo A., Cisotta R. (2010), *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, «Il Diritto dell'Unione europea», n. 4.
- von Bogdandy A. (2003), *L'uropeizzazione dell'ordinamento giuridico come minaccia per il consenso sociale?*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari.