



Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea  
dell'Università Kore di Enna

# CRISI ECONOMICA E CRISI COSTITUZIONALE IN EUROPA\*

*Francisco Balaguer Callejón*

*Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático Jean Monnet ad personam de Derecho Constitucional Europeo y Globalización*

## **1. Il contesto costituzionale della crisi economica. Il significato della democrazia pluralista**

La prima questione che deve essere affrontata è quella del contesto costituzionale anteriore allo scoppio della crisi economica, al fine di verificare ciò che realmente stiamo *perdendo*, non tanto a causa della crisi, quanto della ricostruzione ideologica che di essa si sta fornendo in Europa<sup>1</sup>. Nello spazio costituzionale europeo, il principio di democrazia pluralista si era infatti affermato, sin dalla metà del secolo scorso, quale fondamento di tutti i sistemi costituzionali nazionali. In particolare, nei sistemi caratterizzati dalla presenza di una Costituzione normativa, sulla matrice comune del costituzionalismo – basata sulla limitazione del potere pubblico e sulla garanzia dei diritti – si era innestato un cambiamento storico che rendeva possibile la piena identificazione del “diritto costituzionale” come disciplina giuridica con un oggetto ben definito: le Costituzioni a carattere normativo fondate sulla democrazia pluralista. Pluralismo e normatività della Costituzione sono in rapporto di mutua implicazione poiché la democrazia pluralista esige, e al tempo stesso rende possibile, che la Costituzione risolva i problemi fondamentali della società attraverso il diritto.

Ciononostante, in alcuni sistemi costituzionali le funzioni essenziali riconducibili al costituzionalismo si sono potute realizzare senza la mediazione del diritto: tale assenza, in particolare, non ha impedito la garanzia dei diritti e la limitazione del potere politico sulla base di una formula di convivenza aperta al pluralismo. In altri sistemi, tuttavia, ragioni di carattere storico hanno reso impossibile una articolazione meramente politica del conflitto, ed il riconoscimento costituzionale della democrazia pluralista – unitamente al controllo del

---

\* Traduzione dal castigliano di Angelo Schillaci.

<sup>1</sup> Alcune delle questioni che formano oggetto del presente lavoro sono state trattate nel mio precedente scritto: *El final de una época dorada. Una reflexión sobre la crisis económica y el declive del Derecho constitucional nacional*, en *Estudios em Homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho*, Coimbra, in corso di stampa.

potere della maggioranza – ha rappresentato il presupposto necessario di una formula costituzionale idonea a realizzare la funzione del diritto come strumento di soluzione dei conflitti e pacificazione sociale.

Simile trasformazione ha comportato, tra l'altro, una riformulazione del costituzionalismo liberale nel senso di un ampliamento del catalogo dei diritti in armonia con il principio dello Stato sociale<sup>2</sup>; di conseguenza, viene ridefinito il ruolo del potere pubblico in relazione ai diritti<sup>3</sup>, mentre si profilano congegni costituzionali idonei a condizionarlo anche giuridicamente.

Le Costituzioni normative segnano una fase nuova nello sviluppo del costituzionalismo proprio perché legano in maniera indissolubile il concetto di costituzione con l'idea di democrazia impedendo così, sul piano teorico, lo svuotamento del principio dello Stato di diritto, che diviene inapplicabile ad uno Stato non democratico. In altre parole, solo la democrazia rende possibile la piena soggezione dello Stato al diritto. Sul piano costituzionale, sebbene non ogni Costituzione democratica debba essere necessariamente normativa, non è immaginabile una Costituzione normativa che non sia democratica.

La democrazia pluralista si configura così come una preconditione della normatività della Costituzione, dal momento che il carattere normativo della Costituzione acquista significato solo sulla base del riconoscimento del pluralismo e del conflitto. Le norme giuridiche sono infatti essenzialmente fattori di ordine sociale destinati a gestire e pacificare conflitti potenziali, garantendo così la certezza del diritto e la pace sociale. A livello

---

<sup>2</sup> Cfr. il classico e pionieristico lavoro di HELLER, *Rechtsstaat oder Diktatur?* (Stato di diritto o dittatura?, 1929), nella raccolta di scritti dello stesso A. *Escritos políticos*, Alianza Editorial, Madrid, 1985. Sul principio dello Stato sociale, nella dottrina spagnola, cfr. DE CABO, *La crisis del Estado social*, PPU, Barcelona, 1986; GARCÍA PELAYO, *El Estado social y sus implicaciones* (1975), ora in ID. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, 4ª ed., Madrid, 1984; LÓPEZ LÓPEZ, *Estado social y sujeto privado: una reflexión finisecular*, in *Quaderni Fiorentini*, 25, 1996; JIMÉNEZ CAMPO, voce *Estado social y democrático de Derecho*, in GONZÁLEZ ENCINAR (a cura di), *Diccionario del sistema político español*, Akal editor, Madrid, 1984, come anche il mio lavoro *A dimensão constitucional do Estado social de Direito na Espanha*, in *Direitos Fundamentais & Justiça*, n. 2, Porto Alegre, 2008.

<sup>3</sup> A proposito dei diritti sociali, cfr. GOMES CANOTILHO, *Metodología fuzzy y camaleones normativos en la problemática actual de los derechos económicos, sociales y culturales*, in *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, n. 6, 1998, pp. 35-50, nonché ID. *Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º. 1, 1988, pp. 239-260. Cfr. anche il lavoro ormai classico di HÄBERLE *Grundrechte im Leistungsstaat* (1971), ora in ID. *Die Verfassung des Pluralismus*, Königstein/Ts., 1980.

costituzionale, il diritto assume il compito di risolvere conflitti fondamentali, i quali – al di fuori della cornice di una Costituzione normativa capace di gestirli – potrebbero rendere ardua, o addirittura impossibile la convivenza. Nelle società europee del dopoguerra tali conflitti sono stati articolati in un grande patto sociale (attorno alla formula di convivenza dello “Stato sociale di diritto”) che comprendeva, allo stesso tempo, un grande patto democratico (Stato costituzionale di diritto)<sup>4</sup>.

Entrambi gli elementi (sociale e democratico), già messi in discussione a partire dalla fine del XX secolo, hanno conosciuto un forte indebolimento nella prima decade del XXI secolo, entrando poi radicalmente in crisi per effetto dell'attuale situazione economica: in tale contesto, infatti, le risposte ai problemi di origine finanziaria prescindono dal circuito democratico e presentano un forte carattere antisociale, come si è visto, in maniera drammatica, a partire dal 2011.

A seguito degli ultimi sviluppi – che saranno oggetto del presente lavoro – si assiste, nello spazio pubblico europeo, all'affermazione di un preciso approccio ideologico alla crisi che sembra condurre inesorabilmente alla limitazione del pluralismo e all'indebolimento dell'obiettivo della giustizia sociale. Tale approccio si basa su posizioni di determinismo economico, secondo le quali la crisi può essere affrontata solo perseguendo soluzioni basate sull'equilibrio di bilancio ottenuto attraverso la riduzione della spesa pubblica e la restrizione dei diritti sociali, unitamente a riforme legislative fortemente restrittive dei diritti in materia di lavoro.

A preoccupare, dal punto di vista costituzionale, non è solo la natura delle misure che si tenta di imporre, ma il fatto che siano prospettate come unica alternativa possibile nel contesto della crisi economica. Simile approccio è evidentemente fallace ed ha conseguenze perverse: la limitazione del pluralismo, l'impossibilità di prospettare alternative democratiche e la strumentalizzazione dei meccanismi giuridici e costituzionali. In definitiva, perdono ogni valore il principio democratico e lo Stato di diritto.

---

<sup>4</sup> Sicché è possibile affermare, con DE CABO, che la crisi dello Stato sociale comporta la crisi dello stesso Stato democratico e di diritto. Cfr. op. cit., pp. 10, 57.

## 2. La fallace ideologia della crisi

L'economia è, con ogni probabilità, l'unica delle scienze sociali che conserva la pretesa di predire con esattezza l'evoluzione delle condizioni e delle dinamiche che attengono al suo oggetto di studio, vale a dire i comportamenti sociali in ambito economico. Tale pretesa ha caratterizzato peraltro l'insieme delle scienze sociali nella prima fase di sviluppo del costituzionalismo – come ha notato García Pelayo – nel tentativo di estendere a tali discipline le acquisizioni proprie delle scienze naturali, determinando l'insorgere di un concetto di legge giuridica modellato su quello di legge naturale<sup>5</sup>.

Solo l'economia – come disciplina scientifica – mantiene attualmente tale aspirazione e ciò spiega l'atteggiamento di taluni osservatori, che prospettano le proprie soluzioni alla crisi come le uniche possibili. Dal punto di vista scientifico, ciò non è corretto, come dimostra il fatto che, in altri settori, vengano prospettate alternative differenti. Inoltre, quando un simile approccio viene tradotto in termini politici, le sue conseguenze sono assolutamente perniciose, promuovendo una restrizione delle alternative democratiche, basata su una premessa inaccettabile, vale a dire l'idea che esista un solo percorso per uscire dalla crisi economica nel contesto globale<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> “El mismo papel que desempeña la ley científica en el mundo del espíritu lo desempeñará la ley jurídica en el mundo del Estado. Lo mismo que la ley científica comienza por disolver el mundo abigarrado de las representaciones falsas, así también la ley jurídica es en sus comienzos disolvente; disolvente del mundo abigarrado de los antiguos vínculos estamentales, comarcales, de la autoridad por la gracia de Dios y de los privilegios que otorgaba la tradición; lo mismo que la ley científica es precedida de una actitud analítica, así también la ley jurídica, por estar, además, inserta en una concepción individualista de la sociedad, desintegra las antiguas instituciones hasta sus últimos elementos, hasta los individuos componentes o hasta una suma de competencias o un haz de derechos subjetivos; pero, del mismo modo que tras el trabajo de análisis viene el de síntesis, así también, correlativo al trabajo de disolución, va el de reducción a unas cuantas normas simples, hasta hacer surgir una nueva estructura social y política”; così GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, ristampa della 7ª ed. (1961), Madrid, 1984, p. 70.

<sup>6</sup> Come segnala Eli Diniz, l'enfasi unilaterale sugli aspetti economici nel contesto della globalizzazione conduce ad un equivoco: “Se trata del presupuesto de un automatismo ciego del mercado globalizado. El proceso estaría sometido a una lógica férrea, a la que todos los países deberían ajustarse de modo ineludible y según un recetario único. El enfoque de carácter economicista implica, pues, una visión determinista, ya que el orden mundial se percibe como sometido a una dinámica incontrolable, de efectos inexorables, lo que, en última instancia, descartaría la existencia de alternativas viables. Efectivamente, si el proceso de globalización se presenta como inevitable, independiente de la intervención humana, adaptarse a esta dinámica de forma imperativa se convierte en la única salida posible. Esta adaptación es, no obstante, un *constructo* político en sí misma” (Cfr. DINIZ, *El Post-Consenso de Washington: globalización, Estado y gobernabilidad reexaminados*, IELAT (Instituto de Estudios Latino Americanos), DT.04.09, junio de 2009, p. 8).

Le differenze di approccio al problema tra gli stessi economisti mostrano chiaramente che non esiste un solo percorso per uscire dalla crisi e che la politica seguita in Europa, su impulso dei cosiddetti “mercati” e dei due Stati che attualmente hanno una posizione di preminenza nell’Unione, è solo una tra le molte possibili. I promotori di tali politiche tendono tuttavia a presentarle come le uniche possibili, tentando di giustificare con argomenti di scienza economica una sostanziale riduzione delle alternative democraticamente perseguibili.

La Costituzione pluralista individua la cornice all’interno della quale sono possibili diverse alternative di scelta in un sistema democratico: la limitazione di tali alternative è, pertanto, un fattore di natura costituzionale, che può essere determinato dalla stessa Costituzione o dal potere costituente, in casi eccezionali e per salvaguardare i valori fondamentali che sostengono il sistema democratico e la garanzia dei diritti.

Tale pretesa limitazione del pluralismo nasconde un’operazione ideologica basata su due errori. Da un lato, si attribuisce la responsabilità della situazione economica all’eccessiva spesa pubblica e al debito di determinati paesi, come la stessa Spagna; d’altro canto, si ritiene che l’unica possibilità di uscita dalla crisi consista nell’equilibrio di bilancio e nella contestuale riduzione della spesa pubblica in materia sociale.

Con riferimento al primo errore, bisogna affermare che, dal punto di vista economico, la sfiducia dei mercati nei confronti della Spagna non ha alcuna giustificazione obiettiva, come rivelano i numerosi studi economici nei quali si mettono a confronto la situazione della Spagna e quella del Regno Unito, individuando nell’appartenenza all’Eurozona la motivazione principale del trattamento che i mercati stanno riservando alla Spagna, laddove gli indicatori economici giustificherebbero un trattamento ben diverso. Nel caso spagnolo, la crisi non è stata prodotta dalla spesa sociale ma, originata dalla cd. “bolla” immobiliare, è stata aggravata dall’incapacità – derivante proprio dall’appartenenza all’Eurozona - di rispondere agli attacchi degli speculatori finanziari<sup>7</sup>.

In questa prospettiva, senza voler negare che esista – in Spagna come in altri paesi – un eccessivo deficit di bilancio e che sia necessario ridurre il debito pubblico, appare chiaro

---

<sup>7</sup> Cfr. al riguardo lo studio di DE GRAUWE *The Governance of a Fragile Eurozone* ([http://www.econ.kuleuven.be/ew/academic/intecon/Degrauwe/PDG-papers/Discussion\\_papers/Governance-fragile-eurozone\\_s.pdf](http://www.econ.kuleuven.be/ew/academic/intecon/Degrauwe/PDG-papers/Discussion_papers/Governance-fragile-eurozone_s.pdf)).

che non sono queste le ragioni degli attacchi degli speculatori. Al contrario, esse vanno ricercate nell'appartenenza all'Eurozona che, ad esempio, ha impedito alla Spagna di “difendersi” attraverso la propria Banca centrale, come avviene nel Regno Unito per opera della Bank of England. Priva di controllo sulla propria moneta, a differenza del Regno Unito la Spagna non può ricorrere all'indebitamento sovrano ed è divenuta – come ha osservato condivisibilmente Paul Krugman – un “prigioniero” dell'Eurozona<sup>8</sup>. Solo la Banca centrale europea è in grado di rimediare alla situazione, ma non lo ha fatto.

La prova del fatto che il problema di fondo risiede nelle politiche della BCE si ricava dall'alleggerimento di tensione derivato – in relazione alla situazione italiana e a quella spagnola (con l'aumento dello “spread”) – dall'iniziativa di Mario Draghi di prestare denaro a basso interesse alle banche europee. Denaro che esse utilizzano, peraltro, per acquistare debito sovrano, contribuendo alla diminuzione dello “spread” ed ottenendo un beneficio importante. In questo momento, infatti, i cittadini spagnoli e italiani stanno pagando interessi molto elevati alle banche in relazione al prestito di denaro pubblico realizzato dalla BCE: le banche, in altre parole, ricevono denaro all'1% di interesse, ma guadagnano molto nell'acquisto di debito sovrano. Una soluzione senz'altro ingegnosa, che però avvantaggia unicamente le banche private e non risolve il problema di fondo.

Il secondo errore fondamentale – accanto a quello, appena visto, consistente nell'attribuire la responsabilità della crisi a paesi che, in realtà, sono vittime della loro appartenenza all'Eurozona – risiede nell'affermare che l'equilibrio di bilancio possa essere raggiunto solo attraverso il taglio della spesa sociale. La falsità di tale affermazione risulta con chiarezza, sol che si pensi alle importanti entrate che potrebbero realizzarsi attraverso l'aumento della pressione fiscale o un'intensificazione della lotta all'evasione<sup>9</sup>.

In relazione a qualunque intervento statale di natura fiscale, si afferma comunemente che lo Stato non ha la capacità, nel contesto della globalizzazione, di agire nei confronti di imprese che – pur essendo nazionali – presentano una dimensione globale e sono in grado di eludere gli obblighi fiscali in molti modi. Anche di tale argomento sono possibili

---

<sup>8</sup> Cfr. l'articolo di KRUGMAN in *'The New York Times'*, del 28 novembre 2010, dal titolo *The Spanish Prisoner* (cfr. anche quello dell' 11 settembre 2011, dello stesso A. e con lo stesso titolo).

<sup>9</sup> Nel caso spagnolo, si stima che l'evasione fiscale ammonti ad una percentuale di PIL tra il 20% e il 25%. Cfr.: <http://www.attacmadrid.org/d/11/090901191623.php>.

confutazioni. Tra le più recenti, si può ricordare l'esempio del caso "Inditex"<sup>10</sup> o la proposta elettorale di Nicolas Sarkozy di revocare la cittadinanza francese a coloro che si trasferiscono all'estero per motivi fiscali, a meno di corrispondere all'erario la differenza corrispondente al guadagno realizzato attraverso l'elusione del fisco francese<sup>11</sup>.

Certo, la lotta contro l'evasione fiscale non è facile nel contesto della globalizzazione. Ma è un percorso senz'altro possibile, benché alcuni governi preferiscano rinunciare a seguirlo, ricorrendo a misure come l'amnistia fiscale (la cui effettiva ricaduta positiva in termini di entrate è più che discutibile) che, peraltro, arrecano un danno non indifferente alla stessa credibilità delle politiche di contrasto dell'evasione<sup>12</sup>.

In ogni caso, l'ideologia della crisi sta ottenendo il risultato di imporre la convinzione che non ci sia spazio per politiche fiscali differenti o per politiche di investimento. Il pluralismo costituzionale entra così in sofferenza, con la limitazione dei diritti sociali e del diritto al lavoro: questa viene ritenuta l'unica soluzione possibile, senza alternative democratiche di alcun tipo, fino al punto di consacrare tale opzione negli stessi testi costituzionali, per scongiurare qualunque approccio "eterodosso", attraverso politiche pubbliche differenti.

Allo stesso tempo, non si ammette la possibilità che sia l'Unione europea a reagire di fronte alle prevaricazioni del mercato e degli speculatori finanziari. In altre parole, non si aggrediscono le cause che hanno prolungato, aggravandola, la crisi economica, ma di quest'ultima si approfitta per imporre una determinata opzione politica.

Così, molti Stati europei appaiono oggi inermi, nel contesto della crisi economica, di fronte alle istanze globali che danneggiano la loro economia: si tratta di una autentica guerra economica, i cui obiettivi sono stati già da qualche anno caratterizzati – in modo invero poco

---

<sup>10</sup> Quest'impresa spagnola, leader mondiale nel suo settore, dopo la diffusione sulla stampa della notizia che si era trasferita in Irlanda a fini fiscali, in relazioni a transazioni online, annunciò che dal gennaio 2012 avrebbe pagato tali imposte in Spagna. Cfr.: [http://economia.elpais.com/economia/2011/09/15/actualidad/1316071978\\_850215.html](http://economia.elpais.com/economia/2011/09/15/actualidad/1316071978_850215.html).

<sup>11</sup> Cfr.: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/sarkozy-propone-gravar-quienes-fijen-residencia-fiscal-extranjero-1536361>.

<sup>12</sup> Come è avvenuto con l'attuale governo spagnolo. Cfr.: [http://economia.elpais.com/economia/2012/03/30/actualidad/1333111096\\_251883.html](http://economia.elpais.com/economia/2012/03/30/actualidad/1333111096_251883.html).

rispettoso, come “PIGS” (maiali, in inglese), dalle iniziali inglesi dei loro nomi: Portogallo, Italia (e Irlanda), Grecia e Spagna.

L'Unione europea, governata in questo processo esclusivamente da Francia e Germania, anziché far fronte - con i necessari mezzi finanziari, con misure di contrasto alla speculazione e con la promozione di una regolazione globale - alla guerra economica mossa nei confronti dell'euro, si è agganciata alla logica dei mercati, imponendo condizioni sproporzionate agli Stati membri “sotto attacco”.

### 3. Un dramma in tre atti

Gli effetti della tensione costituzionale tra un potere politico sempre più limitato, un potere economico senza freni ed istituzioni sopranazionali disorientate ed incapaci si sono mostrati molto chiaramente nei più recenti sviluppi della crisi nei quattro stati membri “meridionali” dell'Unione, già nel mirino della speculazione finanziaria: Portogallo, Italia, Grecia e Spagna. Nel caso del Portogallo, la crisi di governo del 2011 ha segnato un significativo mutamento di rotta nell'ancor breve storia del processo di integrazione. La politica europea, infatti, non solo è stata indirettamente responsabile della caduta del governo ma, all'indomani della crisi di governo, i *leaders* europei, guidati dal Presidente dell'Eurogruppo Jean Claude Juncker hanno affermato che – indipendentemente l'esito delle elezioni – il Portogallo avrebbe dovuto procedere alle riforme strutturali e soprattutto ai tagli previsti<sup>13</sup>. Così, nelle elezioni legislative del giugno successivo, agli elettori portoghesi non era lasciata alcuna autonomia decisionale: le decisioni erano state già prese fuori dal Portogallo e, a fugare ogni dubbio, intervenne la successiva richiesta di aiuto.

Un simile quadro, in realtà, non sorprende, perché così ha sempre funzionato, seguendo il modello fondativo, il processo di integrazione europea. Attraverso il trasferimento di processi decisionali a livello europeo, infatti, si è perseguito e raggiunto l'obiettivo di ridurre, se non addirittura di nascondere, i conflitti sociali e politici interni, eludendo il processo democratico. La democrazia pluralista si è così andata indebolendo all'interno degli

---

<sup>13</sup> Cfr. 'El País' del 25 marzo de 2011: [http://www.elpais.com/articulo/economia/Juncker/Gobierno/quien/gobierno/Portugal/tendra/hacer/recortes/elpepueco/20110325elpepueco\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/economia/Juncker/Gobierno/quien/gobierno/Portugal/tendra/hacer/recortes/elpepueco/20110325elpepueco_1/Tes).



Stati membri, proprio perché si è progressivamente limitata la possibilità di alternative, consustanziale alla nostra forma di comprensione del costituzionalismo democratico contemporaneo.

La crisi portoghese segna un pietra miliare nella perdita di qualità democratica delle dinamiche politiche e istituzionali negli Stati europei dal momento che, per effetto di un simile meccanismo di influenza non solo si è reso esplicito – di fronte alla cittadinanza – l'assioma secondo cui “ferma la scelta sulla composizione e l'orientamento del governo nazionale, le politiche si decidono in Europa” ma la situazione si è ulteriormente aggravata: se finora, infatti, l'argomento europeo assumeva la funzione di espediente formale per legittimare politiche nazionali sgradite, nel momento attuale l'influenza europea è una realtà<sup>14</sup>. Risulta infatti evidente che molti Stati europei non possiedono più la capacità di assumere decisioni concertate in Europa e si vedono obbligati a seguire politiche imposte in sede europea, con ciò mettendo in discussione il senso più profondo dell'assetto democratico degli Stati nazionali in seno all'Unione.

L'esercizio del potere politico per decidere non già il cambio di governo in uno Stato membro – la crisi, in Portogallo, era stata determinata dalla difficoltà di applicare un programma imposto in sede europea – ma le stesse politiche che tale Stato deve applicare, indipendentemente dall'esito delle elezioni, rappresenta un elemento di straordinaria rilevanza nell'articolazione della tensione tra Stato democratico, potere economico globalizzato ed istituzioni sopranazionali. Si tratta, evidentemente, di un fattore rilevante sul piano costituzionale, suscettibile di individuare una nuova norma fondamentale, in senso kelseniano, in relazione al titolare del potere ultimo sulla configurazione di un ordinamento giuridico, specie con riguardo all'eliminazione delle alternative, tipiche di un sistema democratico.

Una volta che lo Stato nazionale è stato subordinato ad un potere esterno, non chiaramente definito ma capace di limitare le condizioni costituzionali di esercizio del potere politico, appare comprensibile il “secondo atto” del dramma costituzionale europeo, vale a dire la formalizzazione specifica di tale potere esterno come potere costituente all'interno

---

<sup>14</sup> V. *infra*, par. 4. *La dimensione europea della crisi costituzionale*.

dello Stato. Ciò è avvenuto in Spagna con l'ultima riforma della Costituzione<sup>15</sup>, che precede le altre e più rilevanti riforme che dovranno seguire, in applicazione del Trattato di stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria<sup>16</sup>. Nel caso spagnolo, non c'era ancora accordo sulla stipula di un nuovo Trattato, né un'iniziativa delle istituzioni europee (un dibattito in seno al Parlamento o al Consiglio) che potesse legittimare una modifica della Costituzione, ma unicamente prese di posizione informali da parte di autorità europee – peraltro sprovviste di competenza in tal senso – giunte a “raccomandare” a due Stati membri l'approvazione di riforme costituzionali<sup>17</sup> al fine di “placare l'ira” dei mercati<sup>18</sup>.

La promozione di tali riforme si è cioè affidata ad un potere di mero fatto, che si manifesta attraverso le dichiarazioni alla stampa da parte di *leaders*, contatti informali o lettere di “raccomandazioni” da parte del Governatore della BCE. A fronte all'assenza di formali attribuzioni dell'Unione in tal senso, in questo, come in altri casi, si è deciso di ricorrere a procedimenti informali che vanno ben al di là delle competenze dell'Unione, mettendo peraltro in discussione principi fondamentali del processo di integrazione europea come il principio delle competenze di attribuzione o il principio di sussidiarietà.

---

<sup>15</sup> Riforma dell'art. 135 Cost. spagnola, 27 settembre 2011 (BOE del 27-9-2011).

<sup>16</sup> Cfr.: [http://european-council.europa.eu/media/639250/02\\_-\\_tscg.it.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639250/02_-_tscg.it.12.pdf).

<sup>17</sup> Nelle parole della lettera datata 5 agosto 2011 ed inviata da Mario Draghi e Jean-Claude Trichet (rispettivamente Governatore entrante e uscente della BCE) al Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, pubblicata dal *'Corriere della Sera'* il 29 settembre 2011 (online su: [http://www.corriere.it/economia/11\\_settembre\\_29/trichet\\_draghi\\_inglese\\_304a5f1e-ea59-11e0-ae064da866778017.shtml?fr=correlati](http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_inglese_304a5f1e-ea59-11e0-ae064da866778017.shtml?fr=correlati)): “In view of the severity of the current financial market situation, we regard as crucial that all actions listed in section 1 and 2 above be taken as soon as possible with decree-laws, followed by Parliamentary ratification by end September 2011. A constitutional reform tightening fiscal rules would also be appropriate”.

<sup>18</sup> La pretesa di “calmare” i mercati con riforme costituzionali e legislative non appare appropriata in relazione alla guerra spietata che gli speculatori finanziari stanno conducendo contro l'euro. Una guerra che sta garantendo loro benefici economici rilevanti e che non sembra essere stata mai arrestata da simili riforme. Ad esempio, dopo la riforma della Costituzione spagnola, lo “spread” è salito. Si dovrebbe dubitare del fatto che i mercati siano al corrente della circostanza che la Spagna possiede qualcosa di così stravagante come una Costituzione democratica (si ricordi che molti degli speculatori provengono da Paesi autoritari, e ciò spiega molte cose). Una buona prova di ciò è data dal fatto che, il 19 ottobre 2011, una agenzia di *rating* diffuse una nota sulla “Repubblica di Spagna”, provocando così la sorpresa generale: <http://www.expansion.com/2011/10/19/mercados/1319060457.html?a=3b0ec98442bd89b11495f60da8e9f5f2&t=1333818311>.

La riforma spagnola – attraverso la quale l'UE “entra dalla finestra” nella Costituzione<sup>19</sup> - ha seguito un procedimento assai rapido, caratterizzato dall'accordo tra governo e principale partito di opposizione e dall'assenza di referendum (in questo caso, facoltativo), nel timore che il coinvolgimento della cittadinanza potesse generare instabilità nei mercati. La negazione del referendum conferma, se mai ve ne fosse bisogno, l'indebolimento della democrazia nello spazio pubblico nazionale. La sola eventualità di sottoporre a referendum una revisione della Costituzione – atto democratico fondamentale – è vista con sfiducia e sospetto<sup>20</sup>.

Diviene comprensibile, allora, come il terzo atto del dramma abbia preso le mosse dal momento in cui il Primo Ministro greco ha proposto la celebrazione di un referendum in merito al secondo “piano di salvataggio”<sup>21</sup>. Il solo annuncio della possibile convocazione di un referendum ha risvegliato i più bassi istinti del mercato, provocando al tempo stesso l'aspra reazione dei *leaders* europei. Ad esempio, il Presidente francese Sarkozy dichiarò che “sebbene sia legittimo concedere al popolo la possibilità di pronunciarsi, il piano di salvataggio greco approvato dall'Eurozona è l'unica soluzione possibile al problema del

---

<sup>19</sup> Uno degli obiettivi della riforma, come indicato nella Relazione di accompagnamento è quello di “rafforzare l'impegno della Spagna nei confronti dell'UE”. Dunque, a partire da questo momento, la Costituzione spagnola offre un'immagine di Europa, finora assente dalla nostra Carta fondamentale. Si tratta, tuttavia, di una immagine che non soddisfa: i riferimenti all'UE sono relativi ai limiti imposti ai poteri pubblici nazionali (lo Stato e le Comunità autonome “non potranno”, l'ammontare del debito pubblico delle Amministrazioni “non potrà”). L'immagine appare, dunque, fortemente negativa: l'Europa che limita e proibisce, riducendo le possibilità di attuare politiche pubbliche di sviluppo sociale. Né, d'altra parte, può dirsi che si tratti di un'immagine che rafforza l'impegno spagnolo nei confronti dell'UE, allontanando i cittadini dall'idea di Europa, veicolando un modo di intenderla che appare incompatibile con i valori e i principi che ispirano la cultura costituzionale europea: un'Europa che limita e vieta, in luogo di una Europa che può offrire uno spazio di libertà, giustizia e solidarietà. Ciononostante, è l'immagine di Europa più in linea con il momento attuale. D'altro canto, dal momento che è stata proprio l'UE a stimolare tale riforma costituzionale (in assenza peraltro di una decisione adottata secondo le procedure stabilite dal diritto dell'UE), è comprensibile che – anche al di là delle intenzioni – la Costituzione restituisca un'immagine negativa dell'Unione: la stessa che peraltro, disgraziatamente, inizia a farsi strada tra i cittadini.

<sup>20</sup> La riforma dell'art. 135 Cost. è entrata in vigore lo stesso giorno della sua pubblicazione (27 settembre 2011). Nella relazione di accompagnamento, sorprendente per molti aspetti, vi è un richiamo allo Stato sociale come principio ispiratore della riforma medesima: “l'equilibrio di bilancio assume un valore strutturale, condizionando la stessa capacità di intervento dello Stato, in una con la conservazione e lo sviluppo dello Stato sociale proclamato all'art. 1.1 della stessa Costituzione, nonché la prosperità presente e futura dei cittadini”.

<sup>21</sup> Cfr. El País del 31 ottobre 2011: [http://economia.elpais.com/economia/2011/10/31/actualidad/1320049984\\_850215.html](http://economia.elpais.com/economia/2011/10/31/actualidad/1320049984_850215.html).

debito greco”<sup>22</sup>. Allo stesso modo, il presidente dell'Eurogruppo sostenne che la bocciatura referendaria del piano di salvataggio avrebbe provocato il “default” della Grecia<sup>23</sup>.

Così, l'Unione europea decise di congelare gli otto miliardi di euro di prestito alla Grecia – corrispondenti al secondo piano di salvataggio – fino al superamento delle incertezze sul referendum, con la conseguenza di impedire la convocazione del referendum stesso, provocando la formazione di un governo di unità nazionale, con la sostituzione – l'11 novembre del 2011 – del Primo ministro Papandreu con un “tecnico”, nella persona dell'ex Governatore della Banca centrale greca e vicepresidente della BCE Lukas Papademos.

Anche in Italia, infine, si è avuta una crisi di governo, che ha portato alla sostituzione del Governo Berlusconi con un esecutivo “tecnico” guidato da Mario Monti, il 16 novembre del 2011: anche questo avvicendamento fu determinato dalla crisi del debito, dall'impennata dello “spread” fino a livelli assai elevati, unitamente alla diffusa sensazione che il Governo Berlusconi non fosse in grado di realizzare le riforme chieste dai mercati.

Tanto il governo greco quanto quello italiano hanno meritato l'appellativo di “tecnico”, con forti dubbi in merito alla loro legittimazione democratica. A tale proposito, poco si può dire, dal momento che entrambi sono stati nominati nel rispetto delle procedure democratiche stabilite in Costituzione. Diverso deve invece essere il giudizio sulla loro qualifica di “governi tecnici” e sulla contestuale presunta “sospensione della politica” a cui avrebbero dato luogo. In verità, non si tratta di governi tecnici, e la politica non è stata sospesa. Si tratta, e non potrebbe essere altrimenti, di governi pienamente “politici” che nascondono dietro il profilo tecnico l'autentica natura del compito che è stato loro affidato: l'imposizione di una politica ben determinata, con conseguente forte limitazione del pluralismo costituzionale.

#### **4. La dimensione europea della crisi costituzionale**

Il modello di integrazione seguito sinora in Europa<sup>24</sup> ha reso inutilizzabili le funzioni delle Costituzioni nazionali in un vasto ambito di esercizio del potere pubblico. Da un lato, il

---

<sup>22</sup> Cfr.: <http://elperiodico.com/es/noticias/economia/sarkozy-insiste-que-plan-europeo-para-grecia-unica-via-posible-1204084>.

<sup>23</sup> Cfr.: [http://economia.elpais.com/economia/2011/11/01/actualidad/1320136376\\_850215.html](http://economia.elpais.com/economia/2011/11/01/actualidad/1320136376_850215.html).

controllo del potere e la garanzia dei diritti costituzionali, resi più vischiosi dal trasferimento di decisioni in uno spazio europeo privo di cittadinanza<sup>25</sup>. D'altro canto, la stessa funzione di gestione del conflitto interno è vanificata dallo stesso modello di integrazione, che trasforma il conflitto sociale e politico interno in istanza “nazionale” da far valere in sede europea<sup>26</sup>.

Negli ultimi tre anni, ed in particolare nel corso del 2011, si è prodotta, come si è visto, una trasformazione importante nello schema di relazioni tra Unione europea e paesi della “zona Euro”, particolarmente colpiti dalla crisi economica anche in conseguenza delle forti limitazioni che l'adozione della moneta unica impone alle singole politiche economiche. Fino ad ora, infatti, il modello di integrazione aveva consentito di imputare all'Europa politiche impopolari e restrittive in relazione ai diritti. Si trattava, tuttavia, di un mero espediente di carattere formale, giacché erano gli stessi Stati ad adottare tali decisioni in accordo con i propri partner in seno al Consiglio. Nel linguaggio economicista che caratterizza il discorso pubblico negli ultimi tempi, si potrebbe affermare che l'UE era la “banca cattiva” alla quale venivano trasferiti i “titoli tossici”, liberando i governi nazionali da scomode responsabilità politiche ed altrettanto scomodi limiti di carattere costituzionale.

Al contrario, dall'inizio della crisi tale espediente formale è divenuto realtà, dal momento che allo stato attuale sono effettivamente le istituzioni europee, dirette dal tandem franco-tedesco, ad adottare le decisioni – talora anche al di fuori della cornice istituzionale dell'Unione – e ad imporre agli Stati politiche che i governi sono costretti a seguire anche senza aver partecipato al procedimento della loro adozione. Di fronte all'incapacità dell'Europa di risolvere i problemi derivanti dalla crisi, rispondendo unita agli attacchi degli speculatori finanziari, i governi nazionali dell'Eurozona non possono più trasferire i “titoli tossici” – ancora più tossici per la comune appartenenza all'Eurozona – in sede europea e, per

---

<sup>24</sup> Cfr. al riguardo il mio, *Le Corti Costituzionali e il processo di integrazione europea* in AA. VV., *Annuario 2006 - La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Jovene, Napoli 2010, pp. 257-308.

<sup>25</sup> Cfr. il mio *Federalismo e integração supranacional. As funções do Direito constitucional nos processos de integração supranacional no contexto da globalização*, in BARBOSA RAMOS (a cura di) *Constituição e federalismo no mundo globalizado*, EDUFMA, São Luis, 2011, pp. 24-47.

<sup>26</sup> Cfr. il mio *Diritto e giustizia nell'ordinamento costituzionale europeo*, in *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, a cura di CANTARO, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011.

la prima volta, scontano le conseguenze di un modello di integrazione che sino ad oggi li aveva favoriti.

Bisogna segnalare, innanzitutto, che l'indebolimento della Costituzione e della democrazia pluralista che ha interessato, negli ultimi mesi gli Stati europei non è un fatto nuovo. Già da molto tempo si assiste, a livello globale, al condizionamento delle politiche economiche nazionali da parte di soggetti esterni<sup>27</sup>. In Europa, d'altro canto, l'esercizio di vero e proprio potere costituente da parte delle istituzioni europee in relazione agli Stati membri viene pacificamente ammesso<sup>28</sup>, dando luogo ad una autentica frammentazione del potere costituente<sup>29</sup>.

Più che di un cambiamento, potrebbe pertanto parlarsi di una ulteriore tappa di un processo evolutivo che sta provocando il progressivo indebolimento del potere statale, strutture costituzionali incluse. Nel caso europeo, questa "tappa" è caratterizzata da un approfondimento del deficit democratico del diritto costituzionale europeo nei suoi differenti livelli<sup>30</sup>, che si manifesta nella diffusa disattenzione verso i processi interni di decisione, nonostante l'estrema rilevanza delle decisioni adottate a livello europeo.

Nei casi a cui si è fatto riferimento in precedenza (Portogallo, Spagna, Grecia e Italia), le linee di azione politica "raccomandate" dalle istituzioni europee non sono state precedute da un dibattito democratico in seno al Parlamento, né sono state adottate dal Consiglio

---

<sup>27</sup> Si ricordi il tanto discusso "Consenso di Washington" e i suoi effetti negativi sull'America Latina.

<sup>28</sup> P. Häberle parla di "europeizzazione" della teoria del potere costituente e del potere di revisione costituzione, nonché dell'Europa come potere costituente mediato o indiretto, con riferimento tanto all'UE quanto al Consiglio d'Europa. Cfr. HÄBERLE, *Europa -eine Verfassungsgemeinschaft?*, in Id. *Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien*, Nomos, Baden-Baden, 1999, pp. 94-5. Cfr. in senso più ampio, la ricostruzione di questo A. relativa allo Stato costituzionale cooperativo: HÄBERLE, *Der kooperative Verfassungsstaat*, (1978), ora in *Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Duncker & Humblot, Berlin, 1996. Cfr. anche VON SIMSON, *Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart*, Duncker & Humblot, Berlin, 1965. Nella dottrina spagnola, cfr. MUÑOZ MACHADO, S., *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

<sup>29</sup> Cfr. i miei *El status constitucional de la reforma y la fragmentación del Poder Constituyente*, in AA.VV., *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, Vol. I, Madrid, 2002, pp. 99-130 e *La reforma constitucional en el contexto de la pluralidad de espacios constitucionales de dimensión europea*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2008.

<sup>30</sup> S'intende con "Diritto costituzionale europeo" in senso stretto il diritto costituzionale dell'UE e, in senso lato, il diritto costituzionale dei diversi spazi costituzionali che interagiscono nell'area europea, includendo quello Stato, con la sua struttura territoriale (ivi comprese, dunque, le Costituzioni dei Länder o gli Statuti di autonomia. Cfr. al riguardo il mio lavoro sul diritto costituzionale europeo, contenuto in: BALAGUER CALLEJÓN (a cura di), CÁMARA VILLAR, LÓPEZ AGUILAR, BALAGUER CALLEJÓN, MONTILLA MARTOS, *Manual de Derecho Constitucional*, 6ª ed., Vol. 1, Tecnos, Madrid, 2011, capítulo IX.

attraverso procedimenti ai quali lo Stato interessato potesse prendere parte, esprimendo il proprio voto. Tutto al contrario, il Presidente dell'Eurogruppo o, di volta in volta, il Governatore della BCE, hanno mosso pressioni nei confronti degli Stati attraverso procedimenti informali, indicando loro il percorso da seguire tanto a livello legislativo quanto a livello costituzionale.

Non rappresenta una giustificazione sufficiente di tali pressioni, il fatto che esse si muovano all'interno della "logica" dei Trattati. Non solo perché diverse sono le vie che i Trattati tracciano per il perseguimento degli obiettivi stabiliti; ma anche perché non è opportuno e corretto che da istanze prive di competenza e di legittimazione democratica provengano interventi tanto rilevanti per lo spazio democratico e costituzionale degli Stati membri.

In realtà, l'Europa si sta muovendo per iniziativa degli Stati che mantengono un certo potere economico nel quadro della crisi (Francia e Germania) e, pertanto, in una logica lontana da quella democratica. Sono questi Stati a formulare i messaggi che poi vengono riprodotti da istituzioni sopranazionali di secondo grado (in una prospettiva democratica, indipendentemente dalla loro rilevanza sul piano economico) condizionando, limitando o dirigendo direttamente la politica economica degli altri Stati dell'Eurozona.

Non si tratta, pertanto, di un governo democratico dell'economia in Europa, ma di un governo dell'Europa dal punto di vista economico, per giunta secondo l'approccio degli Stati che mantengono il maggior potenziale economico e non sono stati ancora oggetto di attacchi da parte degli speculatori. Ciò comporta che il punto di partenza di ogni intervento sia l'accettazione incondizionata delle pressioni dei mercati, nella cui logica si muovono tutte le soluzioni che si stanno prospettando in Europa (anche se non secondo le procedure formali di decisione proprie dell'UE) per affrontare la crisi.

## **5. La dimensione nazionale della crisi costituzionale**

Il declino del diritto costituzionale, particolarmente accentuato in Europa nei primi anni del XXI secolo anche per effetto della crisi economica, si deve intendere come crisi delle funzioni storiche della Costituzione, ormai esercitate non solo nella cornice dello Stato

nazionale: esso si proietta, pertanto, su tutti gli spazi costituzionali, anche infra- e sopranazionali.

Per ciò che riguarda l'UE, la crisi è stata generata da un modello di integrazione che ha impedito lo sviluppo delle funzioni storiche del diritto costituzionale, rendendo assai ardua la formazione di una specifica identità costituzionale europea. In ambito statale, tutto al contrario, ad una forte identità costituzionale non corrispondono ancora adeguate trasformazioni derivanti dal processo di integrazione sopranazionale nel contesto della globalizzazione.

Si potrebbe così parlare di un sovradimensionamento del livello costituzionale statale rispetto a quello sopranazionale, che ha ragioni storiche e corrisponde ad un sovradimensionamento dello spazio pubblico statale rispetto alle reali possibilità dello Stato di risolvere i problemi dei cittadini. La responsabilità politica e i meccanismi costituzionali di controllo continuano ad essere concentrati al livello statale benché molte delle tradizionali competenze dello Stato siano state trasferite alle istituzioni sopranazionali.

In ambito sopranazionale, tuttavia, lo spazio pubblico appare sottodimensionato, così come insufficienti sono gli strumenti di controllo costituzionale sui poteri pubblici europei, ciò che agevola l'insorgere di dinamiche di influenza come quelle che hanno interessato Portogallo, Spagna, Grecia e Italia in questo "*annus horribilis*" del diritto costituzionale che è stato il 2011. Pertanto, è necessario un ridimensionamento degli spazi pubblici, per adeguarli alla realtà delle dinamiche di potere cui corrispondono. Attualmente, la scarsa densità democratica dello spazio pubblico europeo ha annullato ogni capacità di risposta dei cittadini alle decisioni che, adottate in ambito europeo, si impongono agli Stati.

Tali decisioni si sono spinte fino all'estremo di incidere sul sistema costituzionale interno e sulla democrazia pluralista, mettendo seriamente in discussione la permanenza dei patti costituenti che hanno caratterizzato lo sviluppo dello Stato nazione in Europa nel secondo dopoguerra, incentrati sul principio dello Stato sociale e dell'intervento pubblico in economia. Di fronte alle pressioni derivanti dalla globalizzazione, le istituzioni sopranazionali europee stanno tradendo in maniera clamorosa e patente il loro obbligo di protezione nei confronti degli Stati membri, nel quadro dei doveri di solidarietà che derivano dal comune progetto europeo.



Il motto dell'Unione Europea ("Unita nella diversità") sembra mutare in "divisa nelle avversità", per il modo con cui si stanno (o meglio, non si stanno) affrontando i problemi generati dalla crisi economica e dalle pressioni dei mercati. I riflessi di tale situazione sul diritto costituzionale e sulla democrazia pluralista sono evidenti.

Naturalmente, le considerazioni che precedono non sono intese a nascondere la gravità della crisi economica, né a negare che l'equilibrio di bilancio rappresenti una formula di buon governo che deve animare l'orizzonte della politica economica dell'UE e degli Stati membri. Tuttavia, l'equilibrio di bilancio non può fungere da alibi per imporre politiche pubbliche presentate come inevitabili, quando invece non lo sono. L'ideologia della crisi ed i suoi errori stanno conducendo l'Europa in una situazione drammatica dal punto di vista costituzionale, e non perché tutte le soluzioni proposte siano inaccettabili dal punto di vista democratico. Molte di queste debbono poter essere discusse sul piano politico e possono ambire ad essere perseguite attraverso consultazioni elettorali democratiche. Altre possono certo risultare in contrasto con le costituzioni nazionali, richiedendo riforme sostenute dal necessario consenso. Al contrario, è senz'altro antidemocratico squalificare come "economicamente non perseguibile" e pertanto politicamente trascurabile ogni contraria proposta, incentrata sull'aumento della pressione fiscale, la lotta contro l'evasione, la ridefinizione delle funzioni della BCE al fine di proteggere gli Stati membri dalla pressione degli speculatori, ecc.

Parimenti inaccettabile dal punto di vista costituzionale è l'assunzione di decisioni – senza alcuna possibilità di alternative diverse da quelle dettate dalla pressione economica di singoli Stati – prima della celebrazione dei processi elettorali. Il problema non sussisterebbe, beninteso, ove a decidere fosse una Unione Europea strutturata in modo democratico, attraverso procedimenti aperti alla manifestazione di volontà da parte della cittadinanza europea nel suo complesso.

Non esiste, inoltre, a causa della globalizzazione, una valida alternativa nazionale ai processi di integrazione sopranazionale. Gli attuali problemi dello Stato nazionale non hanno solo carattere interno, ma derivano, in larga misura, dall'intervento di istanze globali: le stesse soluzioni non possono che essere, per gran parte, di ordine sopranazionale e globale. Così, pertanto, il pieno risanamento della democrazia pluralista e delle funzioni del diritto



**Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea  
dell'Università Kore di Enna**

costituzionale - anche all'interno dello Stato nazionale – non potrà che muovere, nel futuro, dalla dimensione sopranazionale e dunque, nel nostro caso, europea.

Per questo è così importante rispettare le regole di decisione stabilite nei Trattati e la soggezione delle istituzioni europee al diritto. Così come è importante un necessario approfondimento democratico che leghi le decisioni fondamentali sui grandi problemi dell'Unione europea non ai governi di alcuni Stati membri, ma alla cittadinanza europea nel suo insieme.