

**V Giornate Italo-Ispano-Brasiliane di Diritto Costituzionale:** *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale.*

**Prima Sessione:** *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali.*

**Introduzione generale** ( traccia provvisoria ) , P.Caretti

1. L'idea che ha ispirato la scelta del tema di questo nostro incontro ( " La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale" ) è nato, come ricorderanno i colleghi presenti l'anno scorso a Fortaleza, dalla convinzione che, di fronte alle dimensioni della crisi in atto ormai da quattro anni e che va aggravandosi anziché attenuandosi; di fronte ai riflessi che essa sta producendo sul ruolo delle istituzioni democratiche , non meno che sui diritti dei cittadini, anche i costituzionalisti ( e non solo gli economisti ) abbiano qualcosa da dire.

Ciò è tanto più vero se si considera che le conseguenze della crisi hanno ormai investito direttamente le Costituzioni nazionali, imponendone modifiche formali ( si pensi all'introduzione del principio del pareggio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni ), giustificando interpretazioni che spesso forzano al limite del possibile il significato del dettato costituzionale ( si pensi alla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di autonomia regionale), favorendo prassi solo formalmente rispettose della Costituzione, in realtà del tutto atipiche ( si pensi alla vicenda che ha portato alla crisi del Governo Berlusconi e alla formazione del Governo Monti o alla fine prematura del Governo Zapatero ), determinando l'approvazione di riforme di grande rilievo costituzionale giustificate essenzialmente da esigenze di contenimento della spesa pubblica anziché da meditate ragioni di razionalizzazione del sistema vigente ( si pensi alle norme sulla riforma dell'attuale assetto delle autonomie locali, con particolare riferimento alle Province ).

Su questo tema è parso particolarmente interessante mettere a confronto l'esperienza, per molti aspetti analoga, di due Paesi ( Spagna e Italia ) che appartengono all'Unione europea e fanno parte dell'area euro e un Paese ( il Brasile ) che si colloca tra le economie emergenti, che conosce tassi di crescita costanti e impensabili per alcun Paese europeo, per avere da un altro punto di vista un'analisi della crisi in atto e dei possibili rimedi per contrastarla.

2. Questa prima sessione è dedicata al ruolo che nella crisi hanno giocato le organizzazioni sovranazionali e, per quello che riguarda Spagna e Italia, l'Unione europea, ai riflessi che essa ha prodotto nella dinamica istituzionale interna all'Unione e sui rapporti tra istituzioni dell'Unione e istituzioni nazionali.

Quanto al primo profilo non c'è dubbio che il ruolo giocato dall'Unione europea sia stato di grande rilievo, anche se sinora non decisivo per risolvere la crisi. Ma si è trattato di un ruolo esercitato attraverso procedure e atti in larga misura atipici ed estranei al diritto dell'Unione. Su questa prassi si è acceso subito un dibattito che ha visto confrontarsi chi l'ha interpretata come una vittoria del metodo intergovernativo rispetto a quello comunitario, o sovranazionale, (ridimensionando di molto i tentativi operati in passato di mantenere quanto meno in equilibrio i due metodi) e chi, invece, ha sostenuto un'interpretazione per così dire "adeguatrice" del comportamento delle istituzioni europee, nel senso di ritenere che la prassi suddetta non alteri sostanzialmente l'ordinario assetto della dinamica istituzionale dell'Unione.

Gli atti che più di altri sono stati oggetto di dibattito sono soprattutto due accordi: l'accordo *Euro plus* e il c.d. *Fiscal compact* (trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria).

Il primo è un accordo intergovernativo, concluso in margine al Consiglio europeo del 24/25 marzo 2011 (sottoscritto da 17 Stati appartenenti alla zona euro e da altri 6), che contiene una serie di disposizioni dirette a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche dei vari Stati. Un accordo non soggetto a ratifica da parte degli Stati firmatari. Il secondo è anch'esso un accordo intergovernativo, che ha assunto la veste di un vero e proprio trattato internazionale, sottoscritto il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri, e come tale soggetto a ratifica, ma la cui entrata in vigore (prevista dal 1° gennaio 2013) non è subordinata all'avvenuta ratifica da parte di tutti i 25 Stati firmatari, ma solo di 12 di essi.

Entrambi gli accordi si collocano dunque al di fuori del diritto dell'Unione, come testimoniano, tra l'altro, l'atipicità delle procedure di entrata in vigore. Su questo punto non ci sono diversità di opinioni. Ma, mentre per alcuni tali atti non rappresentano alcuna rottura col diritto dell'Unione (si richiama al riguardo l'art.2 del *Fiscal compact* che prevede che il suo contenuto sia interpretato in conformità al diritto dell'Unione), per altri essi costituirebbero una chiara deviazione dalle regole di decisione ordinarie; una deviazione non casuale, ma espressamente voluta per una serie di ragioni politiche: dalla mancanza di una posizione unitaria tra gli Stati membri sui temi oggetto degli accordi richiamati, all'esigenza di procedere a decisioni tempestive. Resta in ogni caso il fatto che anziché la strada della modifica dei trattati europei si è scelta una strada diversa che ha del tutto bypassato le procedure previste dai medesimi.

3. Anche sotto il secondo profilo (i riflessi sulla dinamica dei rapporti tra le istituzioni dell'Unione), si è manifestata tra gli interpreti una divisione netta tra chi ha sostenuto (sia pure con qualche problematicità) che gli atti di cui si discute non abbiano complessivamente alterato competenze e ruoli delle istituzioni comunitarie, altri hanno interpretato, invece, queste vicende come

espressione di un deciso rafforzamento del Consiglio europeo ( istanza appunto intergovernativa ) a scapito di quelle istituzioni nelle quali si esprime la dimensione sovranazionale dell'Unione. In sintesi, come già accennato, da una parte i sostenitori di un'interpretazione adeguatrice della prassi seguita e dall'altra i sostenitori di un mutamento profondo che essa avrebbe prodotto negli equilibri istituzionali previsti dai trattati europei.

Senza entrare nel merito di questo dibattito, è difficile negare che la prassi inaugurata in questa occasione abbia innanzitutto emarginato del tutto il ruolo del Parlamento europeo: è vero che la procedura di codecisione riguarda il procedimento legislativo, ma è altrettanto vero che nessuna decisione di rilievo politico è assunta, nella dialettica interna all'Unione, senza chiedere almeno il parere del Parlamento ( come dimostrano le regole previste per la revisione dei trattati europei ). In secondo luogo, se è vero che la Commissione e la Corte di giustizia sono coinvolte nelle procedure disposte dagli accordi richiamati ( ma soprattutto dal *Fiscal compact* ), è altrettanto vero che si tratta di un coinvolgimento " a valle " per l'esercizio di una funzione di controllo ( politico in un caso e giudiziario nell'altro ) sul pieno adempimento degli obblighi gravanti sui singoli Stati firmatari.

Ma, al di là di queste considerazioni, a me pare che l'aspetto sul quale vale la pena di concentrare l'attenzione sia il fatto che la prassi di cui discutiamo sembra avere al fondo l'idea della necessità di una sorta di un doppio binario: uno dedicato alle questioni e ai problemi relativi al contrasto della crisi finanziaria che ha investito in particolare alcuni Paesi della zona euro ( ma in realtà tutto il sistema della moneta unica ) e uno dedicato alle questioni e ai problemi relativi al mercato unico. L'idea cioè che a seconda dei problemi da affrontare si possa ( o si debba ) ricorrere a regole e procedure decisionali diverse. Se questa fosse più di un'impressione, le conseguenze sui futuri sviluppi del processo di integrazione europeo potrebbero essere di rilevante portata e allontanare, almeno per il momento, l'ipotesi di una radicale riforma dei trattati europei nel segno di una ( finalmente ) condivisa dimensione costituzionale dell'impianto istituzionale e delle finalità dell'Unione. Intendo dire che ove la distinzione tra i due canali di decisione non dovesse rivelarsi un dato meramente occasionale, ma tradursi in un dato tendenzialmente stabile, finirebbe alla lunga per rompere il difficile e precario equilibrio tra metodo comunitario e metodo intergovernativo di cui è espressione lo stesso trattato di Lisbona. Come è noto, infatti, tramontata l'ipotesi di un trattato costituzionale che, sia pure con prudenza, si muoveva nella direzione opposta, l'ultimo trattato, senza rinnegare il metodo comunitario, gli ha affiancato regole e procedure saldamente ancorate al metodo intergovernativo come testimoniato dal rafforzamento del Consiglio dei ministri e soprattutto del Consiglio europeo, le istituzioni europee nelle quali sono i Governi ad essere gli assoluti protagonisti.

Da questo punto di vista, le vicende più recenti hanno messo definitivamente a nudo tutta la debolezza e inadeguatezza della forma di governo europea ibrida e in equilibrio instabile tra aspirazioni ( o velleità) democratico- parlamentariste e tenaci resistenze di tipo nazionalistico.

4. Infatti, proprio su questo punto si e' subito avviato un dibattito che, guardando alle possibili prospettive future, punta a formulare proposte di riforma dell'attuale assetto istituzionale dell'Unione. Non si tratta certo di una questione nuova: e' almeno a partire dalle fasi preparatorie del trattato di Nizza del 2000 che il tema è al centro del dibattito sugli sviluppi dell'integrazione europea ( allora si trattava di immaginare una forma di governo che tenesse conto dell'imminente allargamento dell'Unione ). Tuttavia, nei suoi svolgimenti più recenti, tale dibattito appare consapevole dei rischi insiti nelle vicende più recenti e ai quali ho fatto prima riferimento ( rafforzarsi della distinzione tra due canali paralleli ). Non a caso, prendendosi realisticamente atto della difficoltà al momento insuperabile ( per l'assenza di veri partiti europei e per una ripartizione dei seggi che premia gli Stati membri più grandi che determinano una dinamica interna al parlamento molto diversa da quella che si svolge nell'ambito dei Parlamenti nazionali ) cui va incontro l'ipotesi strettamente parlamentarista ( ossia quella centrata su un ruolo determinante dell'assemblea rappresentativa , secondo un modello non dissimile da quello presente pressoché in tutte le forme di governo nazionali, al netto delle differenze che pure esistono e non sono di poco conto ), si comincia a pensare a prospettive diverse. Così, ad esempio, è stata di recente avanzata l'idea di puntare ad una sorta di presidenzializzazione della forma di governo europea, attraverso la riunificazione in un unico organo dei Presidenti della Commissione e del Presidente del Consiglio europeo, ovvero in alternativa il potenziamento di quest'ultimo ( che diverrebbe il Presidente dell'Unione ), prevedendone una procedura di elezione che lo renda il più possibile autonomo dalle istanze nazionali. Si ipotizza al riguardo un sistema in qualche modo analogo a quello dell'elezione del Presidente degli Stati, con la designazione di due candidati da parte del Consiglio europeo e la successiva elezione da parte di collegi di grandi elettori istituiti a livello nazionale, con il coinvolgimento dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali. Tutto ciò nel quadro di una riconosciuta attribuzione al Consiglio europeo della funzione di indirizzo politico, rispetto alla quale la Commissione assumerebbe un ruolo essenzialmente tecnico-esecutivo, mentre il Consiglio dei Ministri e il Parlamento conserverebbero le proprie prerogative in ordine all'esercizio dei poteri normativi dell'Unione, con in più un rafforzamento dei poteri di controllo sulle sull'operato del Consiglio europeo e della Commissione. Insomma, anziché puntare ad una democratizzazione dell'Unione per il tramite del Parlamento si punterebbe a democratizzare e, in qualche modo, ad europeizzare le procedure di nomina dell'istituzione titolare del la grandi scelte di indirizzo.

Si tratta, ovviamente, di una delle tante ipotesi che circolano in questo periodo, ma che mi pare significativa di una correzione di prospettiva, rispetto al dibattito precedente, nella quale non è difficile cogliere i riflessi prodotti dal modo in cui le istituzioni europee hanno affrontato l'emergenza dettata dalla crisi finanziaria. Un' ipotesi che ci segnala come si sia probabilmente avviata un'ulteriore fase di transizione del processo di integrazione europeo di cui, al momento, non è facile intravedere né i punti di arrivo, né le tappe intermedie.

5. Infine, quanto ai riflessi che la crisi finanziaria in atto ha prodotto sui rapporti tra istituzioni dell'Unione e istituzioni nazionali, essi si sono manifestati soprattutto sotto due aspetti, tra loro strettamente collegati. Da un lato ( e trascurato qui il discorso relativo al peso esercitato dall'Unione nel determinare certi svolgimenti delle crisi di governo determinatesi in Italia e Spagna ), una forte spinta alla valorizzazione del ruolo non tanto ( o soltanto ) degli esecutivi nazionali, quanto dei Capi di Governo o Presidenti del Consiglio ( in questo momento pochi dubbi possono esserci sul fatto che siano loro, personalmente, i veri protagonisti sulla scena europea ) . Dall'altro, il pressoché totale depotenziamento dei Parlamenti nazionali, chiamati il più delle volte ad una funzione meramente ratificatoria di decisioni assunte altrove. Anzi, credo che si possa dire che mai come in questa occasione si è toccato con mano il grado di incidenza sul ruolo delle assemblee elettive dell'appartenenza al sistema dell'Unione, così come oggi configurato. Non appena sono emersi con drammaticità tutti i nodi di un sistema che ha unificato alcune politiche, che ha adottato una moneta unica, ma che ha lasciato ai singoli Stati membri le decisioni in materia economica e fiscale, la risposta non poteva che essere un'immediata e incontrastabile attrazione verso l'alto del potere di predisporre le misure di emergenza ( *prater* , *extra* o *contra* il dettato dei trattati qui poco importa ), verso quegli organi che hanno l'effettiva responsabilità della tenuta complessiva del sistema ( la BCE e il Consiglio europeo ). E per giunta con un'aggravante: tenuti sostanzialmente fuori dalle fasi prodromiche all'assunzione di certe decisioni di importanza capitale, i Parlamenti nazionali non hanno potuto ( e tuttora non possono ) esercitare in modo efficace la loro funzione di controllo sui rispettivi Governi, frenati come sono dal pericolo che elementi di instabilità significhino, nelle condizioni date, perdita di credibilità sul piano europeo e conseguente peggioramento della situazione generale.

Ma tutto ciò non vale per tutti i Parlamenti nazionali, ma solo per quelli dei Paesi membri dell'Unione che hanno problemi più o meno gravi di tenuta finanziaria a causa del livello della spesa pubblica e dell'indebitamento. Al contrario, i Parlamenti degli altri Stati si sono invece politicamente rafforzati, potendo con i loro voti in sede di ratifica degli accordi che tendono a favorire il salvataggio degli Stati in difficoltà, e ad imporre agli altri sacrifici non indifferenti, deciderne la sorte. Dunque un ulteriore elemento di divisione che spinge sullo sfondo il tentativo

perseguito da tempo dall'Unione ( si vedano il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali e quello sul controllo sul principio di sussidiarietà ) di favorire e rafforzare il ruolo delle assemblee rappresentative ( di tutte ) all'interno della dinamica istituzionale europea.

6. Per concludere, se si tengono presenti gli elementi che ho sinteticamente riassunto, gli interrogativi che oggi abbiamo di fronte mi pare che siano i seguenti:

- 1) riuscirà il processo di integrazione europeo a mantenere il suo carattere sostanzialmente unitario o è destinato a svilupparsi secondo un modello duale: da una parte le politiche "ordinarie" e dall'altra le politiche di coordinamento economico-finanziario ( per gli Stati appartenenti all'area euro )?
- 2) E' possibile immaginare che le regole contenute negli accordi stipulati oggi al di fuori del diritto dell'Unione vengano ricondotti, modificati, all'interno di tale diritto, attraverso una nuova riforma dei trattati europei che investa anche il profilo della forma di governo dell'Unione?
- 3) Quali le linee guida di una riforma che eviti in futuro un nuovo ricorso a prassi atipiche come quelle cui abbiamo assistito e riporti certi decisioni alla dialettica normale tra le istituzioni europee?

Sono interrogativi cui non è certo facile rispondere, ma spero che con l'aiuto degli illustri relatori che hanno accettato di partecipare a questo incontro si possa arrivare almeno a qualche indicazione di prospettiva.