



ORDINES

Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee

2015

FASCICOLO 2

(ESTRATTO)

LEONARDO MELLACE

**L'inevitabile conflitto tra Costituzione
italiana e Trattati europei.
Recensione al volume di Vladimiro
Giacché, *Costituzione italiana contro
Trattati europei. Il conflitto
inevitabile*, Imprimatur, Reggio Emilia,
2015, pp. 68.**

23 dicembre 2015

LEONARDO MELLACE*

L'inevitabile conflitto tra Costituzione italiana e Trattati europei. Recensione al volume di Vladimiro Giacché, *Costituzione italiana contro Trattati europei. Il conflitto inevitabile*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2015, pp. 68.

“Costituzione italiana contro Trattati europei”, scritto da Vladimiro Giacché, è un testo agile che mette a disposizione del lettore importanti spunti di riflessione. Dedicato a Luigi Fiori, vecchio partigiano conosciuto in occasione di un incontro-dibattito su “*Costituzione italiana, economia e Europa*”, tenutosi nel marzo del 2014, costituisce uno stimolo per interrogarsi circa il rapporto di integrazione tra Europa e Italia, ordinamento giuridico europeo e ordinamento giuridico nazionale e, ancora, come ed in che misura i due predetti ordinamenti debbano relazionarsi. Seppur in modo conciso, l'economista italiano riesce a dare un chiaro quadro della situazione attuale e ad indicare, nel “ritorno” alla Costituzione, la soluzione alla crisi dello Stato.

Giacché individua, sin da subito, due modelli di capitalismo: uno interventista, in cui lo Stato interviene sul mercato, contro un secondo modello di capitalismo che lascia il mercato a regolare l'attività economica. La scelta, operata all'interno dell'Assemblea Costituente, del primo modello permette al nostro Autore di avviare una riflessione sulla Costituzione. Una Costituzione che a suo avviso,

* Dottorando di ricerca in *Teoria del diritto e Ordine giuridico ed economico europeo* nell'Università degli Studi “*Magna Graecia*” di Catanzaro.

come ben si evince dai primi articoli, nasce con l'intento di affidare allo Stato la regolamentazione dell'attività economica e la rimozione di tutti quegli *“ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e impediscono a molti di essi l'effettiva partecipazione alla vita democratica”*. Quale il punto di partenza di queste considerazioni? E' il diritto al lavoro, enunciato nell'articolo 4 della Carta Costituzionale, ed il dibattito, interno alla Costituente, tra Lelio Basso e Piero Calamandrei, circa la valenza di questo diritto all'interno del nostro ordinamento. Il Nostro pare essere d'accordo con quanto sostenuto da Basso: l'impegno della Repubblica di garantire il *“pieno impiego”*. Questo è un argomento che Giacché utilizzerà in varie parti del testo per porre uno dei tanti confronti tra la Costituzione ed i Trattati europei circa la presunta violazione, ad opera del diritto europeo, dei principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico. Ritornando a quanto detto prima, il pieno impiego viene visto non *“... come un obbligo immediatamente realizzabile, ma piuttosto come un obiettivo programmatico”* che deve informare la nostra legislazione: questa la tesi di Vladimiro Giacché. Il cenno ad un altro dibattito, questa volta ad opera di Palmiro Togliatti, dà la possibilità al nostro Autore di spiegare che valenza abbiano i principi fondamentali contenuti nei primi dodici articoli della Carta Costituzionale: un'azione di indirizzo per dare piena realizzazione a tutti quegli articoli che regolano i rapporti economici.

Già nel secondo capitolo inizia a delinearsi quello che sarà il filo conduttore di tutta la trattazione: il confronto tra i Trattati europei, con specifica attenzione a Maastricht, e la Costituzione italiana. Questa analisi parte dal confronto sugli obiettivi perseguiti: *“Forte concorrenza”*, *“stabilità dei prezzi”* e *“indipendenza della Banca centrale”* dai governi come principi che i Trattati antepongono

alla “piena occupazione” ed al “progresso sociale”, sanciti come prioritari dalla nostra Carta. In verità, Giacché introduce quanto detto partendo dalla constatazione che l’Europa oggi può essere considerata come il “*paradiso dei liberisti*”. Insiste, poi, su come in Europa si sia creato un sistema assai diverso dal nostro, che permette al mercato di regolare l’economia, lasciando fuori gli Stati. Dalla realizzazione, appena delineata, del disegno di Von Hayek, sostiene l’economista italiano, si è arrivati alla definizione di un ordine di priorità diverso, e questo spiega la divergenza tra Costituzione e Trattati in termini di piena occupazione e progresso sociale. Chiaramente questa divergenza viene ricondotta, nel testo in esame, alla indipendenza della Banca Centrale dai governi e alla denazionalizzazione della moneta. Ad avviso del nostro Autore, tutto ciò avrebbe permesso di eliminare la possibilità che gli Stati potessero creare moneta e, di conseguenza, finanziare l’intervento pubblico nell’economia. Il modello di Hayek si sarebbe così realizzato e imposto a discapito di un modello interventista. Abbiamo già prima sottolineato il carattere programmatico della nostra Carta Costituzionale che si esprime nel far seguire, agli articoli contenenti i principi fondamentali, articoli strumentali alla realizzazione di questi. Ecco che questo spunto dà al Nostro la possibilità di misurare la distanza con i Trattati europei, sottolineando, con riguardo alla Carta di Nizza del 2000, che “*le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell’Unione definite nei Trattati*”. Molto interessante è anche il cenno al concetto di “concorrenza” all’interno del mercato europeo. Giacché si chiede come sia possibile parlare di concorrenza in un mercato che dovrebbe essere unico con la cooperazione a fondamento di tutto. Tuttavia fa ben capire al lettore come questo sia un modello funzionale al mercantilismo della unica potenza europea: la Germania. Molto

accattivante la scelta di porre già nelle prime pagine di questo interessante saggio il lettore di fronte ad un quadro chiaro: da un lato la Costituzione con i suoi principi fondamentali, dall'altro l'Europa che poca attenzione presta a questi, ma, al contrario, si preoccupa unicamente della stabilità dei prezzi e, dunque, della lotta all'inflazione, lotta portata avanti dalla Banca Centrale, padrone assoluto del mercato economico europeo. Queste considerazioni sulla Banca Centrale Europea vengono messe in luce anche grazie al confronto con la Federal Reserve Americana che, diversamente dalla BCE, ha un doppio mandato di intervento: stabilità dei prezzi e piena occupazione. La prima conclusione che il nostro Autore trae è che quello che più preoccupa è che nella lettera dei Trattati europei ci sia la convinta priorità della lotta all'inflazione sulla piena occupazione ed anzi il quasi totale disinteressamento per quest'ultima.

L'Autore, inoltre, ha una sua spiegazione sul perché l'Italia abbia deciso di aderire all'euro. Una necessità o un'opportunità? Una soluzione, quella della moneta unica europea, valida anche oggi? Ragioni politiche o solo economiche alla base della scelta? Giacché risponde a tutte queste domande tracciando l'evoluzione economica, politica e sociale del nostro Paese, compito non facile vista la vastità degli argomenti. Viene segnalato come punto centrale della vicenda il divorzio, avvenuto nel 1981, tra il Tesoro e la Banca d'Italia. Il Nostro sottolinea come questo abbia permesso alla Banca d'Italia di non assolvere più a quella funzione "calmieratrice" sui tassi d'interesse pagati dallo Stato ai creditori, ma, di fatto, diventare anche essa un acquirente. Questa operazione, definita sin da subito necessaria per poter partecipare al sistema economico europeo, porta con sé "l'effetto collaterale" di aumentare il debito pubblico. Giacché utilizza le parole di Guido Carli per spiegare come questo effetto, appena segnalato, in realtà fosse *inevitabile*. Da qui un crescere continuo del

debito pubblico. Ecco che questa premessa di carattere “storico” è utile a Giacché per spiegare l’adesione alla moneta unica: una necessità, basata “... *su uno scambio: perdita della sovranità monetaria contro conseguimento di tassi “tedeschi” (e quindi di bassi interessi da pagare ai creditori dello Stato). Da un lato l’impossibilità di effettuare riaggiustamenti del cambio (e quindi di recuperare eventuali differenziali di competitività attraverso la svalutazione della moneta), dall’altro la protezione dai mercati finanziari internazionali – ai quali col divorzio Tesoro-Banca d’Italia si era scelto di affidarsi completamente – rappresentata dall’ombrello dell’euro*”. Ma il quadro non è ancora completo. Vladimiro Giacché, spiegati questi concetti, riporta il cambiamento avvenuto nel 2008, anno in cui l’Europa, a Suo giudizio, sarebbe stata colpita dalla più grande crisi degli ultimi due secoli. Questa, appunto, avrebbe determinato la rottura del meccanismo prima segnalato: “*l’euro non più ombrello nei confronti dei mercati finanziari, con conseguente perdita di vantaggio sui titoli di Stato*”. Ulteriore conseguenza, forse ben più grave, è stata l’imposizione, da parte di Paesi creditori come la Germania, di misure di austerità, rivelatesi controproducenti. Viene segnalato, ancora, come i criteri peggiorativi per ciò che concerne il piano di rientro dal debito hanno permesso il determinarsi di una soluzione paradossale: l’affermarsi di misure, non introdotte nel 1992 con il Trattato di Maastricht, ma inserite nel 2012 durante la più grave crisi che il nostro Paese ricordi dall’Unificazione. Giacché definisce queste misure economiche “insensate” perché, a Suo dire, si tratta di misure che l’Italia, nel 1992, non avrebbe potuto accettare. L’economista parla così di “tradimento” del Trattato di Maastricht, con uno sbilanciamento sfavorevole di queste regole di austerità nei confronti del nostro Paese, e di scarsa lungimiranza dei nostri politici che hanno accettato

regole che il Paese tutto non avrebbe mai potuto sopportare in termini economici.

Ritorna, nel testo in esame, il motivo che ha dato avvio alla trattazione: la riforma costituzionale dell'art. 81. Nella premessa, il nostro Autore aveva raccontato il curioso episodio di Luigi Fiori, anziano partigiano, che non riconosceva questo articolo così come riformato, perché, a suo dire, non era emanazione di una volontà costituente ma di una volontà "altra". È proprio da qui, in sostanza, che Giacché parte. L'articolo 81 della Carta Costituzionale post riforma recita: *"Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali"*. Sarebbe, dunque, una riforma in linea con l'ordinamento giuridico europeo più che con quello costituzionale, un articolo che mina l'esigibilità dei diritti che la Carta riconosce. Secondo quanto Vladimiro Giacché dice sarebbero due i problemi reali che questa nuova formulazione dell'articolo 81 porta con sé: da un lato l'accrescimento della disoccupazione strutturale, poiché il pareggio di bilancio colpisce soprattutto salari e stipendi; dall'altro l'impossibilità di interventi pubblici in economia. Tuttavia, quello che a Giacché preme sottolineare è l'incompatibilità del nuovo testo dell'articolo 81 con altri principi costituzionali. Il problema di questa incompatibilità risiederebbe, come già prima detto, in una "nuova" gerarchizzazione dei valori. La nostra Costituzione è come se seguisse la scala dei valori seguita dai Trattati europei, in cui la stabilità dei prezzi è sovraordinata all'obiettivo della piena occupazione. Quale la conseguenza di tutto ciò? Le misure di austerità. Misure che, contrariamente a quanto detto da molti economisti, hanno generato una fase di recessione mai conosciuta prima. È importante notare come il nostro Autore ponga l'attenzione

su questa contrapposizione: Trattati europei e Costituzione e come, amaramente, denuncia una gerarchia di valori sempre più su modello europeo. Ecco che ritorna attuale quanto detto da Luigi Fiori, un invito a ritornare alla Costituzione, un invito a mantenere come primari i principi fondamentali che da sempre hanno animato la storia del nostro Paese.

Circa la nuova riformulazione dell'articolo 81, che sarebbe in contrapposizione ad altri principi costituzionali, trova fondamento, secondo Vladimiro Giacché, nella nota sentenza n. 70/2015 della Corte Costituzionale. Tale sentenza, infatti, ha dichiarato illegittimo il “Decreto Salva Italia” nella parte in cui prevede il blocco integrale, per gli anni 2012 e 2013, della “*rivalutazione delle pensioni superiori a tre volte il minimo Inps*”. Giacché afferma che l'incostituzionalità sarebbe nata dalla violazione di quanto affermato agli articoli 36 e 38 della nostra Carta costituzionale. Il Nostro dà tanta importanza a questa sentenza perché, a Suo dire, ha scatenato forti reazioni sia dalla stampa che dalla politica, perché in questo caso la Corte costituzionale non avrebbe tenuto conto della nuova formulazione dell'articolo 81 e quindi non avrebbe dato ad esso preminenza rispetto agli altri articoli prima citati. Questa forte reazione ha scatenato, come Giacché riporta, un nuovo interrogarsi circa il rapporto tra diritto europeo e diritto nazionale. Il nostro Autore, servendosi di pareri illustri e di sentenze della Corte Costituzionale, enuclea un pensiero più volte affermato: l'attuale prevalenza del diritto comunitario sul diritto nazionale, sia pure con il limite dei principi costituzionali fondamentali. Questi ultimi, infatti, sarebbero preminenti e non potrebbero essere mai violati né da altri articoli costituzionali né dal diritto europeo. Ecco che, dunque, la Consulta avrebbe ristabilito un ordine che, stando a Giacché, sembrava ormai compromesso. *Costituzione italiana contro Trattati europei* fa

comprendere a pieno come, ed è questo che il nostro Autore ritiene assurdo, ci si stesse incanalando verso nuove priorità.

Alla fine del testo Giacché vuole dare una impronta maggiormente europea alla questione o meglio guarda dal punto di vista europeo le questioni nazionali. Viene affermato che il problema Costituzione/Trattati europei non è solo un problema italiano, ma riguarda molti Paesi dell'Unione e vengono citati, a tal proposito, Germania e Portogallo. Infatti un po' tutti, compresi i Paesi appena indicati, secondo l'opinione dell'economista, hanno voluto rivendicare il ruolo del Parlamento nazionale e della Costituzione. Viene spiegato, anche, come in Italia si usi spesso chiudere la questione facendo riferimento all'articolo 11 della Carta Costituzionale, un articolo che, come ben si sa, era stato formulato per garantire la partecipazione dell'Italia alle Nazioni Unite ma che chiaramente è servito anche per garantire la partecipazione dell'Italia al progetto Europa. Questo articolo viene esaminato da Giacché in quanto Egli si interroga se davvero oggi si possa parlare di "parità tra le Nazioni" e di Europa come "un organismo che assicuri la pace". L'autore del testo in esame è molto scettico sulle risposte affermative a questi quesiti. Sostiene, infatti, che la condizione di parità sia oggi venuta meno in ragione del fatto che ci sarebbe uno sbilanciamento delle politiche dell'Unione a favore degli Stati creditori, con particolare riferimento alla Germania, piuttosto che verso i debitori, vessati dalle misure di austerità. Altro cenno da Giacché viene fatto con riguardo alle Istituzioni europee, con particolare attenzione alla Commissione. Questa sarebbe, a Suo dire, più che una Istituzione politica "un agente delle nazioni creditrici dell'Eurozona". Porterebbe avanti, inoltre, una politica sanzionatoria non proprio lineare: di particolare riguardo verso alcuni Stati e vessatoria verso altri. Anche in questo breve testo si ritrova, come già in altri autori, il

leitmotiv dell'economia come forza propulsiva di Europa e Stati. Una centralità, quella della economia, che giustificherebbe appunto la riforma dell'articolo 81 della nostra Carta Costituzionale, una centralità in ambito continentale della Banca Centrale Europea e la limitazione dei principi costituzionali al cospetto della tutela di principi economici avvertiti sempre di più come prioritari. C'è da dire che il quadro proposto da Giacché, non dissimile da quello proposto dalla Spinelli o da Streeck, ha il merito di far comprendere proprio questo, ovvero come la Costituzione si trovi ad essere sempre più "retrograda" in un mondo "globalizzato".

Nella parte conclusiva del testo, l'Autore si chiede se sia ancora possibile perseguire il sogno di "questa" Europa e, dunque, se sia conveniente ancora parlare di integrazione europea sul modello rintracciato dai Trattati. Sottolinea, inoltre, come molti esponenti politici dei vari governi chiedano "più Europa" e come essi ritengano, al pari di molti autori, che ci sia bisogno, al fianco di una unione monetaria, anche di una unione politica. Sarebbe davvero auspicabile, si chiede Giacché, una Europa unita politicamente, sul modello di quella rintracciata nel testo, ovvero antidemocratica, dominata dalla Banca Centrale e con squilibri profondi tra i vari Paesi membri? Stando al Suo pensiero, probabilmente no. Si era parlato di un "*cambio di passo*" a proposito di una unione politica per l'Europa. Il testo rende evidente quanto Giacché sia poco convinto di questa tesi tanto che si auspica più che un cambio di passo un vero e proprio "*cambio di direzione*". C'è bisogno, sostiene l'economista, che si ritorni alla Costituzione, ai valori ed ai principi da essa espressi. È il vincolo interno inderogabile che andrebbe riproposto più che il vincolo esterno rappresentato dai Trattati. Molto bella, infine, è la parte in cui l'Autore, nel fare un appello affinché si torni alla Costituzione, sottolinea come questo non debba e non possa avere il

sapore della sconfitta, come se si trattasse di una marcia indietro, ma deve, piuttosto, significare ritornare ad un modello che solo le élites di questo Paese hanno interrotto. Un processo che è stato fermato, sottolinea Vladimiro Giacché, quando si è iniziato ad anteporre l'Europa agli Stati nazionali, quando si sono messe in circolo delle proposizioni, adesso assai note, come “è l'Europa che lo chiede”, “è l'Europa che lo vuole”. Giacché non lo dice apertamente, ma si ha ragione di credere che tutte queste formule abbiano fatto assumere, da parte dei popoli europei e non dell'unico popolo, si badi bene, una cattiva coscienza dell'Europa, vista sempre più come un prodotto distante e, cosa ben più grave, imposto. La coscienza europea, presente nei padri fondatori, non sarebbe stata ereditata, dunque, dalle generazioni successive. Si sarebbe pagato un prezzo assai alto: mancato sviluppo sociale ed economico. Il nostro Autore rende bene l'idea attuale: Stati sviliti e consumati da questo processo di integrazione, in realtà mai attuato fino in fondo. Riprende nelle ultime pagine il concetto di “*pilota automatico*”, concetto assai caro a Barbara Spinelli. Questo viene utilizzato per indicare un'Europa che procederebbe *motu proprio*, a prescindere dal dato elettorale e democratico, senza che sembra sia possibile impedire il corso degli eventi. Questo testo appare sin da subito bello ed interessante perché propone una soluzione originale alla crisi attuale: un ritorno alla Costituzione. Pur ponendosi, nella ricostruzione degli eventi, su un piano assai simile a quello di Barbara Spinelli o, con le debite differenze, a quello di Wolfgang Streeck, il testo propone soluzioni diverse, specialmente con riguardo alle conclusioni. Ha il merito, infine, di riuscire, in poche pagine, a sviscerare bene un tema forse troppo poco dibattuto. Tantissimi gli spunti di riflessione ed i possibili approfondimenti. Sarebbe auspicabile che questo testo venisse letto da tutti, specialmente dalle nuove generazioni perché “le

n. 2/2015

generazioni precedenti sono troppo compromesse con i responsabili del disastro attuale per voler o poter reagire”.