



A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, FrancoAngeli, 2016, pp. 151.

Il Volume di Andrea Guazzarotti, “*Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*”, è agile e allo stesso tempo estremamente denso. Proprio per la complessità del Volume, nella presente recensione si tenterà di tracciare un filo rosso collegando il ragionamento dell'A., senza con questo avere la pretesa di riassumerne compiutamente gli argomenti. Non solo la densità, tuttavia, caratterizza il libro di Guazzarotti, ma anche l'evidente sforzo – riuscito, a parere di chi scrive – di arrivare al cuore dei problemi più ‘urgenti’ della modernità europea, tra le evoluzioni economico-finanziarie e le loro conseguenze a livello sociale. Il titolo, d'altronde, ben rispecchia il tentativo: crisi dell'euro e conflitto sociale sono legati da un rapporto di causa-effetto e allo stesso tempo derivano entrambi dalla complicata situazione di ‘incompiutezza’ dell'architettura istituzionale europea. Il Volume indaga e analizza le cause degli squilibri che si sono creati in Europa dal trattato di Maastricht in poi, passando per la creazione dell'euro fino alla riforma della *governance* economica durante la crisi. Due le parti in cui si divide il libro, corrispondenti alle due logiche attraverso le quali si è cercata l'integrazione europea: attraverso l'euro e attraverso i diritti. Tentativi sostanzialmente falliti, a causa della mancanza di solidarietà che ha creato conflitto sociale: in particolare, tra Stati debitori e creditori.

Ma andiamo con ordine.

Questa la premessa del Volume. L'euro è stato proposto come ‘dispositivo inducente’ nella speranza che si realizzasse il brocardo “dove c'è Stato c'è moneta e dove c'è moneta c'è Stato”. Si voleva, cioè, stimolare l'integrazione “mettendo il carro davanti ai buoi”. Per far questo, a livello teorico, gli economisti dovettero invertire la dottrina della Aree Monetarie Ottimali (R. Mundell, *Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates*, in *Canadian journal of economics and political science*, 1963) per mostrare che l'introduzione di cambi fissi tra le monete di alcuni stati si sarebbe potuta realizzare anche

prima della convergenza macroeconomica delle economie di quegli stati. Simile operazione si prospettava ai costituzionalisti: partire dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000 per indurre il processo di 'costituzionalizzazione' dell'Unione.

Tra la 'speranza inducente' e l'effettivo traguardo, tuttavia, si mise di mezzo la crisi del 2008 e le riforme che ad essa seguirono. Questo ha portato al declino della logica inducente: difficilmente qualcuno ancora può credere, infatti, che attraverso i meccanismi odierni possa prodursi una sfera pubblica europea e condivisa. Lo stesso modo di operare delle istituzioni nazionali ed europee nelle risposte alla crisi sembra confermare tale teoria: le riforme adottate dopo la crisi partono dalla logica intergovernativa. Per di più, si sono divisi gli Stati in creditori-virtuosi e debitori-inaffidabili e questo va nella direzione opposta rispetto a quello che era l'obiettivo dei trattati istitutivi: "creare un'Unione sempre più stretta tra i popoli europei" (v. Preambolo e art. 1.2 del TUE). Ecco la domanda che dà inizio al lavoro dell'A.: "dinanzi al pericolo di una riattivazione del conflitto tra le nazioni e i popoli europei che rischia chiaramente di condurre alla disgregazione della stessa UE, quali sono le possibili strategie attivabili dallo studioso di diritto costituzionale?". Il Volume cerca di analizzare il maggior numero possibile di opzioni sul campo, subito dichiarando che l'opzione di una rigenerazione dell'integrazione attraverso la riattivazione del conflitto sociale su scala europea sembra quella più degna di sostegno.

La 'guerra delle razze' è lo schema con cui Foucault ha analizzato le dottrine francesi e inglesi tra XVII e XVIII secolo (M. Foucault, *Bisogna difendere la società*, Milano, 1998). In analogia con quanto avvenuto con la 'guerra delle razze', la riattivazione del conflitto tra nazioni europee viene operata portando "una critica a ciò che era stato propagandato come strumento di superamento del conflitto: l'unione monetaria come metodo per proseguire una politica di cambi fissi che fosse in grado di superare sia l'insostenibile egemonia del marco e della Bundesbank all'interno del vecchio SME, che la concorrenza 'sleale' delle svalutazioni competitive delle valute nazionali" (pp. 16-17). I modi con cui poi si è affrontata la crisi dell'euro non hanno fatto che accrescere le contrapposizioni nazionali, riattivando il conflitto e innescando anche una "profonda contro-storia relativa all'UE complessivamente intesa [...] disvelandone [...] la natura di 'cavallo di Troia' della finanza e del capitale internazionali per l'affermazione definitiva del progetto neoliberista in Europa" (p. 19). Tali dottrine della 'contro-storia' presentano il passaggio all'UEM come elemento di rottura occultato ai popoli che sarebbero stati a breve chiamati a pagarne il conto. Un 'colpo di stato' poi avvenuto, secondo tali dottrine, con le riforme successive alla crisi del 2008, ma che ha le sue radici già nella creazione della BCE, a cui è fatto divieto di creare denaro per gli Stati ma che può invece farlo per il sistema bancario privato così innescando speculazioni sui debiti pubblici e costringendo gli Stati a spendere meno per le spese sociali.

L'A. si propone, a questo punto, di analizzare quanto di vero ci sia in tali strategie di riattivazione del dissenso, esaminando la manualistica anteriore alla crisi: da tale analisi si

giunge alla conclusione che nessun accenno era stato fatto all'elemento 'rivoluzionario' della perdita della sovranità monetaria. Neanche i manuali di diritto del lavoro, invero, toccavano il tema degli squilibri che avrebbe comportato un'area economicamente non ottimale. Pur passando dalla manualistica a trattazioni più specialistiche, l'impressione dell'A. è che vi sia stata una sottovalutazione del mutamento radicale che il passaggio all'euro avrebbe comportato. Tranne poche eccezioni, infatti, la giuspubblicistica italiana valorizzava i vincoli che l'UEM avrebbe comportato: l'importante "era (ed è) imbrigliare la tendenza del nostro Paese a largheggiare nella spesa pubblica" (p. 27). Il rischio che si vedeva era che Paesi poco virtuosi avrebbero potuto contaminare quelli più virtuosi, mentre nulla si paventava riguardo a quello che effettivamente successe: "l'ampliarsi della divaricazione delle economie nazionali; l'impossibilità di difendersi dai *surplus* commerciali della Germania; la deflazione indotta dalle politiche di austerità gemmate dalla pianta di Maastricht" (p. 28). Miopia dovuta alla fiducia riposta nella razionalità dei mercati e del loro giudizio sui governi nazionali. La crisi del 2008, però, avrebbe smentito quella fiducia, chiarendo "una volta per tutte la natura oligopolistica e speculativa dei mercati del debito pubblico degli stati" ed "è pertanto paradossale che si continui ancor oggi a descrivere come ineluttabile, se non proprio auspicabile, il dato della doppia fiducia che lega i governi tanto agli elettori, quanto (soprattutto?) ai mercati internazionali" (p. 29).

Una dicotomia alternativa a quella del conflitto tra nazioni è quella del conflitto tra economia e politica. Il conflitto tra l'economico e il politico/giuridico può assumere le tinte della resistenza al progetto ordoliberalista di cui sarebbe portatrice la Germania: i vincoli di Maastricht, il divieto di *bail out* e l'indipendenza della BCE ben si prestano a incarnare quel progetto neoliberalista. Il modello dell'ordoliberalismo di Foucault si attaglia perfettamente all'UE. Infatti, "la disfatta del Terzo Reich aveva reso impossibile per la nazione tedesca perseguire la propria prosperità basandola sulla forza dello stato; *ergo*: occorreva basarla sull'economia, rispetto alla quale lo stato doveva essere servente" (p. 36). Il fatto che questo modello sia attribuibile alla cultura tedesca consente alla dicotomia economia/politica di "alimentare e *non di disinnescare* il conflitto tra nazioni" (p. 36).

Si giunge così all'analisi delle ipotesi federaliste e al tema della problematica 'parlamentarizzazione' dell'UE. Quali sono i prerequisiti minimi di un conflitto sociale gestito a livello europeo? La spinta verso una solidarietà europea e l'abbandono del "maniacale controllo intergovernativo e burocratico" (su Patto di stabilità e *Fiscal compact*) potrebbero innescare un moto di stampo federale, ma potrebbero altresì far deflagrare le differenze tra popoli 'del Nord' e 'del Sud', con nazioni stabilmente 'donatrici' ed altre 'beneficiarie' parassitariamente (p. 40). La soluzione per disinnescare il conflitto 'etnico-culturale'? Un consolidato sistema partitico strutturato a livello europeo. Le novità introdotte dal trattato di Lisbona sulla formazione della Commissione UE guardano in quella direzione. Tuttavia, gli esiti appaiono deludenti. Infatti, secondo l'A., vi è stata non

solo una scarsa capacità di mobilitare gli elettorati, ma le novità non sembrano aver alterato la percezione pubblica sull'investitura del Presidente della Commissione.

Inoltre, è lo stesso trattato di Lisbona che non spinge fino in fondo con la parlamentarizzazione: il Parlamento è privo di iniziativa legislativa; nel settore cruciale delle politiche economico-finanziarie ha un ruolo marginale; si rafforza il Consiglio europeo, istituzionalizzandolo. La formazione della Commissione, infatti, continua ad essere guidata da logiche tanto partitiche quanto nazionali. Infine, la possibilità di sfiduciare la Commissione è più per motivi morali che politici e rimane l'impossibilità di sciogliere anticipatamente il Parlamento: assenza dunque di due cardini del modello parlamentare.

A livello politico, le innovazioni del trattato di Lisbona dovrebbero indurre alla strutturazione di un sistema di partiti europei: risultato, fin qui, non raggiunto. Peraltro, una tale strutturazione provocherebbe una rivoluzione tra gli equilibri politici nazionali e sovranazionali: infatti, fin qui l'UE ha potuto ampliare i suoi poteri a causa soprattutto dell'effetto leva che ha consentito ai governi nazionali di perseguire riforme invise appoggiandosi all'UE, mentre la stessa UE offriva agli esecutivi nazionali l'occasione di potenziarsi rispetto ai loro Parlamenti. Costruire però partiti davvero europei porterebbe a mettere in discussione tale moto: la paternità delle politiche diverrebbe meno vaga poiché imputabile a soggetti politici omogenei di cui le classi politiche nazionali sarebbero parti integranti (p. 44).

In questo contesto, l'alternativa alle ricette del 'più Europa' è quella della restaurazione dell'idea di integrazione classica, intorno al modello della 'delega amministrativa' esercitata sulla base della legittimazione indiretta attribuita dagli Stati. Come può, però, conciliarsi questo con la percezione che gli elettorati hanno del ruolo giocato dall'UE nella gestione della crisi? Si pensi alla Grecia: caso paradigmatico di ordinamento nazionale democratico commissariato da organi esterni e privi di legittimazione democratica. I vincoli di bilancio portano alla percezione per cui alcuni Paesi, come l'Italia, siano completamente imbrigliati: l'astensionismo e il voto di protesta a partiti 'antisistema' sembrano in tal senso segnali chiari. L'A. fa un interessante parallelo con l'analisi del passaggio dall'*Ancien Régime* alla Rivoluzione francese svolta da A. de Tocqueville (*L'ancien Régime et la révolution*, Paris, 1988): "un moto centripeto che vedeva l'aristocrazia subire l'attrazione della Corte di Versailles, in modo da lasciarsi distrarre dalle responsabilità del governo locale" (p. 51). Il sovrano voleva governare da Parigi senz'altra legittimazione che quella 'tecnocratica' della migliore efficienza rispetto alle istituzioni locali ormai screditate. La strategia non pagò e "la furia rivoluzionaria non distinse il ruolo del re da quello degli altri nobili e il principio democratico si sostituì con la forza a ogni altra possibile legittimazione del potere" (p. 52). La nuova *governance* europea ha evidenziato come i sistemi politici nazionali siano quasi esautorati, soprattutto a livello parlamentare. Con un ulteriore riflesso: infatti, "la *governance* europea lascia formalmente intatta la legittimazione democratica e i suoi istituti, ma,

rendendo inermi i rappresentanti eletti nei parlamenti nazionali, rende anche le prerogative di questi ultimi sempre più simili a dei meri privilegi, amplificando pericolosamente la retorica ‘anti-casta’ dei partiti antisistema ed euroscettici” (p. 53). Inoltre, l’UE ha indotto a una “presidenzializzazione” degli ordinamenti nazionali. Parte del carisma dei leader, peraltro, sta nella loro capacità di far rispettare il proprio paese in sede europea. La sostituzione del governo Berlusconi con quello di Monti è, per l’A., la prova di tale tendenza: “i ‘pari’ [...] non riconoscevano più in Berlusconi un interlocutore adeguato e decidevano di togliergli la legittimazione che veniva dall’alto” (p. 55).

Esiste un’altra via che potrebbe essere percorsa per raggiungere finalità ‘inducenti’, ossia per indurre i partiti politici a divenire europei e per costruire uno spazio pubblico europeo condiviso: quella serie di istituti volti a far dialogare i parlamenti nazionali. Il controllo di sussidiarietà, in particolare, pur difendendo prerogative nazionali, può essere utile per far sintonizzare su una stessa lunghezza d’onda i parlamenti nazionali. In generale, il dialogo interparlamentare non è stato finora capace, secondo l’A., di strutturare solidarietà politiche: probabilmente a causa degli scarsi poteri assegnati alle Conferenze interparlamentari.

La tesi dell’A. è che nei trattati vi siano un po’ tutte le ricette, almeno abbozzate, per tentare l’integrazione politica. Ricette però incomplete che sembrano mosse da una logica sperimentale. L’opzione meno ottimistica, tuttavia, è un’altra: nessuno dei canali istituzionali è così ampio e forte da reggere il peso del conflitto sociale europeo. L’esito è, in questo senso, paralizzante. Tanto che l’arrivo di sfide più grandi, come la crisi dell’euro e quella dei migranti, hanno messo a nudo l’inadeguatezza dei supporti istituzionali facendo virare tutto verso logiche più internazionalistiche che federali.

L’A. passa poi ad analizzare i limiti della solidarietà ‘mutualista’ e il controverso avvio dell’Unione bancaria, che costituisce un altro dei pilastri su cui si è inteso costruire un sistema europeo capace di prevenire future crisi. Si pensi, esemplificativamente e in estrema sintesi, alla disciplina europea del *bail-in*: “tentando di instaurare una forma di *solidarietà* di tipo *funzionale* tra Stati, banche private e cittadini [...] si finisce per innescare effetti ‘de-solidarizzanti’. Il problema è sempre lo stesso, al fondo: si cerca di assorbire in alto determinate funzioni pubbliche [...] senza poter mantenere lo stesso grado di garanzia *nazionale* dei diritti individuali coinvolti: dietro l’apparente buon senso dell’idea di non addossare indiscriminatamente a tutti i contribuenti il costo dei salvataggi bancari sta l’impossibilità di avere ciò che un’autentica unione bancaria richiede, ossia ‘un *fiscal backstop*’ che solo una tesoreria dell’eurozona con risorse tributarie e potere di indebitarsi può offrire” (p. 67). L’onere di salvare le banche non può essere addossato alla ‘federazione’ per mancanza di un vero bilancio pubblico europeo: ossia, “per mancanza di una *vera* solidarietà tra contribuenti europei”.

Il passo successivo dell’analisi sull’integrazione attraverso l’euro riguarda gli ostacoli alla riattivazione del conflitto costituzionalmente regolato e l’assenza di adeguate connessioni

europee e la trasfigurazione dei luoghi del conflitto sociale. In particolare, si individuano due aporie. La prima riguarda l'impossibilità di concepire un percorso di federalizzazione senza che vi sia una nazione davvero egemone. L'egemonia degli stati industriali del Nord ha guidato il processo federativo statunitense, non senza una guerra per 'spegnere' i dissensi degli stati del Sud. Lo stesso successe in Svizzera che è passata per una guerra tra Cantoni prima di federarsi. La seconda aporia, invece, riguarda la "difficoltà del costituzionalismo di riconfigurare il suo ruolo rispetto alla centralità del conflitto sociale su cui esso si è forgiato prima e dopo il secondo conflitto mondiale" (p. 72).

Le grandi città globali, e non più le fabbriche fordiste, sono oggi i luoghi del conflitto sociale: alle *élites* ormai denazionalizzate, in particolare, fanno da contraltare lavoratori immigrati. Tutti e due questi gruppi appaiono così scollati dalle funzioni di mediazione che in passato erano fornite dallo stato e dalla regolazione del conflitto che potevano offrire sindacalizzazione e centralizzazione della contrattazione collettiva. In mezzo alle due categorie (imprenditori denazionalizzati e immigrati) vi sono le classi medie, impoverite e che volgono lo sguardo verso la ri-nazionalizzazione del conflitto. Infatti, la riattivazione del conflitto su base statale sembra la via più corta per superare la crisi. Il conflitto andrebbe invece reimpostato su binari nuovi, spostando lo sguardo dallo stato alle grandi città globalizzate. Nel sistema neomedievale di reti che qualcuno ha immaginato (J. Zielonka, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Roma-Bari, 2015) "si fatica a intravedere chi e come possa operare un efficace ruolo redistributivo" (p. 77). Le tecnologie della rete e la creazione di tipologie di strumenti finanziari innovativi e rischiosi hanno dato vita a una nuova rivoluzione economico-sociale paragonabile alla seconda rivoluzione industriale del XIX secolo: questa rivoluzione 'post-industriale' ha portata sociale e capacità di stravolgere le relazioni umane equiparabile a quella poc'anzi menzionata.

Per gestire tale situazione i paesi mediterranei reclamano una solidarietà federale. Le istituzioni europee, l'UEM e la Germania concedono solo un rinvio verso quella prospettiva ma chiedono subito un irrigidimento delle procedure sugli squilibri macroeconomici e di bilancio. Il tempo è, in questo, un fattore cruciale. O si va verso l'Unione politica o si torna indietro. Il 'quando', però, non è più fattore secondario: "nell'interregno, le logiche neoliberiste avranno già prodotto i loro effetti nei sistemi nazionali meno attrezzati ad attutirne l'urto" (p. 80). Se fatto con troppo ritardo non sarà più come la vittoria dei cittadini europei e dei loro rappresentanti sulle forze della globalizzazione finanziaria ma quella dei paesi più competitivi su quelli dell'area mediterranea secondo un fenomeno di 'mezzogiornificazione' a causa del quale i capitali si sposteranno dalle periferie all'area intorno alla Germania (p. 80). L'A. conclude sostenendo come la riattivazione del conflitto sia un fattore positivo poiché potenzialmente in grado di sollecitare la scelta tra i modelli di integrazione politica. Infatti, la legittimazione della costruzione europea non può scaturire dall'argomentazione

giuridica ma dalla sua capacità di catalizzare conflitti sociali e politici sul futuro dell'Europa (E. Balibar, *Un nouvel élan, mais pour quelle Europe?*, in <https://www.monde-diplomatique.fr/2014/03/BALIBAR/50208>, marzo 2014).

Nel paragrafo conclusivo della prima parte del Volume l'A. giunge così all'ineludibile necessità di rivedere le logiche intergovernative in atto nell'UE. Infatti, la gestione intergovernativa della crisi sta approfondendo il solco tra elettorati nazionali e quello tra *élites* e classi popolari, tradendo la missione di "un'Unione sempre più stretta tra i popoli".

A questo punto si apre la seconda parte del Volume, intitolata "L'integrazione attraverso i diritti?", nella quale l'A. si interroga sull'altro versante dell'integrazione europea, chiedendosi quanta integrazione – e di che qualità – ha saputo creare questa strategia.

La seconda parte si apre ragionando sulle regole fiscali di Maastricht e il sovvertimento del costituzionalismo del secondo novecento. Riprendendo la dottrina pre-euro, si vede come la maggioranza abbia presentato come ineluttabile l'entrata dell'Italia nell'euro. Per il costituzionalista il punto più critico "consiste nell'aver accettato che un ricettario economico divenuto maggioritario portasse non solo all'introduzione di un quadro legale teso a conformare ai dettami neo-liberisti le istituzioni pubbliche e la loro azione, ma che ciò fosse fatto con strumenti di una rigidità 'para-costituzionale', tali da rendere irreversibile quella scelta" (p. 92). Più di tutto, è l'assenza di correzione degli squilibri e l'assenza di una possibilità di *'exi'* a rendere incompatibile Maastricht col costituzionalismo. Inoltre, "anziché porre al vertice dell'ordinamento giuridico un sistema pluralistico di *principi* destinati a guidare e al contempo vincolare 'esternamente' la mediazione politico-partitica produttiva di *regole* modificabili [...] si è invertito l'ordine e si sono poste al vertice regole rigide, addirittura numeriche" (p. 92). A parziale correzione di tale rigidità si poneva la natura politica delle procedure di mutua sorveglianza e correzione degli scostamenti dai parametri di Maastricht. Tale flessibilità, tuttavia, è stata profondamente ridimensionata con le riforme del periodo 2011-2013.

La giustificazione razionale poteva essere quella della natura transeunte del compromesso di Maastricht. Infatti, guardando alla storia tedesca e italiana di federazione e unificazione, si vede che i debiti pubblici pregressi degli stati membri furono assunti dalla federazione o dal nascente stato unitario mentre la spesa pubblica veniva accentrata. Tale accentramento viene fatto dall'UE ricorrendo al pareggio di bilancio degli stati. Un'evoluzione federale, quindi, possibile solo una volta che si sia azzerato il ricorso all'indebitamento degli stati, per rendere la solidarietà tra questi – almeno in una fase iniziale – non necessaria. Gli anni di funzionamento dell'euro e quelli della crisi, però, hanno ampliato la diffidenza degli stati membri.

L'offuscamento dell'analisi costituzionalistica sull'UEM si è prodotto anche per effetto dei dibattiti sulla Carta di Nizza, 'giuridificata' nel 2007 dal trattato di Lisbona. Anche al riconoscimento formale dei diritti fondamentali si è guardato, infatti, come mezzo per

indurre l'integrazione culturale e sociale tra i cittadini europei, necessaria per supportare qualsiasi ipotesi di unificazione politica. In Italia, la tesi di partenza è quella di due padri della Carta, Andrea Manzella e Stefano Rodotà. La Carta avrebbe potuto rappresentare, infatti, “non più solo (un) catalogo di valori ma (un) fattore organizzativo di connessione tra ordinamenti” (A. Manzella, *Dal mercato ai diritti*, in *Riscrivere i diritti in Europa*, a cura di A. Manzella, P. Melograni, E. Paciotti, S. Rodotà, Bologna, 2001). Tuttavia, anche dopo la sua giuridificazione, la Carta è stata veicolo di dibattiti giuridici e prassi giurisdizionali piuttosto che di lotte politico-sociali. La Carta, cioè, si è affermata nelle motivazioni dei giudici, ma questo non significa che vi sia un suo radicamento foriero di un ‘*constitution-building*’ dal basso (p. 102).

La crisi conferma tutto questo, soprattutto se si osservano le difficoltà della Carta nella difesa dei diritti fondamentali contro le riforme neoliberali imposte dalla *troika* ai paesi debitori. Punto nevralgico attorno cui ruotano le risposte della Corte di Giustizia dell'Unione europea è l'art. 51.1 della Carta, che ne limita l'applicazione agli stati membri solo quando questi “attuano il diritto dell'Unione”: il che non accade quando si ricorre a trattati internazionali esterni all'ordinamento UE, spesso usati durante la crisi. Se si guarda invece all'atteggiamento della Commissione europea sembra confermata l'impressione che l'operazione Carta di Nizza sia estranea a logiche di costituzionalizzazione dell'UE.

È stata la crisi economica a rendere le opinioni pubbliche più consapevoli delle tematiche europee e non la Carta di Nizza. Ma la crisi ha reso tale consapevolezza a livello nazionale. In altre parole, più che al salvataggio dell'euro si è guardato al salvataggio delle economie nazionali. Vi è stato, insomma, un eccessivo ottimismo nel considerare le potenzialità della Carta, soprattutto in un ordinamento, quello europeo, incapace di compensare gli squilibri economico-sociali. Squilibri che l'UEM ha ampliato anziché diminuire, a causa dell'assenza di una clausola paragonabile a quella della nostra Costituzione sui livelli essenziali di garanzia dei diritti civili e sociali, assieme al dispositivo necessario per garantirli, e cioè la solidarietà fiscale. Le proclamazioni della Carta non hanno avuto la forza di mutare l'impianto dei trattati, prive come sono della tensione redistributiva che solo un bilancio di stampo federale è in grado di supportare (p. 114). Le regole decisionali dell'UE hanno confermato tutto questo: infatti, se per le politiche sulla concorrenza non è richiesta l'unanimità, quest'ultima è invece necessaria per le politiche sociali, mentre in altri ambiti (ad es. la sicurezza sul lavoro) sono adottabili solo direttive ‘minime’.

La crisi del processo di adesione dell'UE alla CEDU dimostra “una fallacia dai contorni analoghi a quella dell'unificazione monetaria non preceduta da unificazione politico-fiscale: quella per cui l'Europa dei diritti potesse e possa trainare l'ulteriore integrazione *tra i popoli dell'Europa*” (p. 122). Le aspettative di un'Unione dai valori ‘alti’ sono state premature, poiché non si era risolto il problema di un'Unione senza solidarietà.

La Carta di Nizza, dunque, più che a contestare è servita a legittimare lo *status quo* di un'integrazione priva di solidarietà e incentrata sulla competizione tra le economie nazionali, trainata da processi intergovernativi difficili da sottoporre a controllo democratico (p. 123). La proclamazione della Carta è operazione tecnica, giustificabile dall'esigenza di garantire il primato del diritto UE sulla scia della dottrina *Solange*, col vantaggio di limitare gli eccessi della Corte di Giustizia nel ricostruire le 'tradizioni costituzionali comuni'. La dottrina *Solange* – che ha il suo corrispettivo italiano nei 'controlimiti' – tuttavia, ha un punto di vista parziale, soltanto giurisprudenziale, e instilla così la falsa prospettiva per cui il potere normativo che transita dal livello nazionale a quello sovranazionale è sottoposto a garanzie equivalenti a quelle costituzionali interne. Ma quell'armonia si sarebbe potuta instaurare solo se si fosse avverata la previsione per cui tra i poteri devoluti al livello più elevato (per tutti, regolazione della concorrenza e creazione del mercato unico) e quelli trattenuti a livello nazionale (poteri di redistribuzione e politiche del *welfare*) non si fossero scatenate interferenze destabilizzanti. Ma così non è stato. Per materie delicate, come la fiscalità, le modalità decisionali dell'Unione portano alla c.d. 'integrazione negativa', senza poi riequilibrare e ricomporre a livello europeo i beni costituzionali coinvolti attraverso la c.d. 'integrazione positiva'. In altri termini, ciò che viene eroso a livello nazionale non si ricostruisce a livello europeo. Qualche esempio. Nell'assenza di sistemi perequativi a livello sovranazionale europeo, obbligare uno stato membro ad estendere benefici a favore di cittadini comunitari non nazionali senza condizioni di reciprocità non garantisce che lo Stato membro così obbligato non reagisca azzerando le prestazioni assistenziali o privatizzando i servizi. A livello di istituzioni democratiche vale lo stesso ragionamento. Il ridimensionamento dei partiti nazionali non viene compensato dai poteri che i partiti possono attivare in sede europea.

L'integrazione attraverso un'europeizzazione dei diritti fondamentali, in ultima analisi, non è stata, né può essere in grado di creare l'integrazione tra i popoli degli Stati membri: per essa è necessaria una effettiva 'federalizzazione' del sistema politico e di quello sindacale (p. 129).

Così si chiude la *pars destruens* del Volume e si volge lo sguardo alle possibili soluzioni: strategie di resistenze costituzionalmente fondate sull'art. 11 Cost. e la parità tra gli Stati; conversione dell'UE tramite la Carta sociale europea; una (impossibile?) riforma solidale dell'Unione.

Quella dell'art. 11 Cost. è, secondo l'A., arma tanto efficace quanto pericolosa, a causa delle derive nazionalistiche che potrebbe innescare. Già le regole di Maastricht producevano effetti sperequati sugli Stati, in base allo *stock* di debito da questi accumulato. Ma le riforme recenti hanno esasperato quell'asimmetria. Tuttavia, i rischi di derive nazionalistiche nello strumento dell'art. 11 Cost. sono evidenti: se si imboccasse quella strada anche a livello giudiziario potrebbe non giungersi tanto alla revisione delle attuali politiche ma alla disintegrazione dell'Unione.

Convertire l'UE tramite la Carta sociale europea? Questa la prospettiva di un'adesione dell'UE alla Carta sociale europea (CSE). Il Comitato europeo dei diritti sociali, infatti, si è dimostrato controcorrente già dal 2012 contestando le ricette dell'*austerità*. Il Comitato potrebbe, attraverso lo strumento dei reclami collettivi, sindacare le decisioni europee prima che queste sconsigliassero l'ordinamento nazionale a cui si dirigono. Si tratta, tuttavia, di un rimedio la cui efficacia non è dimostrata. Da considerare anche i tempi lunghi che servirebbero per un'adesione dell'UE alla CSE, che non è neppure menzionata nei trattati. Più realistico, forse, spingere la Germania a ratificare e adattare il proprio ordinamento ai vincoli più stringenti della CSE come modificata nel 1996, cosa che altri paesi (come Italia e Grecia) hanno già fatto.

Da ultimo, l'A. tratta delle proposte di riforma solidale dell'Unione, tentando l'impossibile. In particolare, per puntare alla riattivazione del conflitto di classe al posto di quello nazionalista è stata proposta l'introduzione di uno standard retributivo europeo, attraverso la fissazione normativa di un equilibrato rapporto tra la quota salari rispetto al PIL nei singoli Stati membri. La fissazione in termini di rapporto tra salari e PIL non sarebbe strumento a danno dei paesi che possono giovare di un minor costo del lavoro. Si tratta di una proposta, inoltre, che usa gli schematismi della giuridificazione di rapporti tra aggregati di valore di cui sono permeati i trattati. Non si perseguono, con tale proposta, utopistici obiettivi di armonizzazione dall'alto dei salari dei lavoratori dei singoli stati, né si punta a un altrettanto utopistico *budget* europeo. Con tutti i limiti di fattibilità politica di proposte del genere, “resta comunque quanto mai viva l'esigenza di esercitare sforzi in direzioni meno retoriche e settoriali, quali quelle sull'integrazione attraverso i diritti, ove si rischia di essere fagocitati da analisi e interpretazioni della fluviale e altalenante casistica giurisprudenziale” (p. 143).

La prossima crisi potrebbe essere peggiore di quella tutt'ora in corso e l'eventuale approfondimento della logica intergovernativa potrebbe essere esso stesso un ingrediente capace di amplificarne gli effetti. Tanto da renderla dirompente?

Quella di Andrea Guazzarotti è dunque un'analisi giuridico-economica dei tentativi di stimolare l'integrazione attraverso l'euro prima e attraverso i diritti poi. Parzialmente sullo sfondo rimane il problema del *deficit* democratico e, in particolare, delle dinamiche che l'UE ha messo in moto. È presente, nel Volume, la tematica della tensione tra diritto ed economia, evidente ed attuale: infatti sembra che più ci si apra sul fronte della globalizzazione economica, più ci si chiuda politicamente. Infatti, “la politica è rimasta (o pretende di rimanere) esclusivamente nazionale, mentre le politiche sono sempre più governate da norme o attori extra-nazionali, istituzioni internazionali, trattati internazionali, imprese multinazionali” (Y. Mény, *Quo vadis, Italia? Quo vadis, Europa?*, in *Rivista Il Mulino*, 13 dicembre 2016). La crisi finanziaria – poi economica, poi sociale e ora politica – sembra essere stata un acceleratore di tali dinamiche.

Inoltre, quello che è stato tentato durante la crisi a livello dell'UEM, cioè l'attuazione delle politiche di austerità, sembra non aver fatto i conti con due circostanze: da una parte, infatti, vi è lo 'scollamento' tra politica nazionale ed europea (e questo è ben sottolineato nel Volume, in diversi passaggi), dall'altra vi sono le dinamiche della democrazia elettorale.

Le politiche di austerità sono sembrate, in molti stati tra cui l'Italia, imposte dall'alto, proprio per la mancanza di un sentimento politico europeo. A livello interno quelle politiche, sentite come imposte, hanno creato una reazione contro i partiti che continuano ad appoggiare l'UE e l'UEM e hanno iniziato a premiare quelle forze politiche che invece contestano *tout court* l'euro. Le politiche di austerità sembrano rispondere a due logiche. Una 'tedesco-centrica', cioè per la volontà dei paesi creditori di non pagare i debiti di quelli debitori: tale mancanza di solidarietà è il cuore del Volume. Tuttavia, sembra rintracciabile un'altra logica, quella di prevenire effetti potenzialmente devastanti di una nuova crisi nelle economie 'più deboli' o comunque più esposte a causa dell'elevato debito pubblico. Quello che è stato sbagliato, probabilmente, è stato irrigidire quelle misure in tempo di crisi e non tentare di farle rispettare prima, negli anni Novanta, quando le regole di Maastricht già erano vigenti e sarebbero state più agevolmente rispettabili e forse avrebbero permesso anche ai paesi ora debitori di affrontare meglio la crisi del 2008.

Inoltre, bisogna considerare le dinamiche delle democrazie elettorali. Uno dei "principali problemi nell'adottare decisioni che tutelino le esigenze del futuro, a scapito, se necessario, di interessi del presente, è costituito dalla dinamica della democrazia elettorale, cioè dalla necessità delle *élites* politiche di conquistare il consenso a breve termine degli attuali elettori" (T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, 1/2016, p. 51). La possibilità per Bruxelles di fare politiche che guardano a lungo termine non ha fatto i conti con le dinamiche della democrazia elettorale e chi, a livello nazionale, si oppone a quelle politiche, viene avvertito come più 'vicino' agli interessi 'del popolo'.

Luca Bartolucci