



I trattati d'integrazione dell'UE allargano il divario tra Stati dalle sane finanze pubbliche e quelli i cui debiti impediscono il finanziamento dei diritti sociali. In una parola, aumentano le diseguaglianze tra i cittadini europei

ANDREA MICHIELI

dottorando in Diritto pubblico dell'economia / Università di Milano-Bicocca

L'Europa "sociale" è ancora un miraggio

La crisi economica ha evidenziato il rapporto problematico e contraddittorio tra l'integrazione economico-fiscale europea e il sistema dei welfare nazionali, riaprendo il dibattito sulla dimensione sociale dell'Unione. Nell'ultimo decennio si è infatti rotto l'equilibrio tra democrazia, mercato e coesione sociale che aveva assicurato, dal dopoguerra ad oggi, condizioni di pace, libertà e benessere.

I trattati fondativi della CEE affidavano alla Comunità l'apertura dei mercati e dello spazio economico comune e lasciavano agli Stati membri la competenza sulla protezione sociale e la solidarietà interna: la Comunità nasceva dunque con il solo obiettivo economico di creare un mercato unico. Dopo il trentennio di iniziale slancio del progetto comune (1945-1975) e, in particolare, a partire dal Trattato di Maastricht (1992), si è dato avvio al progetto dell'Unione economica e monetaria. All'EUM, per il tramite della Banca centrale, si è affidato il compito della stabilità quale unico parametro di integrazione. Tutto ciò ha comportato che la dimensione economica e quella sociale dell'Eurozona si siano progressivamente concatenate, riscrivendo i livelli di competenza e piegando i sistemi di welfare dei

singoli Stati ai vincoli di bilancio, secondo una delle possibili declinazioni del *sound fiscal policy* (principio delle "sane finanze pubbliche", art. 119 TFUE).

L'UNIONE EUROPEA TRA CRISI E NUOVI ASSETTI

La crisi economica, come ha rilevato recentemente Maurizio Ferrara, ha instaurato un circolo vizioso riconducibile schematicamente a questi fattori: vincoli di bilancio, svalutazioni interne, rallentamento della crescita e incremento del debito (in quanto calcolato in rapporto al Pil). Tutto ciò ha comportato una frizione tra le politiche sociali, la conservazione di un mercato unico in cui sono garantite le quattro libertà (di circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali, ex art. 26.2 TFUE) e la conduzione di un'unica politica monetaria in un'area valutaria che può essere considerata "non ottimale", riprendendo la teoria di Mundell.

Le radici di questa "collisione" sono, in realtà, da cercare nell'originaria asimmetria tra integrazione negativa delle libertà economiche (*market-making*) e quella positiva dei sistemi di welfare (*market-correcting*): alla cessione di sovranità degli

Nell'ultimo decennio si è rotto l'equilibrio tra democrazia, mercato e coesione sociale che aveva assicurato, dal dopoguerra ad oggi, condizioni di pace, libertà e benessere



>>> Stati in materia monetaria non si è accompagnato un trasferimento nel governo dell'economia. Più a fondo si scontrano due diverse idee di integrazione europea: l'una fondata sullo sviluppo del progetto originario che mira alla creazione del mercato comune; l'altra tesa, invece, ad una integrazione politica in grado di tutelare i diritti fondamentali correggendo i fallimenti dei processi economici.

La collisione tra il funzionamento del mercato unico e i welfare nazionali si è resa evidente a seguito della sottoscrizione di tre trattati internazionali: il *Six pack* (2011), il *Two pack* (2013) e il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance* (2013). I primi due hanno inteso rafforzare il *Patto di crescita e stabilità* e la sorveglianza economico-finanziaria sugli Stati. I regolamenti del *Two Pack* hanno consolidato il monitoraggio dei progetti

di bilancio, rafforzando il meccanismo del semestre europeo istituito nel 2010 come strumento di controllo *ex ante* delle politiche economiche degli Stati da parte della Commissione. Il *Trattato sulla stabilità* e, in particolare, il suo capitolo fiscale (*Fiscal Compact*) costituiscono un vero e proprio patto per il pareggio di bilancio e riducono drasticamente i margini d'indebitamento degli Stati membri.

La teoria economica sottesa ai trattati è riconducibile alla dottrina ordoliberal di matrice tedesca. Essa si fonda sul paradigma del *governing by rules, ruling by numbers* (governare con le regole, regolare con i numeri). Tale dottrina si prefigge l'obiettivo della costruzione europea secondo un modello d'integrazione governato da regole numeriche, non da un progetto

politico. Il precipitato di quest'idea d'integrazione si è manifestato nelle scelte economiche post crisi secondo due direttrici: la crisi dei debiti sovrani risolta solo attraverso il ristabilimento dell'equilibrio di bilancio e lo stop del deficit; la crescita stimolata unicamente attraverso le "riforme strutturali", soprattutto flessibilizzando il lato dell'offerta del sistema economico.

I trattati sopra menzionati, come detto, hanno introdotto vincoli di bilancio più stringenti i cui effetti hanno un'incidenza notevole sull'effettiva tutela dei diritti sociali come riconosciuti nella storia eu-

ropea (dall'Atto unico europeo, alla Carta di Nizza, per giungere alla cosiddetta clausola sociale del Trattato di Lisbona, art. 9): essi impediscono il *deficit spending* per il finanziamento delle strategie di welfare. Questo tipo d'integrazione comporta una conseguenza dirimente: allarga il divario tra

Stati dalle sane finanze pubbliche e quelli i cui debiti impediscono il finanziamento dei diritti sociali. In una parola, aumentano le diseguaglianze tra i cittadini europei.

L'Italia ha recepito il *Fiscal compact* con legge costituzionale n. 1/2012 che ha modificato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. La riforma è stata approvata, a larga maggioranza e senza troppo clamore, nonostante gli effetti dirimpenti nel nostro ordinamento. Il nuovo art. 81 prevede l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio dello Stato, tenendo conto delle fasi avverse e favorevoli del ciclo economico.

La riforma costituzionale e la legge rafforzata di attuazione (l. 243/2012) introducono radicali innovazioni sulla gestione della finanza pubblica e pongono seri in-

La crisi economica ha instaurato un circolo vizioso riconducibile a questi fattori: vincoli di bilancio, svalutazioni interne, rallentamento della crescita e incremento del debito

terrogativi sulla compatibilità con il nostro ordinamento costituzionale: a scontrarsi, infatti, ci sono i diritti che la nostra Costituzione tutela e garantisce, da un lato, e, dall'altro, il nuovo principio di equilibrio di bilancio. La Corte costituzionale in recenti pronunce è stata chiamata a dirimere questo bilanciamento (cfr. Corte Cost. n. 10 e 70/2015). Essa inevitabilmente ha oscillato tra gli estremi del pendolo: tra la tutela dei diritti sociali acquisiti (che comportano una maggiore spesa pubblica) e il principio di equilibrio di bilancio (che mira al contenimento della spesa e può pertanto portare alla compressione dei diritti).

Nonostante la Costituzione in tema di politica economica sia chiaramente orientata nel senso di un sostanziale sviluppo dello Stato sociale, ci si è chiesti se il nuovo art. 81 chieda al legislatore e all'interprete di limitare i diritti sociali alla disponibilità finanziaria. Sembra, in questo senso, far chiarezza una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 275 del 16 dicembre 2016) che ha riconosciuto come sia «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».

IL FUTURO DELLE AUTONOMIE

Oltre a questi profili, con la riforma del 2012 il novellato art. 119 Cost. ridisegna i rapporti finanziari tra le autonomie e lo Stato, sancendo un'inversione nel cammino verso il federalismo fiscale previsto dalla legge 42/2009 e comprimendo l'autonomia di bilancio degli enti locali. È rafforzata la capacità dello Stato di sorvegliare

l'unità economica e vincolata la gestione finanziaria delle autonomie. Da ciò deriva un regime più severo per gli enti territoriali rispetto a quello previsto per lo Stato: quest'ultimo può adottare adattamenti gestionali conformi all'andamento del ciclo economico, che sono invece denegati alle autonomie territoriali dal vincolo di pareggio nominale. La normativa sull'equilibrio di bilancio impone dunque alle Regioni e agli Enti locali un forte contributo per la riduzione del debito pubblico secondo la misura individuata dall'Unione e determinata dallo Stato e, per questa ragione,

sembra contrastare con il disegno plurale e di differenziazione delle autonomie previsto dall'ordinamento repubblicano. La sussidiarietà "istituzionale" non trova dunque un'adeguata declinazione in quella "fiscale" (per un'approfondita ed esaustiva analisi sull'argomento consiglio

il saggio di Camilla Buzzacchi *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario* del 2015). Le regole di bilancio – più che i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 118) – definiscono, nel sistema vigente, le competenze incerte di un federalismo incompiuto.

Inoltre, il quadro normativo fin qui descritto e recentemente modificato – con il d.l. n. 113/2016, approvato con modifiche alla Camera il 1 agosto, che, tra le varie misure adottate, interviene sul Fondo di solidarietà comunale e sulle sanzioni per il mancato rispetto del Patto di Stabilità interno – viene ulteriormente messo in discussione dal processo *in fieri* di riordino delle autonomie locali, come prospettato dalla legge Delrio (l. 56/2016) e dalla bocciata riforma costituzionale che prevedeva

La riduzione dell'autonomia finanziaria degli enti locali limita di fatto l'autogoverno locale e pone un problema di democraticità nelle scelte degli enti territoriali più vicini al cittadino

>>>



>>> una ridefinizione delle competenze.

La riduzione dell'autonomia finanziaria degli enti locali limita di fatto l'autogoverno locale e pone un problema di democraticità nelle scelte degli enti territoriali più vicini al cittadino. Infatti, come insegnava Giorgio Berti, «al fondo dell'idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale in quanto sia sicuro che essa serve a vivificare la partecipazione sociale». Essa, viceversa, sembra essere fortemente frustrata dal combinato disposto delle normative europee e interne.

PER UN'EUROPA (FINALMENTE) SOCIALE E PLURALE

Dai brevi accenni alla normativa interna e comunitaria emerge un duplice e, talvolta, contraddittorio processo: di decentramento politico-amministrativo delle funzioni di spesa e, al contrario, di rafforzamento centralizzato delle regole fiscali e di bilancio e di verticalizzazione dei processi decisionali. Siamo di fronte ad un cambiamento strutturale del *welfare state*. La *governance* economica, infatti, ha compreso in maniera significativa l'autonomia degli Stati e degli enti locali nella

definizione e nella gestione delle politiche sociali e del lavoro al fine del contenimento della spesa e per garantire la stabilità finanziaria.

Il processo contraddittorio, a mio giudizio, può essere risolto in due direzioni: innanzitutto verso la costruzione di una dimensione sociale europea; inoltre, verso la valorizzazione del pluralismo istituzionale per (ri)costruire un'Europa dei territori e non solo degli Stati (*rectius* dei governi nazionali).

Sulla prima prospettiva, qualche timido passo in avanti sembra sia possibile. Il Presidente della Commissione Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2015 ha lanciato la costruzione di un «pilastro europeo dei diritti sociali». L'intenzione è quella di avviare un processo d'integrazione (o perlomeno di coordinamento) delle politiche sociali analogo a quello dei pilastri dell'economia, della politica estera e di polizia. Il quarto pilastro dovrebbe vedere la luce, dopo la consultazione pubblica svoltasi nel 2016, con due libri bianchi nella primavera del 2017. La creazione di uno spazio sociale europeo sarebbe un cambio di paradigma dell'integrazione europea, che fino ad ora interviene nelle scelte di politica sociale solo nella misura in cui esse incidono sulla libertà di circolazione

dei lavoratori. Il tracciato è tutto da scrivere. Ciò che appare evidente è che non si tratterebbe di riprodurre un sovra-Stato sociale, quanto piuttosto di creare un quadro istituzionale di solidarietà europea affidato al coordinamento delle istituzioni sovranazionali e teso al riequilibrio della spesa sociale e alla riduzione delle diseguaglianze tra i diritti sociali effettivamente riconosciuti ai cittadini europei.

La costruzione di politiche economiche europee non esclude, ma anzi deve portare al superamento dell'Europa dei governi nazionali. Abbiamo assistito dopo il 2008 alla compressione del ruolo dei parlamenti nazionali nell'esercizio della propria funzione legislativa ed una parallela devoluzione ai governi di una funzione di esecuzione delle "direttive" d'azione concordate nel Consiglio dell'Unione. Il metodo inter-governativo ha di gran lunga aggirato la rappresentanza parlamentare e nel caso italiano – in cui si sono succeduti cinque governi in otto anni – il sistema istituzionale ha subito la stabilità governativa degli altri stati membri. Agli enti locali e alle comunità sociali, viceversa, è stato delegato il ruolo della gestione ed erogazione di servizi secondo un'interpretazione del principio di sussidiarietà che, pur menzionato nell'art. 5 TUE, tende a non elevare il pluralismo politico e sociale a fondamento della comunità europea. Una possibile e auspicabile riscoperta della sussidiarietà pare il secondo elemento fondamentale per rifondare il sistema sociale europeo. La sussidiarietà, infatti, introduce un prin-

cipio di autonomia delle comunità più vicine ai cittadini e delle formazioni sociali non inteso come un mero decentramento funzionale o esecutivo di funzioni pubbliche. Il principio di sussidiarietà capovolge l'impostazione e riconosce un carattere ordinante già all'autonoma organizzazione della vita sociale e, in forza di ciò, valorizza i livelli istituzionali più prossimi alla socialità.

Il *welfare state* è nato con l'ingresso delle masse nello Stato, con la determinazione democratica dei fini della comunità politica. A sessant'anni dai Trattati di

Roma, il sistema dell'eurozona, imboccando la strada di una sovranità economica delle regole, sembra contraddire lo spirito delle costituzioni post-belliche e il principio di sovranità popolare tramite la rappresentanza politica sulle decisioni di spesa pubblica e di tassazione (*no taxation without representation*).

L'attuale possibilità di go-

verno politico del fenomeno economico non è certamente paragonabile a quella del dopoguerra, poiché oggi è lo Stato che insegue il mercato. Proprio per questa ragione è auspicabile che le istituzioni politiche, da un lato, si pongano ad un livello decisionale adeguato, perlomeno in grado di indirizzare un'economia sempre più globalizzata, e dall'altro lato si avvicinino alle comunità più prossime al cittadino. Il quarto pilastro sociale dell'Unione può essere l'ultimo appello per un'Europa che, accentuando le diseguaglianze prodotte dalla crisi, rischia di essere abbandonata dai suoi cittadini. ✓



La creazione di uno spazio sociale europeo sarebbe un cambio di paradigma dell'integrazione europea, che fino ad ora interviene nelle scelte di politica sociale solo nella misura in cui esse incidono sulla libertà di circolazione dei lavoratori