



Rivista N°: 4/2019  
DATA PUBBLICAZIONE: 31/10/2019

AUTORE: Giovanni Comazzetto\*

## COSTITUZIONE, ECONOMIA, FINANZA. APPUNTI SUL DIRITTO COSTITUZIONALE DELLA CRISI

*Sommario: 1. Premessa. Denaro e spettri. – 2. Categorie. – 3. Costituzioni inattuali. – 4. Asimmetrie. – 5. Costituzione economica e disuguaglianze. – 6. Fondata sul lavoro. – 7. Conclusione. Ingiunzioni costituzionali.*

### 1. Premessa. Denaro e spettri

*«Che c'è qui? Oro?  
Giallo, splendente, prezioso oro? [...]  
Tanto di questo renderà bianco  
il nero; bello il brutto; giusto  
l'ingiusto; nobile il vile; giovane  
il vecchio; coraggioso il codardo [...].  
Questo schiavo giallo  
unirà e sfalderà religioni, benedirà  
i maledetti, farà adorare la lebbra  
canuta...»*

(W. Shakespeare, *Timone d'Atene*, Atto IV, Scena III)

In quella che è stata probabilmente la sua ultima prova nel genere tragico, ovvero il *Timone d'Atene*, Shakespeare descrive la parabola discendente dell'omonimo personaggio, un cittadino ateniese caduto in disgrazia e trascinato dall'avversa Fortuna in una miserevole spirale di odio e abiezione. Si parla dell'Atene di Alcibiade, ma il pensiero corre naturalmente all'epoca

---

\* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Padova.

del Bardo, all'Inghilterra del Seicento, alla crisi ideologica e sociale della modernità. Il «deserto del cuore e dell'anima» descritto nella tragedia, e dipinto a colori diversi ma con altrettanta profondità nel più celebre *Mercante di Venezia*, è un microcosmo dominato dall'ipocrisia, dall'adulazione e dalla menzogna, sul quale aleggia un unico dio: il denaro. «Il commercio è il tuo dio, e il tuo dio ti rovini!»<sup>1</sup> dice il cinico Apemanto, voce di una verità quanto mai spiacevole, ad un mercante della corte di Timone. L'intero edificio intellettuale di Timone, la sua utopia iniziale, si rovescia nel corso del dramma: nelle prime scene questi è un mecenate generoso e rispettato, cui si attribuisce «l'animo più nobile che abbia governato un uomo»<sup>2</sup>; nell'ultima scena il suo mutamento è sancito dal terribile epitaffio letto da Alcibiade, che recita «Qui giaccio io, Timone, che, vivo, tutti i vivi odiai»<sup>3</sup>.

Che cosa determina la caduta dell'utopia di Timone, se non il suo essere fondata sul «divenir-dio dell'oro»<sup>4</sup>? Di che cosa è archetipo la sua parabola discendente, se non della fragilità di un'esistenza che «si piega infallibilmente alla potenza indifferente, a quel potere di indifferenza mortale che è il denaro»<sup>5</sup>? La prodigalità del personaggio, causa concreta della sua rovina economica, è tutt'uno con il mondo di illusioni, simulacri e apparenze che gravita attorno allo spettro del denaro; non è che un delirio narcisistico destinato a crollare non appena ci si rende conto che – come osserva rassegnato lo schiavo di Timone, Flavio, all'inizio del dramma – «le sue promesse volano tanto al di sopra del suo stato che tutto ciò che dice è un debito»<sup>6</sup>. Nessun ordine alternativo sembra peraltro possibile: il *Timone d'Atene* è una tragedia senza eroi, ove anche Alcibiade – esiliato dalla città e intenzionato a ritornarvi con la forza – viene a patti con i suoi nemici, mentre Timone muore in circostanze misteriose, dopo essersi allontanato da una società di cui vede troppo tardi la natura mostruosa, e dopo aver gridato memorabili, per quanto sterili, requisitorie contro il «dio giallo» e l'umanità perduta.

Lo scenario desolante e privo di speranza offerto dall'Atene di Timone sembra riproporsi, *mutatis mutandis*, nell'Europa odierna, attraversata da conflitti sociali, politici ed economici di tale portata da mettere in discussione, forse per la prima volta, la stessa tenuta del progetto di integrazione. La crisi finanziaria e dei debiti sovrani, la *Brexit*, la crisi dei rifugiati, gli attentati terroristici e l'inasprimento delle politiche securitarie, le crescenti tensioni tra le democrazie e le multinazionali per la gestione dei *Big Data*: di fronte a sfide enormi, diverse e tra loro variamente intrecciate, l'Unione europea fatica a proporsi come soggetto unitario nel contesto globale e di fronte agli stessi Stati che la compongono – alcuni dei quali, peraltro, sembrano vivere una svolta illiberale cui non si riesce a reagire con decisione ed efficacia.

La crisi globale ha, come è noto, aggravato le diseguaglianze economiche e sociali esistenti. L'inevitabile esplosione di conflitti, all'interno degli Stati nazionali ma anche *tra* gli Stati nazionali, ha innescato la (ri)proposizione di narrazioni pacificanti e neutralizzanti, talvolta del tutto

---

<sup>1</sup> W. SHAKESPEARE, *Timon of Athens*, 1606-1608, tr. it. *Timone d'Atene*, Milano, Garzanti, 1996, Atto I, Scena I.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Ivi*, Atto V, Scena IV.

<sup>4</sup> J. DERRIDA, *Spectres de Marx*, 1993, tr. it. *Spettri di Marx. Stato del debito, lavoro del lutto e nuova Internazionale*, Milano, Cortina Raffaello, 1994, p. 57.

<sup>5</sup> *Ivi*, p. 61.

<sup>6</sup> W. SHAKESPEARE, *Timone d'Atene*, cit., Atto I, Scena II.

fuorvianti<sup>7</sup>, che distogliessero l'attenzione dalle reali cause della crisi e ne rendessero accettabili le conseguenze in termini di riduzione delle tutele sociali, finanche di smantellamento progressivo dei sistemi di istruzione, sanità e previdenza in molti Stati europei. In questo senso, paradigmi più o meno nuovi sono stati introdotti (ma sarebbe meglio dire *imposti*) al fine di indurre e diffondere un fatalismo rinunciatario, o una «impotenza riflessiva»<sup>8</sup>, in chiunque avesse interesse ad opporsi allo *status quo*. Ciò che si riteneva fondamentale, era che la crisi finanziaria globale (così come la successiva recessione economica, e poi la crisi dei debiti sovrani) fosse accettata come un evento naturale, *nell'ordine delle cose*<sup>9</sup>; che la risposta alla crisi, orientata alle politiche di austerità, fosse considerata l'unica percorribile.

Ma quale incidenza ha avuto tutto ciò sul diritto costituzionale? La domanda non può trovare risposta entro una immaginazione costituzionale incapace di mettere in discussione i propri presupposti. Ciò che nei processi comunemente ascritti al fenomeno della *globalizzazione* è in questione, infatti, non è tanto lo scostamento, più o meno significativo, della costituzione materiale dalla costituzione formale – e purtuttavia è proprio in questi termini talvolta semplificanti che perlopiù si affronta il problema –, e neppure la percepita difficoltà dei principi e delle strutture costituzionali ad accogliere, e in certa misura “assorbire”, mutamenti sempre più rapidi dei processi economici, politici e tecnologici (cui si vorrebbe rispondere non con una mera *regolazione*, ma, appunto, tramite una lettura attraverso le lenti del diritto costituzionale per

---

<sup>7</sup> Osserva condivisibilmente O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, 3/2016, p. 476, che «la crisi della finanza pubblica [...] è sempre rappresentata come l'effetto di uno stato sociale eccessivamente generoso e di una politica democratica che eccedendo nel *deficit spending* avrebbe fatto lievitare il debito pubblico. Di qui la proposta dell'austerità fiscale come modalità normale di gestione delle decisioni di bilancio, come prescrizione permanente, e non solo congiunturale, cui attenersi costantemente onde evitare di rimanere intrappolati ancora una volta in una crisi dei debiti sovrani. Tuttavia c'è ormai piena consapevolezza che a volte la crisi della finanza pubblica può originare da una crisi della finanza privata, ossia dall'insostenibilità dell'indebitamento privato: è noto infatti che, a seguito della crisi finanziaria del 2007-2008, in molti paesi il governo è dovuto intervenire per evitare il fallimento di quelle istituzioni bancarie che erano *too big to fail*. Questo però non ha impedito che le cause e gli sviluppi della crisi fossero narrate in modo diverso da come furono realmente; e che, in particolare, il dito venisse puntato contro il problema del debito pubblico e quindi contro la “politica spendacciona”, cui venne prontamente addebitata la responsabilità della crisi». Fondamentale, a questo proposito, la disamina proposta da W. STREECK, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, tr. it. *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013, pp. 95-96, per il quale «la crisi finanziaria dello stato non si può ricondurre al fatto che la massa della popolazione abbia prelevato per sé troppe risorse, sull'onda di un eccesso di democrazia attingendo ai fondi pubblici. Piuttosto, chi ha beneficiato maggiormente dell'economia capitalista ha versato nelle casse dello stato troppo poco, e di fatto sempre meno. Se si è prodotta una “inflazione di aspettative”, a causa della quale le finanze pubbliche sono arrivate a un deficit strutturale, questo fenomeno si è verificato nelle classi superiori, il cui reddito e il cui patrimonio sono rapidamente aumentati nel corso degli ultimi vent'anni, se non altro grazie ai tagli fiscali a loro favore. Viceversa i salari e i servizi sociali destinati alla parte inferiore della società ristagnavano o addirittura diminuivano». Eppure, la narrazione dominante è stata diversa, e così «il finzcapitalismo ha disvelato il suo ultimo capolavoro: rappresentare il crescente debito pubblico degli stati non come l'effetto di lungo periodo delle sue proprie sregolatezze e dei suoi vizi strutturali, largamente sostenuti e incentivati dalla politica, bensì come l'effetto di condizioni di lavoro e di uno stato sociale eccessivamente generosi» (L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi, 2011, p. 290).

<sup>8</sup> L'espressione compare in M. FISHER, *Capitalist Realism: Is There No Alternative?*, 2009, tr. it. *Realismo capitalista*, Roma, Nero, 2018, p. 58.

<sup>9</sup> «Oggi l'“ordine naturale” è costituito dalle leggi del commercio internazionale, dai parametri di Maastricht, dai criteri di valutazione fissati dalle agenzie di *rating*, dai *report* dell'OCSE, dai comandamenti liberistici degli istituti finanziari internazionali»: così R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 1/2007, p. 47. Osserva altresì M. DOGLIANI, *La costituzione italiana del 1947 nella sua fase contemporanea*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2003, che l'interpretazione neoliberalista della globalizzazione «ha prodotto, nella cultura giuridica, essenzialmente due fenomeni: una nuova fioritura dell'argomento della “natura delle cose” nella soluzione dei problemi politico-giuridici (fino ad una rappresentazione antropomorfa dei mercati); il diffondersi della teoria della “crisi dello stato”, che ha operato, a sua volta, in due direzioni: a) la prospettiva della decostruzione del diritto e b) la confusione tra “crisi dello stato” e “crisi di molti stati” (confusione che ha occultato la crisi del diritto internazionale e l'avvento dell'unilateralismo statunitense)». Per quanto riguarda, in particolare, la rappresentazione della crisi del 2007-2008 come «fenomeno naturale» vedi, *ex multis*, L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2013, pp. 3 ss.

mitigare e in certa misura disciplinare la loro straordinaria incidenza sui processi democratici e sui diritti fondamentali). È in questione, piuttosto, la stessa idoneità del concetto di «costituzione», così come forgiato nel corso degli ultimi secoli – pur nella radicale, forse ineliminabile complessità di un termine connotato da una straordinaria polisemia e dall'essere, in un certo senso, *sempre in discussione* – a fornire una modalità di *pensare-e-strutturare* il reale che, definendosi progressivamente a partire dalle rivoluzioni di fine Settecento, sembra ora soccombere dinanzi a modi di pensare e agire che di una Costituzione democratica, semplicemente, non mostrano di avere alcun bisogno.

## 2. Categorie

*«Quando i concetti, le forme, e anche il sistema del diritto non vivono più del loro riferimento alla realtà sociale, ma solo della loro possibilità logico-concettuale, il diritto si estranea dalla sua funzione e perde il suo potere di ordinamento sociale.»* (E.W. Böckenförde, *Diritto e secolarizzazione*)

I mercati dominano. Parlano come se fossero persone; reagiscono agli accadimenti politici esprimendo opinioni sotto forma di fluttuazioni dei tassi di interesse; giudicano i governi degli Stati nazionali sulla base della loro affidabilità, e talvolta ne decretano il fallimento<sup>10</sup>. Ma la loro

---

<sup>10</sup> Si veda il commento alla formazione del Governo Monti da parte di A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: 'Il Governo deve avere la fiducia dei mercati' (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi.it*, 23/2011, pp. 7-8, ove si constata «una profonda, forse irreversibile, trasformazione in corso nelle strutture dello Stato costituzionale, che [...] obbliga ad un complessivo ripensamento delle categorie teoriche usualmente adoperate per spiegarne i lineamenti. In fine dei conti, si tratta di stabilire se, una volta superata la crisi (sempre che ci si riesca...), si renderà possibile tornare all'originario dettato costituzionale ovvero se la necessaria "fiducia" anche (e soprattutto) dell'Unione europea e dei mercati diventerà un impegno al quale non ci si potrà ormai più e in alcun modo sottrarre. Dipende proprio da qui – se ci si pensa – la salvaguardia dell'idea sia di Stato che di Costituzione che abbiamo ereditato con l'avvento della liberal-democrazia e che speriamo (o ci illudiamo...) di poter trasmettere alle generazioni che verranno». A proposito delle difficoltà dei Governi di diversi Paesi dell'Unione europea di "gestire" la crisi economico-finanziaria, soprattutto nel biennio 2011-2012, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 18, sottolinea che in quegli anni sembra essere avvenuto alcunché di diverso da una "fisiologica" crisi politica connessa all'inadeguatezza degli esecutivi in carica e alla necessità di chiamare gli stessi a rispondere di tale inadeguatezza: ciò in quanto «vi è stata anche una sorta di imposizione esterna al cambio di rotta politica, come se quegli esecutivi che pure erano il frutto del sostegno parlamentare, ottenuto mediante libere elezioni, svoltesi democraticamente, piuttosto che essere rappresentanti del corpo elettorale nazionale, dovessero rendere conto a uno dei tanti soggetti non politici del mercato, magari un'istituzione monetaria internazionale, oppure a qualche altro Stato più forte politicamente ed economicamente». Si pensi, d'altro canto, che ad appena tre anni dallo scoppio della crisi ben sette Governi su diciassette nell'Eurozona erano caduti (dato tratto da V. DA ROLD, *Già sette cambi di Governo nella tempesta della crisi*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 novembre 2011); né, da allora, la situazione sembra migliorata in modo significativo (v. B. ROMANO, *L'Europa della politica fragile: sono 14 i governi di minoranza*, ivi, 28 dicembre 2018). Che i Governi, poi, debbano sempre più interfacciarsi con la costellazione di poteri straordinariamente complessa, e molto spesso opaca, che costituisce l'economia globale, è reso evidente da diversi episodi saliti prepotentemente agli onori delle cronache negli ultimi anni, tra i quali merita di essere senz'altro menzionata la celebre lettera della BCE all'Italia del 5 agosto 2011 (nota anche come «Lettera Draghi-Trichet»), vero e proprio decalogo delle riforme strutturali ritenute necessarie «per ristabilire la fiducia degli investitori» (tra queste figuravano, *ex plurimis*, la «piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali», nonché un'ulteriore riforma del sistema di contrattazione salariale collettiva, al fine di consentire «accordi al livello d'impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende e rendendo questi accordi più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione»; queste e le altre azioni «consigliate» si sarebbero dovute avviare il prima possibile «per decreto legge, seguito da ratifica parlamentare entro la fine di Settembre 2011»); lettera che si chiudeva con l'auspicio che l'Italia provvedesse a costituzionalizzare regole più stringenti in materia di bilancio e assumesse un «forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi, come le Province» (il testo integrale della lettera si può trovare in [www.wallstreetitalia.com/lettera-della-bce-all-italia-testo-integrale/](http://www.wallstreetitalia.com/lettera-della-bce-all-italia-testo-integrale/)). Sul tema vedi E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1/2014, pp. 1-18, e M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016,

natura non è diversa da quella del denaro che in essi si muove, lievita, viaggia rapido attraverso i continenti, e altrettanto rapidamente talvolta scompare. Come osserva Slavoj Žižek, «anche se queste forze appaiono come fattori economici oggettivi, esse sono in realtà forze di illusione, di ideologia; ma il loro potere materiale è non di meno decisamente distruttivo»<sup>11</sup>. A chi appartiene, oggi, la sovranità? Al popolo, alla Costituzione, ai mercati? Rispondere a questa domanda risulta straordinariamente difficile, perché, anche prendendo congedo da concettualizzazioni tipiche del modo «westfaliano» di pensare lo Stato – in particolare dall'essenza *monolitica* (e in certa misura *teologica*) della sovranità, ascritta ad un soggetto *superiorem non recognoscens* –, se si intende stabilire in quale misura la parola «sovranità» conservi una qualche pregnanza concettuale in un contesto di crescente integrazione e interdipendenza – in sintesi: *nel mondo globalizzato* – ci si trova dinanzi ad un classico nodo gordiano. In un recente intervento Mario Draghi ha affermato che

la vera sovranità si riflette non nel potere di fare le leggi, come vuole una definizione giuridica di essa, ma nel migliore controllo degli eventi in maniera da rispondere ai bisogni fondamentali dei cittadini: “la pace, la sicurezza e il pubblico bene del popolo”, secondo la definizione che John Locke ne dette nel 1690. La possibilità di agire in maniera indipendente non garantisce questo controllo: in altre parole, l'indipendenza non garantisce la sovranità<sup>12</sup>.

Ma le democrazie nazionali, anche cooperando tra loro, dispongono davvero al giorno d'oggi di un siffatto potere di controllo degli eventi? Possono decidere davvero, in piena libertà, quali siano i «bisogni fondamentali dei cittadini» cui rispondere? Ciò a cui si è assistito negli ultimi decenni, e in particolare nell'ultimo decennio di crisi economica, non è stato piuttosto un progressivo indebolimento di strutture costituzionali, pratiche di mediazione politica e processi di autogoverno democratico in ragione della (apparentemente) irresistibile emersione di soggetti, poteri e forze non riconducibili alle figure conosciute dal pensiero politico-giuridico della modernità? Non si è forse assistito all'imposizione di decisioni di provenienza non solo extra-

---

pp. 62 ss. Altro episodio rilevante, quello che ha riguardato sempre il Governo italiano (in particolare, il momento della sua formazione) nel maggio del 2018, ossia nel periodo più concitato della nascita del primo Governo Conte. Il rifiuto del Presidente della Repubblica di nominare come Ministro dell'Economia Paolo Savona era giustificato, in un comunicato del primo (*Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte*, reperibile in *Consulta OnLine - Cronache dalle istituzioni 2018*), dalla necessità di tutelare i risparmi degli italiani – messi in pericolo dall'allarme che sui mercati aveva provocato l'annunciata nomina di un Ministro dell'Economia critico nei confronti dell'euro. Nello stesso periodo, le principali agenzie di *rating* avevano contribuito, con le loro minacce di «declassamento», a determinare una diffusa sfiducia dei mercati finanziari nei confronti della possibilità che l'Italia si dotasse di un «Governo stabile». Sui poteri di queste agenzie nel determinare le politiche nazionali e sulla difficoltà a leggerne i movimenti secondo i paradigmi del costituzionalismo democratico, v. C. PINELLI, *L'incontrollato potere delle agenzie di rating*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2012, pp. 1-8; G. GRASSO, *Rating dei debiti sovrani e diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/2015, pp. 87-112 e A. VERNATA, *Costituzione, rating e sovranità nello spazio giuridico globalizzato*, in *Dir. pubbl.*, 3/2018, pp. 979-1006. Sulla «parzialità» di queste agenzie e sui loro legami con la speculazione finanziaria, vedi per tutti G. DI GASPARRE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, Cedam, 2011, pp. 430 ss.

<sup>11</sup> S. ŽIŽEK, *The Courage of Hopelessness: Chronicles of a Year of Acting Dangerously*, tr. it. *Il coraggio della disperazione. Cronache di un anno agito pericolosamente*, Milano, Ponte alle Grazie, 2017, p. 94.

<sup>12</sup> M. DRAGHI, Prolusione tenuta lo scorso 22 febbraio in occasione della cerimonia per la consegna della laurea *ad honorem* in Giurisprudenza dall'Università di Bologna, il cui testo integrale è reperibile in <https://www.ilmaglio.it/politica/2019/02/25/news/un-europa-da-draghi-239842/>.

statale, ma anche “extra-istituzionale”, dotate di un impatto straordinario e quasi sempre drammatico sulle possibilità di autogoverno dei cittadini e sui loro diritti civili e sociali fondamentali? Imposizione che, peraltro, è avvenuta sulla base di logiche del tutto estranee a quelle proprie del modo *costituzionale* di pensare l’azione di governo – in particolare sulla base della *logica algoritmica* della finanza globale, che sembra voler modellare oramai le stesse operazioni di bilanciamento dei diritti fondamentali, condizionandone la tutela al rispetto di *standard* determinati in base a calcoli di efficienza paretiana.

Valga per tutti, in questo contesto, il riferimento alla vicenda dell’approvazione dell’ultima legge italiana di bilancio. Alle origini del costituzionalismo inglese (e del costituzionalismo *tout court*) vi è, tra le altre, la pretesa del Parlamento di essere consultato dalla Corona in materia finanziaria. Pretesa che, come è noto, è stata successivamente sancita in alcuni documenti chiave della storia costituzionale, in particolare nel *Bill of rights* del 1689<sup>13</sup>. Non può non colpire, allora, qualsiasi vicenda che veda l’organo rappresentativo del popolo essere esautorato in misura rilevante dalle decisioni in materia di reperimento e allocazione delle risorse pubbliche. Il caso cui si fa riferimento è evidentemente l’approvazione «a scatola chiusa», da parte del Senato della Repubblica, del bilancio di previsione per l’anno finanziario 2019 e del bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021. L’iter di approvazione ha visto, in particolare, la presentazione *in extremis* da parte del Governo di un c.d. «maxi-emendamento», esteso per 270 pagine e composto di 654 commi racchiusi in un unico articolo, che i senatori non hanno avuto il tempo di leggere e sul quale è stata nondimeno posta la questione di fiducia. Chiamata a pronunciarsi sulla correttezza del procedimento in sede di conflitto di attribuzioni, la Corte costituzionale ha deciso nel senso dell’inammissibilità, ritenendo che non si sia verificato in questo caso un abuso del procedimento legislativo tale da configurare violazione manifesta delle prerogative costituzionali dei parlamentari. Della decisione colpiscono tuttavia altri particolari. Da una parte, ivi si riconosce che nell’approvazione della legge di bilancio «si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell’allocazione delle risorse pubbliche», decisioni che peraltro «costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall’istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare»<sup>14</sup>. Dall’altra, si considera altresì che la compressione dei tempi di discussione e approvazione delle leggi costituisce oramai prassi che si

---

<sup>13</sup> Ivi si stabilisce che *imporre tributi in favore o ad uso della corona, per pretese prerogative, senza l’approvazione del Parlamento, per un periodo più lungo o in altra maniera che lo stesso Parlamento non ha e non avrà concesso, è illegale*. Sul punto, e in generale sulla correlazione tra fiscalità e diritto costituzionale alla luce delle origini del costituzionalismo liberale, v. M. BERTOLISSI, *Fiscalità diritti libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 2015, pp. 12 ss; ricorda che, «storicamente, è nella rivendicazione del *power of the purse* che le Assemblee rappresentative trovano la propria originaria ragion d’essere» anche C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014, p. 18.

<sup>14</sup> Corte cost., ord. 8 febbraio 2019, n. 17, punto 4.1 del *Considerato in diritto*. Tra i numerosi commenti alla decisione, si segnala: M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell’opposizione*; S. CURRERI, *L’occasione persa (prime note sull’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*; R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. n. 17 dell’8 febbraio 2019)*; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*; N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*; A. MANZELLA, *L’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, tutti in *Federalismi.it*, 4/2019; G. BUONOMO–M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum*

è «consolidata nel tempo», della quale si è fatto «frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità»<sup>15</sup>; e che la rideterminazione di alcuni contenuti della citata decisione era dovuta, nel caso di specie, alla costante interlocuzione del Governo con le istituzioni dell'Unione europea. Quest'ultimo riferimento consente allora di dipingere un quadro alquanto avvilente di ciò che è divenuta la discussione parlamentare sulla legge di bilancio: un iter che si svolge in tempi accelerati, resi ulteriormente flessibili e imprevedibili dalle interlocuzioni tra Governo e istituzioni dell'UE<sup>16</sup>, e in cui il ruolo del Parlamento si riduce perlopiù alla ratifica di decisioni assunte altrove<sup>17</sup>.

La nostra può ancora definirsi una democrazia rappresentativa? Questa espressione, insieme a molte delle principali categorie del pensiero politico moderno, sembra divenire sempre più una «scatola vuota»<sup>18</sup>.

Ciò che interessa, in questa sede, non è tanto individuare le cause di questa crisi complessiva del lessico politico-giuridico della modernità (in particolare dei concetti fondamentali del diritto pubblico) e della difficoltà ad adeguarne le strutture di pensiero ai fenomeni *lato sensu* globalizzatori – impresa della cui praticabilità è più che lecito dubitare, e la cui portata esula senza dubbio dalle possibilità del presente lavoro. L'obiettivo è, piuttosto, quello di articolare, a partire da uno sguardo alle principali conseguenze della crisi finanziaria ed economica globale sulla tenuta del nostro sistema costituzionale, alcune riflessioni sul percorso che ci ha portato fin qui; sulle ragioni che hanno sorretto in passato scelte «fondamentali» in termini di impatto

---

di *Quaderni costituzionali*, 13 febbraio 2019; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 febbraio 2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, n. speciale 3/2019, pp. 271-278; il n. speciale (1/2019) della rivista *Osservatorio sulle fonti*, *L'ordinanza 17/2019 della Corte costituzionale*, con contributi di R. Ibrido, E. Longo, N. Lupo, A. Cardone, E. Caterina, G.L. Conti, M. Giannelli, M.C. Grisolia, C. Masciotta, G. Mobilio, O. Roselli, G. Salvadori, G. Tarli Barbieri; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, 2/2019, pp. 611-620; A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, 2/2019, pp. 597-610.

<sup>15</sup> Corte cost., ord. cit., punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>16</sup> In A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 44 si sottolinea come gli attuali equilibri tra politica nazionale e sovranazionale siano imperniati sul c.d. «effetto leva», che ha rafforzato le istituzioni sovranazionali consentendo «ai governi nazionali di perseguire riforme invise alla base sociale interna (e/o alle opposizioni politiche) appoggiandosi all'UE, ossia scaricando su di essa la responsabilità per le decisioni più impopolari»; mentre, contemporaneamente, «l'UE ha offerto agli esecutivi nazionali e ai loro vertici l'occasione di potenziarsi rispetto ai relativi parlamenti, il che in parte coincide con il moto di "presidenzializzazione" degli stessi partiti nazionali».

<sup>17</sup> Analizza i riflessi della crisi economico-finanziaria sul Parlamento G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 3/2012, pp. 1-26. L'A. colloca i profondi fattori di crisi dell'organo legislativo sullo sfondo del quadro degenerativo della rappresentanza politica, evidenziando altresì l'imporsi di teorie funzionaliste sul ruolo della deliberazione parlamentare, improntate all'efficienza e alla rapidità decisionale – teorie peraltro «estrane agli elementi fondativi e all'architettura della nostra Carta costituzionale». In un tale contesto «gli scenari problematici del parlamento davanti alla crisi economico-finanziaria – culminati nella costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio – non costituiscono che la più recente evoluzione di un processo di trasformazione della decisione finanziaria, la quale, piuttosto che guardare ad un percorso evolutivo in grado di coniugare i vincoli esterni con la forma di governo parlamentare razionalizzata, finisce per utilizzare strumentalmente i primi assecondando torsioni maggioritarie e determinando il tendenziale ribaltamento del sistema delle fonti di governo dei conti pubblici» (ivi, p. 4).

<sup>18</sup> È ciò che osservava, nel crepuscolo dello scorso secolo, uno dei più importanti filosofi del diritto nell'*ouverture* di una sua opera: «Dopo il tramonto del comunismo la democrazia occidentale appare oggi, a livello planetario, come una forma politica senza alternative. E tuttavia le tensioni funzionali che si vanno manifestando all'interno dei regimi democratici mi sembrano così gravi da autorizzarmi a mettere in dubbio l'utilità della stessa nozione di "democrazia rappresentativa". Assieme ad essa, buona parte del lessico teorico-politico occidentale mi sembra ormai una collezione di scatole vuote» (D. ZOLO, *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Milano, Feltrinelli, 1992, p. 9).

sull'assetto costituzionale complessivo; sulle strategie che si possono (e debbono) mettere in atto per evitare un definitivo accantonamento delle istanze del costituzionalismo democratico-sociale<sup>19</sup>.

La trattazione, vista l'ampiezza del tema affrontato, sarà organizzata come segue. Dopo aver svolto alcune notazioni sulla crisi della forza ordinante delle costituzioni statali per effetto dell'ambiguo processo di globalizzazione economica, politica e giuridica, si ripercorreranno le origini delle asimmetrie costituzionali che caratterizzano attualmente lo spazio giuridico europeo. Successivamente si proporranno alcune osservazioni sulla tenuta della costituzione economica italiana a fronte del processo di integrazione europea, e sui riverberi del declino dello Stato sociale rispetto alla tutela dei diritti fondamentali e al perseguimento dell'uguaglianza sostanziale. Si svolgeranno poi alcune considerazioni sulla centralità della tutela del lavoro nel sistema costituzionale e sulle prospettive di una sua evoluzione – e in quale direzione. La parte conclusiva sarà dedicata ad una proposta di approccio teorico ad alcune delle questioni che concorrono a definire la crisi delle costituzioni democratiche nazionali.

### 3. Costituzioni inattuali

*«Così una volta anch'io piombai  
Dai miei vaneggiamenti di verità  
Dai miei aneliti del giorno,  
Stanco del giorno, malato di luce,  
– piombai giù verso il crepuscolo, l'ombra...»*

(F. Nietzsche, *Così parlò Zarathustra*, Parte IV, *Il canto della melanconia*)

Un forte senso di spaesamento pervade le riflessioni dei giuristi sul tema della crisi delle costituzioni statali. Si possono segnalare in particolare due approcci che sembrano essersi diffusi in dottrina negli ultimi decenni, fornendo importanti chiavi di lettura dei processi in corso. Da una parte una sorta di *melancholia constitutionalis*<sup>20</sup>, atteggiamento venato di rimpianto per la presunta linearità delle forme perdute, soggette ad un deperimento ritenuto non più rimediabile. Atteggiamento che in fondo si legge, seppur nella profonda ambiguità che caratterizza diversi aspetti del suo pensiero, nell'opera di Carl Schmitt<sup>21</sup>: congedarsi dal *background* statualistico significa abbandonare le sicure sponde dell'ordine per avventurarsi nei «grandi spazi» del mondo globalizzato.

---

<sup>19</sup> Afferma G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, Laterza, 2016, pp. 94-95, che «si sta assistendo all'accelerato diffondersi di un ideologismo che ormai coinvolge direttamente il piano della Costituzione e che rischia di compromettere la visione propria del costituzionalismo del secondo dopoguerra, collegata alla primazia dei diritti, a quella del lavoro in primo luogo. È in nome della crisi economica che si giustificano le riforme costituzionali, non più in nome dei diritti. Si va affermando così una sorta di costituzionalizzazione della crisi, piegando l'intero ordinamento alle esigenze di stabilità economica. Si intravedono i bagliori di una rottura: quella dello statuto epistemologico del costituzionalismo moderno».

<sup>20</sup> Espressione usata da M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, pp. 130 ss.

<sup>21</sup> Il giurista tedesco sembra intonare il *de profundis* alla forma-Stato nella premessa del marzo 1963 a *Il concetto di 'politico'* (saggio del 1932): «La porzione europea dell'umanità ha vissuto, fino a poco tempo fa, in un'epoca i cui concetti giuridici erano totalmente improntati allo Stato e presupponevano lo Stato come modello dell'unità politica. L'epoca della statualità sta ormai giungendo alla fine: su ciò non è più il caso di spendere parole. Con essa vien meno l'intera sovrastruttura di concetti relativi



Alla *melancholia* si contrappone una costellazione di teorie variamente riconducibili all'idea di *global constitutionalism*, la cui interna complessità e varietà rende pressoché impraticabile l'impresa di offrirne un quadro unitario e coerente. Ciò che, tuttavia, può dirsi attraversare queste diverse linee di pensiero "globaliste" è l'idea che l'esclusiva "centratura" sullo Stato del tradizionale concetto di Costituzione renda impossibile «la tematizzazione dei fenomeni post-statali e in un certo senso sovra-statali del nostro presente»<sup>22</sup>. Il superamento della teoria costituzionale statocentrica è tuttavia un passaggio che esige un lavoro di re-immaginazione di straordinaria portata, e il cui approdo risulta quanto mai indefinito; trattasi inoltre di un'impresa che rischia di rivelarsi improduttiva nella misura in cui rimanga oscuro il concetto di Costituzione del quale si auspica il superamento.

Se è fuor di dubbio che i fenomeni finora citati – in particolare la globalizzazione economico-finanziaria, la digitalizzazione, in generale la creazione più o meno spontanea di regimi pubblici e privati transnazionali di *governance*<sup>23</sup> – siano attualmente oggetto di imponenti tentativi di *regolazione*, è corretto parlare in proposito di qualcosa di più, ovvero di un processo di autentica *costituzionalizzazione al di là dello Stato*? Ciò che bisogna chiarire, è quale apporto possa dare una qualificazione in termini costituzionali di siffatti regimi; in particolare, occorre evitare una sorta di "truffa delle etichette" che, nel tentativo di estendere la nozione di *Verfassung* oltre i confini in una certa misura tradizionali, finisca poi per indebolirne la portata semantica. D'altro canto, Carl Schmitt nella sua *Verfassungslehre* esordiva ricordando che

la parola "costituzione" ha più di un significato. In un'accezione generale della parola tutto, uomini e cose, aziende e società, è in una "costituzione" e tutto ciò è possibile può avere una costituzione. Da ciò non vien fuori nessun concetto specifico. La parola "costituzione" deve essere limitata alla costituzione dello Stato, cioè all'unità politica di un popolo, se la si vuol rendere intelligibile<sup>24</sup>.

---

allo Stato, innalzata da una scienza del diritto dello Stato e internazionale eurocentrica, nel corso di un lavoro concettuale durato quattro secoli. Lo Stato come modello dell'unità politica, lo Stato come titolare del più straordinario di tutti i monopoli, cioè del monopolio della decisione politica, questa fulgida creazione del formalismo europeo e del razionalismo occidentale, sta per essere detronizzato. Ma i suoi concetti permangono e sono ormai visti come *classici*, anche se il termine *classico* oggi suona quanto meno equivoco e ambivalente, per non dire ironico» (C. SCHMITT, *Il concetto di 'politico'*, in ID., *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1972, pp. 90-91). Commentando questa «incrinatura» del pensiero schmittiano, G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Roma-Bari, Laterza, 2005, pp. 122 ss., osserva che «la fine del monopolio statale del politico ed il venire ad esaurimento dell'epoca della statualità (fenomeni collegati, su cui il pensatore tedesco tra i primi e con più capacità ha posto l'accento), rendono del tutto improbabile pensare che si possa conservare l'unicità della categoria del politico». Di qui la constatazione che «è forse la forza del "mito" che sostiene la caparbia volontà di Schmitt e la sua ostinata difesa dell'unità del politico». Osservano come il «fantasma dello Stato» impedisca a Schmitt di andare oltre la forma politica moderna e di pensare la politica «oltre lo Stato» G. DUSO, *Miglio e il federalismo: oltre lo Stato e oltre Schmitt*, in D. PALANO (a cura di), *La politica pura. Il laboratorio di Gianfranco Miglio*, Milano, Vita e Pensiero, 2019, pp. 75-104, e G. MARRAMAO, *Potere e secolarizzazione. Le categorie del tempo*, Roma, Editori Riuniti, 1983, pp. 125 ss. Il tema costituisce uno dei nodi fondamentali delle riflessioni dei diversi Autori della raccolta di scritti curata da Giuseppe Duso *La politica oltre lo Stato: Carl Schmitt*, Venezia, Arsenale Cooperativa Editrice, 1981.

<sup>22</sup> R. KOSELLECK, *Begriffsgeschichten: Studien zur Semantik und Pragmatik der politischen und sozialen Sprache*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 2006.

<sup>23</sup> Cfr. G. TEUBNER, *Costituzionalismo della società transnazionale*, in *Rivista AIC*, 4/2013, pp. 3 ss., tema affrontato ampiamente anche in ID., *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione: l'emergere delle costituzioni civili*, Roma, Armando Editore, 2005.

<sup>24</sup> C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, 1928, tr. it. *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 15.

In verità, molti dei fraintendimenti che si riscontrano a proposito della definizione di Costituzione – basti pensare al *grand débat* sulla Costituzione europea che ha diviso gli studiosi negli anni '90 – sono dovuti, come osservava Vezio Crisafulli in tempi ormai risalenti, al fatto che

dietro la parola, non c'è – neppure circoscrivendo l'indagine al fenomeno "Stato" quale si configura nell'era moderna – un solo, pur se complesso, oggetto (e già tale sua complessità giustificherebbe la varietà dei punti di vista dai quali è suscettibile di essere riguardato). Il fatto è che gli oggetti cui si allude, accomunandoli sotto il medesimo segno linguistico, sono più di uno, dando luogo, per ciò stesso, a concetti distinti e diversi (anche se tra loro interferenti e influenzanti a vicenda)<sup>25</sup>.

Si potrebbe forse affermare che lo stesso oggetto-Constituzione nasce di volta in volta da una certa prospettiva teorica, e da essa mutua i propri caratteri fondamentali. Significa questo che la determinazione di ciò che è Costituzione è rimessa all'arbitrio soggettivo degli studiosi che se ne occupano? Certamente no, pena la riduzione del concetto ad etichetta che ciascuno può apporre a piacimento agli ordinamenti che ritenga più acconci alla propria visione del mondo. Si vuol significare, piuttosto, che data la varietà delle prospettive da cui si suole guardare all'oggetto-Constituzione (prospettive al variare delle quali varia, in un certo senso, anche l'oggetto) occorre delimitare sempre il campo concettuale di riferimento nel momento in cui ci si accinge a trattarne con qualche sistematicità i problemi.

A quale dei diversi possibili concetti di Costituzione si allude, allora, quando si parla di crisi delle costituzioni? È indifferente, in questo senso, parlare di crisi delle costituzioni o di crisi del costituzionalismo? Per non incorrere nelle gravi imprecisioni concettuali sopra accennate, occorre procedere ad una *actio finium regundorum*, sia pure con tutti i limiti propri di una definizione – per certi aspetti, necessariamente – *stipulativa*.

Le costituzioni sociali della seconda metà del Novecento rappresentano il punto d'arrivo di uno sviluppo almeno bisecolare, iniziato nel contesto europeo con la nascita dello Stato-nazione francese a seguito delle vicende rivoluzionarie. Ciò che accomuna le diverse esperienze costituzionali di questo arco temporale è la volontà di attuare «un intervento consapevole e pianificato [...] tramite una statuizione normativa a carattere potestativo, in questo tentativo di realizzare, grazie ad un controllo normativo centrale, l'uniformità dei comportamenti su tutto il territorio»<sup>26</sup>. Le costituzioni statali moderne rispondono, in particolare, ad un'esigenza di pianificazione e razionalizzazione dei rapporti economici e sociali<sup>27</sup>, resa sempre meno eludibile

---

<sup>25</sup> V. CRISAFULLI, *Costituzione (voce)*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, 1975, p. 1030. Con riferimento ai diversi significati del termine M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1994, p. 11, sottolinea che «non esiste uno schema condiviso dai costituzionalisti che li ordini, con il risultato che proprio la parola chiave della disciplina è anche una delle più oscure».

<sup>26</sup> H. HELLER, *Staatslehre*, 1934, tr. it. *Dottrina dello Stato*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1988, p. 390.

<sup>27</sup> «L'organizzazione sistematica dello Stato moderno e la calcolabilità dell'ordinamento economico capitalistico si condizionano reciprocamente»: così H. HELLER, *op. ult. cit.*, p. 417. Non dissimile il tenore della seguente notazione di M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, tr. it. *Economia e società*, vol. II, Milano, Edizioni di Comunità, 1980, pp. 29-30: «Lo "stato" non è mai necessario per l'economia, dal punto di vista puramente "concettuale". Ma naturalmente uno specifico ordinamento economico di tipo moderno non può sostenersi, indubbiamente, senza un ordinamento giuridico fornito di qualità molto particolari, quali sono in pratica possibili soltanto con un ordinamento "statuale" [...]. Gli interessi delle classi divergono tra loro come non

nell'ambito dei processi di industrializzazione dal crescere degli scambi, dalla divisione del lavoro, dalle interdipendenze sempre più strette tra classi sociali. I due obiettivi della borghesia moderna, già ben delineati nelle teorie sottostanti ai movimenti rivoluzionari settecenteschi, sono allora da una parte la garanzia di *certezza giuridica e calcolabilità delle relazioni sociali*; dall'altra la *limitazione del potere statale* in funzione di tutela di certe posizioni soggettive qualificate come *fondamentali*.

A questo scopo, ovverosia la "produzione" della realtà sociale conformemente a un piano, dovevano concorrere diversi fattori<sup>28</sup>, il cui progressivo consolidamento può ritenersi – trattandosi di processi realizzatisi nel lungo periodo – connesso e per molti aspetti intrecciato: lo sviluppo di una *burocrazia centralizzata*, diretta a garantire l'assolvimento di compiti divenuti nel tempo sempre più gravosi; una qualche forma di *chiusura politica*, garantita dal riferimento ad un gruppo sociale determinato in base al principio di territorialità – in quanto era (ed è ancora) proprio il territorio statale a circoscrivere l'ambito di validità dell'ordinamento giuridico dello Stato, a costituire il riferimento necessario per l'attribuzione della cittadinanza ecc. –; lo sviluppo di una qualche forma di *integrazione culturale*, necessaria affinché «il popolo-di-stato si trasformi in una nazione di cittadini»<sup>29</sup>; lo sviluppo di *modalità democratiche* di adozione delle decisioni fondamentali dello Stato, affinché i cittadini possano riconoscersi effettivamente come autori del diritto che va a costituire l'ordinamento giuridico complessivo.

Di questi diversi presupposti di una autentica democrazia costituzionale, l'ultimo è senza dubbio quello che ha incontrato maggiori resistenze, pur essendo essenziale e decisivo affinché diritti e libertà formalmente garantiti nelle carte costituzionali raggiungessero un certo grado di effettività. In questo senso, il passaggio dalla teoria liberale dello Stato e della Costituzione alla teoria democratico-sociale deve ritenersi giustificato già in base ai diritti fondamentali: lo Stato di diritto borghese dimostra – soprattutto nel periodo compreso tra la metà dell'Ottocento e l'inizio del Novecento – la propria incapacità di garantire a tutti un significativo sviluppo della personalità individuale<sup>30</sup>, rivelandosi così una crescente frattura tra le diverse libertà «in diritto»

---

mai, e la moderna rapidità del traffico esige un diritto funzionante in modo tempestivo e sicuro, cioè garantito da un potere coercitivo il più forte possibile; e soprattutto l'economia moderna ha, per il suo carattere peculiare, annientato gli altri gruppi che erano portatori di diritto e quindi costituivano una garanzia giuridica. Ciò è il prodotto dello sviluppo del mercato. Il potere universale dell'associazione di mercato esige da una parte un funzionamento del diritto calcolabile secondo le regole razionali. E d'altra parte l'estensione del mercato [...] favorisce, per le conseguenze ad essa immanenti, la monopolizzazione e la regolamentazione di ogni potere coercitivo "legittimo" attraverso una istituzione coercitiva di portata universale, mediante la disgregazione di tutti gli organismi coercitivi particolari, di ceto o di altra specie, fondati di solito su monopoli economici».

<sup>28</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Die Postnationale Konstellation. Politische Essays*, 1998, tr. it. *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, Feltrinelli, 2002<sup>3</sup>, pp. 36 ss.

<sup>29</sup> Ivi, p. 36.

<sup>30</sup> Opere letterarie come *Germinal*, *Oliver Twist* e *Les Misérables* descrivono la straordinaria trasformazione della realtà economica e sociale europea avvenuta nel corso dell'Ottocento, nonché la nuova «miseria urbana» e il crescente contrasto tra la prosperità del capitale e la povertà delle masse. Osserva sul punto T. PIKETTY, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, 2013, tr. it. *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani, 2014, p. 22, che «la prosperità del capitale e dei profitti industriali, in contrasto con la stagnazione dei redditi da lavoro, è nel decennio tra il 1840 e il 1850 una realtà talmente evidente che tutti ne sono perfettamente consapevoli, anche se nessuno dispone al momento di statistiche nazionali significative. È in questo contesto che si sviluppano i primi movimenti comunisti e socialisti. La prima, urgente domanda è molto semplice: a che cosa serve lo sviluppo dell'industria, a che cosa servono tutte le innovazioni tecniche, tutta quella fatica, tutti quegli esodi, se in capo a mezzo secolo di crescita industriale la situazione delle masse resta sempre così miserabile, e se si è ridotti a proibire il lavoro in fabbrica ai bambini al di sotto degli 8 anni? Il fallimento del sistema economico e politico dominante appare del tutto ovvio. La seconda domanda è altrettanto ovvia: che cosa si può dire dello sviluppo a lungo termine di un tale sistema? Il compito che Marx si propone è appunto quello di dare una risposta».

e l'effettiva possibilità di esercitare i diritti fondamentali<sup>31</sup>. A questa funzione di integrazione sociale dei gruppi meno privilegiati ottempera in misura significativa soltanto il compromesso postbellico tra capitale e lavoro corrispondente al periodo dei *trente glorieuses*, per quanto il primo esempio di costituzione sociale sia dato già dalla sfortunata Costituzione di Weimar. Tutte le diverse dimensioni finora accennate delle democrazie costituzionali entrano in crisi per effetto della globalizzazione<sup>32</sup>. Termine, quest'ultimo, ormai *bon à tout faire*, destinato a designare un fenomeno di tale portata e complessità da risultare opaco ad onta degli innumerevoli tentativi di cattura semantica, traboccante a dispetto degli argini che gli si vogliono imporre tramite le convenzioni del linguaggio<sup>33</sup>. Non manca chi fa notare come la globalizzazione sia divenuta un'ideologia che presenta l'attuale ordine mondiale quale privo di alternative, e nonostante tutto desiderabile in quanto apoteosi del libero mercato<sup>34</sup>. Una delle dimensioni più studiate di tale processo è senza dubbio l'internazionalizzazione dei mercati e dei flussi finanziari, nella misura in cui essa provoca il declino progressivo delle economie nazionali e del ruolo degli Stati nel controllo delle dinamiche macroeconomiche – aspetto su cui si tornerà più volte nel corso della presente analisi. Non conta in questa sede dare un giudizio positivo o negativo sulle diverse dimensioni del processo di globalizzazione, giudizio che peraltro non potrà che essere *sia positivo sia negativo*. Quel che interessa, piuttosto, è che la crisi della statualità, di cui si parla peraltro *ab immemorabili*, si riverbera sulla pretesa *totalizzante* delle costituzioni, sulla loro attitudine a *strutturare la realtà in base a norme*. Quanto all'indebolimento dell'apparato amministrativo statale, l'impatto della globalizzazione si legge soprattutto nella proliferazione di regimi regolatori globali e transnazionali difficilmente

---

<sup>31</sup> Cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, 1991, tr. it. *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 176. Nel senso che la possibile evoluzione verso lo stato sociale fosse «dischiusa già sin dal momento della commistione fra principio di libertà, principio di eguaglianza e principio democratico», anche M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., p. 129.

<sup>32</sup> Sorprendente ancora oggi è la lucidità con cui Marx ed Engels descrivevano, oltre un secolo e mezzo fa, le conseguenze devastanti dell'espansione del Capitale: «Con lo sfruttamento del mercato mondiale la *borghesia* ha dato un'impronta cosmopolitica alla produzione e al consumo di tutti i paesi. Ha tolto di sotto i piedi all'industria il suo terreno nazionale, con gran rammarico dei reazionari. Le antichissime industrie nazionali sono state distrutte, e ancora adesso vengono distrutte ogni giorno. Vengono soppiantate da industrie nuove, la cui introduzione diventa questione di vita o di morte per tutte le nazioni civili, da industrie che non lavorano più soltanto materie prime del luogo, ma delle zone più remote, e i cui prodotti non vengono consumati solo nel paese stesso, ma anche in tutte le parti del mondo. Ai vecchi bisogni, soddisfatti con i prodotti del paese, subentrano bisogni nuovi, che per essere soddisfatti esigono i prodotti dei paesi e dei climi più lontani. All'antica autosufficienza e all'antico isolamento locali e nazionali subentra uno scambio universale, un'interdipendenza universale fra le nazioni. E come per la produzione materiale, così per quella intellettuale. I prodotti intellettuali delle singole nazioni divengono bene comune. L'unilateralità e la ristrettezza nazionali diventano sempre più impossibili, e dalle molte letterature nazionali e locali si forma una letteratura mondiale. Con il rapido miglioramento di tutti gli strumenti di produzione, con le comunicazioni infinitamente agevolate, la *borghesia* trascina nella civiltà tutte le nazioni, anche le più barbare. I bassi prezzi delle sue merci sono l'artiglieria pesante con la quale essa spiana tutte le muraglie cinesi, con la quale costringe alla capitolazione la più tenace xenofobia dei barbari. Costringe tutte le nazioni ad adottare il sistema di produzione della *borghesia*, se non vogliono andare in rovina, le costringe a introdurre in casa loro la cosiddetta civiltà, cioè a diventare *borghesi*. In una parola, essa si crea un mondo a propria immagine e somiglianza» (K. MARX-F. ENGELS, *Manifest der Kommunistischen Partei*, 1848, tr. it. *Manifesto del Partito Comunista*, Torino, Einaudi, 2014, pp. 10-11).

<sup>33</sup> «...la globalizzazione non accade. È un simulacro, un artificio o un'arma retorica che dissimula un crescente disequilibrio, una nuova opacità, una non-comunicazione querula e ipermediatizzata, un'accumulazione massiccia di ricchezze, di mezzi di produzione, di tele-tecnologie e di armamenti sofisticati, l'appropriazione di tutti questi poteri da parte di un numero limitato di Stati o di corporazioni internazionali»: così J. DERRIDA, *Autoimmunità, suicidi reali e simbolici*, in G. BORRADORI (a cura di), *Filosofia del terrore. Dialoghi con Jürgen Habermas e Jacques Derrida*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 132.

<sup>34</sup> V. per tutti R. COX, *A perspective on Globalization*, in J. MITTELMAN (a cura di), *Globalization: Critical Reflections*, Boulder, Lynne Rienner, 1997, pp. 23 ss.

comprensibili attraverso le categorie del diritto amministrativo tradizionale, rispetto ai quali assumono un ruolo decisivo non solo organizzazioni internazionali o intergovernative, ma anche attori non pubblici, creatori delle più svariate forme di *private ordering*<sup>35</sup>. Trattasi del c.d. *global administrative law*<sup>36</sup>, cui non si può tuttavia guardare come ad un ulteriore “livello” nel governo della cosa pubblica, essendo piuttosto un intreccio di competenze sempre più complesso, articolato secondo movimenti orizzontali e verticali e svolgentesi attraverso fenomeni di contaminazione e ibridazione tra ordinamenti sulla base di un nucleo di principi comuni.

Per quanto concerne invece la “tenuta” dei confini, sia quelli visibili dati dalle frontiere fisiche, sia quelli immateriali dati da fattori di chiusura politica, culturale, religiosa e sociale, risulta quasi scontato osservarne la fluidità sempre crescente e la sempre maggiore difficoltà degli Stati a controllare e regolare le modalità in cui tale fluidificazione si realizza. A proposito, in particolare, del secondo aspetto (le frontiere “immateriali”), i livelli consolidati di relativa omogeneità socio-culturale entro gli Stati-nazione sono messi in discussione da tempo, in ragione del progressivo instaurarsi di una *società multiculturale*. Quest’ultimo fenomeno risulta peraltro irriducibile a letture semplicistiche. Le costituzioni pluraliste contemporanee sono perlopiù attrezzate a «contenere» la proliferazione delle identità, riconoscendo i diritti delle minoranze religiose, culturali e linguistiche e consentendo a chiunque di riconoscersi nella tavola dei valori costituzionali. È la tensione universalistica del costituzionalismo democratico – che si coglie *in nuce* in una delle sue pagine albeggianti, la *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino* del 1789<sup>37</sup> – a spiegare l’elasticità delle disposizioni sui diritti fondamentali, tale da consentirne entro certi limiti l’estensione ai non cittadini. I problemi maggiori sono legati da una parte alle chiusure nazionalistiche, connesse al risorgere di tendenze xenofobe talvolta stimolate proprio dai processi di globalizzazione<sup>38</sup>, dall’altra ad un atteggiamento per certi versi

---

<sup>35</sup> Cfr. G. TEUBNER, *Costituzionalismo della società transnazionale*, cit., pp. 4 ss.

<sup>36</sup> Per quanto concerne la dottrina italiana, si veda *ex multis* S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, Einaudi, 2009 e M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, il Mulino, 2000.

<sup>37</sup> Occorre peraltro ricordare che questa stessa ambiguità della *Déclaration*, nel suo riferirsi sia all’*homme* sia al *citoyen*, è evidenziata da G. AGAMBEN, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino, Einaudi, 2005, pp. 139 ss., per affermare che «Nel sistema dello Stato-nazione, i cosiddetti diritti sacri e inalienabili dell’uomo si mostrano sprovvisti di ogni tutela e di ogni realtà nel momento stesso in cui non sia possibile configurarli come diritti dei cittadini di uno stato». Secondo l’A. il problema della cittadinanza non è attualmente affrontato in modo adeguato in quanto si trascura il fatto che «le dichiarazioni dei diritti rappresentano la figura originaria dell’iscrizione della vita naturale nell’ordine giuridico-politico dello Stato-nazione» (ivi, p. 142). La radicalizzazione del paradigma *Blut und Boden* da parte delle ideologie fascista e nazista rappresenta perciò, entro questa prospettiva, il risvolto della crisi dello Stato-nazione dopo il primo dopoguerra e della crescente incapacità del nesso nascita-nazione di svolgere la propria funzione legittimante. Di conseguenza «da una parte gli Stati-nazione operano un massiccio reinvestimento della vita naturale, discriminando al suo interno una vita per così dire autentica e una nuda vita priva di ogni valore politico [...]; dall’altra, i diritti dell’uomo, che avevano senso solo come presupposto dei diritti del cittadino, si separano progressivamente da questi e vengono utilizzati al di fuori del contesto della cittadinanza al fine supposto di rappresentare e proteggere una nuda vita che viene a trovarsi in misura crescente espulsa ai margini degli Stati-nazione, per essere poi ulteriormente codificata in una nuova identità nazionale» (ivi, p. 147). È dunque il legame della categoria di cittadinanza con la macchina giuridico-politica dell’Occidente – e con il «vuoto incessante» che quest’ultima custodisce al suo centro – che induce l’Autore ad affermare la necessità di una «destituzione» di essa come dispositivo (vedi ID. *L’uso dei corpi*, Vicenza, Neri Pozza, 2017<sup>4</sup>, p. 346).

<sup>38</sup> Sottolinea questa opacità dei processi di globalizzazione, ritenendo che essi corrispondano in larga misura ad un fenomeno di «occidentalizzazione del mondo», D. ZOLO, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, Feltrinelli, 2015<sup>5</sup>, pp. 161 ss., il quale aggiunge che «ciò che sta accadendo su scala mondiale è piuttosto un processo di “creolizzazione”: si tratta dell’adozione da parte di una grande quantità di “popolazioni indigene” di una cultura straniera, quella tecnico-scientifico-industriale, che non produce ordine e integrazione comunitaria, ma contaminazione, resistenza e disordine. Oppure si tratta dell’emergere di “terze culture” deterritorializzate, legate alla accelerazione degli scambi, al turismo internazionale e al consumismo, sviluppate da chi, in Occidente, è cosmopolita per ragioni professionali: ma si tratta di un fenomeno sociologicamente molto ristretto e privo di universalità. La globalizzazione, insomma, non produce una omogeneizzazione culturale del mondo, come

opposto, ovvero il *multiculturalismo forte* o *a mosaico*<sup>39</sup>. Secondo tale ultima concezione, i gruppi e le culture umane sono entità chiaramente circoscrivibili e riconoscibili che, dotate di confini stabili, coesistono «come tessere musive»<sup>40</sup>; la conseguenza, sul piano normativo, è una visione a compartimenti stagni, il cui atteggiamento apparentemente accomodante nei confronti di gruppi minoritari finisce per consentire, involontariamente, maltrattamenti e discriminazioni nei confronti di soggetti appartenenti a queste stesse comunità (legittimandone così una *deminutio* in quanto cittadini). Più in generale, come ha ben sintetizzato un'autorevole studiosa del multiculturalismo, si rischia sempre di finire in trappola «tra la Scilla della criminalizzazione e del controllo di queste comunità e la Cariddi della tolleranza multiculturalista»<sup>41</sup>. Sarebbe al contrario opportuno evitare di reificare le identità culturali e accantonarne ogni visione etno-naturalistica, ritenendo di essere piuttosto di fronte all'*interazione tra diverse narrazioni* nella quale i confini tra il «noi» e l'«altro» sono confini mobili, sempre rimessi in discussione dalla comune partecipazione ad un'arena politica democratica e rispettosa del pluralismo.

Per quanto concerne l'indebolimento degli Stati nazionali sotto il profilo del governo dell'economia, è noto come questo processo sia stato accelerato dall'abbandono del sistema di Bretton Woods all'inizio degli anni Settanta<sup>42</sup> e dal conseguente passaggio al liberalismo transnazionale come «nuovo ordine mondiale»<sup>43</sup>. Nessuno ha più dubbi sulla portata dei processi di globalizzazione economico-finanziaria. Si sono moltiplicate le imprese transnazionali dotate di una catena mondiale di produzione e distribuzione e di un'enorme influenza sul piano politico e culturale<sup>44</sup>; le transazioni finanziarie globali hanno raggiunto livelli straordinari; la circolazione

---

pretendevano i teorici della modernizzazione e della convergenza, ma stimola reazioni particolaristiche che rivendicano l'identità di codici particolari radicati nelle nazioni e nelle etnie».

<sup>39</sup> V. per tutti S. BENHABIB, *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, 2002, tr. it. *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, Bologna, il Mulino, 2005.

<sup>40</sup> Ivi, pp. 27 ss.

<sup>41</sup> Ivi, p. 142.

<sup>42</sup> Individua nella sospensione degli accordi di Bretton Woods da parte degli Stati Uniti, avvenuta nel 1971, «un primo momento chiave per l'avvio di un nuovo sistema economico a trazione finanziaria», *ex multis*, M.R. FERRARESE, *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 67 ss. Ivi l'A. evidenzia la portata epocale di un tale superamento alla luce del fatto che i suddetti accordi non si limitavano a perseguire la regolazione del sistema monetario internazionale, ma si ponevano, altresì, chiari obiettivi di politica economica. Essi consentivano agli Stati di gestire la ripresa economica dopo la guerra, mediante una internazionalizzazione «moderata» dei commerci. La fine del sistema di Bretton Woods segna, così, la rottura di quel particolare compromesso tra politica ed economia e il passaggio ad un sistema più squilibrato in favore dell'economia. Nello stesso senso G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, cit., pp. 13 ss.

<sup>43</sup> Osserva C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, p. 176, che «Nei due secoli di sviluppo del costituzionalismo moderno, vi erano state fasi di globalizzazione, specie quando, tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, l'impero commerciale britannico si estendeva sull'intero pianeta tranne la Cina: ma era riconducibile a uno stato che aveva fondato sul commercio la propria potenza coloniale, al punto da raggiungere una posizione egemonica sugli altri. Nulla di tutto ciò si stava verificando alla fine del XX secolo. I processi di globalizzazione erano stati avviati da una combinazione non programmata di eventi politici, quali le decisioni dei governi Thatcher e Reagan di liberalizzare i mercati finanziari, il crollo del blocco sovietico, l'adesione della Cina all'Organizzazione Mondiale del Commercio, e di innovazioni tecnologiche che a loro volta innescavano processi alimentati dalla crescita incessante del volume della finanza globale, con una corrispondente difficoltà di individuarne i contorni. Non a caso fiorì una letteratura che decretava già dal titolo dei volumi "la fine" delle componenti basilari del paesaggio costituzionale, quali statonazione, storia, geografia, politica, democrazia, territorio, lavoro, potere, senza dare conto dell'"inizio" di qualche altra cosa».

<sup>44</sup> Osserva C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 49-50, che «L'azienda classica aveva una proprietà più o meno stabile, una forza lavoro composta da personale dipendente, spesso incoraggiato da contratti a lungo termine, e una reputazione presso i clienti acquisita tramite l'esperienza prolungata nel settore. L'azienda contemporanea archetipica è proprietà di una costellazione sempre mutevole di azionisti, che si scambiano le loro quote via computer; fa uso di una miriade di forme di lavoro per poter raccogliere combinazioni fluttuanti di lavoratori evitando di assumerli da dipendenti: chi lavora per questa azienda di rado è in condizione di identificarvisi e porsela come obiettivo. Anziché cercare una reputazione per la qualità

finanziaria si è progressivamente resa autonoma «in una sua dinamica specifica, svincolata dall'economia reale»<sup>45</sup>. La rapidità dei flussi finanziari e l'aumento della concorrenza tra le imprese a livello globale hanno contribuito a determinare la crisi fiscale degli Stati, sempre meno in grado di rastrellare risorse tramite la tassazione in vista dell'attuazione di politiche redistributive e di sostegno all'occupazione. Proprio la natura endemica della disoccupazione ha a sua volta sovraccaricato i sistemi di protezione sociale, inserendosi in un circolo vizioso che mette in discussione gli assi portanti del modello sociale sviluppatosi in Europa a partire dal secondo dopoguerra (il c.d. «modello sociale europeo»). Proprio in Europa, in particolare rispetto ai Paesi che hanno aderito al progetto di integrazione, il progressivo esautoramento degli Stati dal controllo dell'economia si è svolto secondo una dinamica del tutto peculiare, che ha visto inizialmente la *liberalizzazione degli scambi* – essendovi all'orizzonte la costruzione del mercato comune – convivere con la *perdurante sovranità monetaria e fiscale dei Paesi membri*<sup>46</sup> – in vista dell'attuazione delle politiche redistributive e di sostegno all'occupazione fissate nelle costituzioni democratico-sociali del dopoguerra. Successivamente, soprattutto a partire dagli Novanta, sono esplose diverse contraddizioni all'interno del processo di integrazione, fino a quel momento ritenuto inarrestabile: dagli squilibri scaturiti a seguito della creazione della comunità monetaria (la c.d. «Eurozona») all'accelerazione del processo di costituzionalizzazione formale dei Trattati (poi, com'è noto, arenatosi), dalla crisi dei bilanci pubblici (esplosa a seguito della crisi finanziaria del 2007-2008) all'emergere di un diffuso sentimento anti-europeista in pressoché tutti gli Stati membri.

Sia le politiche redistributive che avevano un ruolo centrale nel «compromesso keynesiano» dell'Europa del secondo dopoguerra sia i processi di partecipazione democratica garantiti dal modello sociale europeo sembrano caduti entro una spirale negativa che determina una diffusa percezione della crisi delle costituzioni democratico-sociali. La combinazione dei citati processi di globalizzazione economico-finanziaria e integrazione sovranazionale, indebolendo le strutture costituzionali statali in particolare rispetto alla funzione dei Parlamenti, induce a domandarsi fino a che punto il modello democratico-rappresentativo possa reggere l'urto dell'affermazione di una nuova concezione del potere, connessa da alcuni dei maggiori filosofi del Novecento all'avvento dell'«età della tecnica». Altrove questo processo è stato denominato di *decostituzionalizzazione*<sup>47</sup>. Lyotard afferma che nella società post-moderna dominata dalla

---

dei suoi prodotti, cambia frequentemente il nome e la sfera di attività usando la pubblicità e le tecniche di marketing per conquistarsi un'immagine temporanea, che può essere sostituita e ristrutturata dopo un periodo relativamente breve. Per la clientela è difficile individuarne le tracce: l'invisibilità diventa un'arma».

<sup>45</sup> J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, cit., p. 40.

<sup>46</sup> Lo ha sottolineato recentemente, *ex multis*, A. CANTARO, *L'imperialismo del libero scambio. La costituzione economica europea nell'epoca del neo-mercantilismo globale*, in *Federalismi.it*, 16/2018, p. 5.

<sup>47</sup> Questa espressione si ritrova in particolare in H. HOFMANN, *Riflessioni sull'origine, lo sviluppo e la crisi del concetto di Costituzione*, in S. CHIGNOLA–G. DUSO (a cura di), *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell'Europa*, Milano, FrancoAngeli, 2005, p. 236, e A. BRANDALISE, *Democrazia e deconstituzionalizzazione*, in *Filosofia politica*, 3/2006, pp. 403-414. La letteratura sulla crisi delle costituzioni democratiche nel mondo globalizzato è, come si può immaginare, sterminata; ci si limiterà a segnalare gli scritti ritenuti più significativi. Sulla necessità di «ripensare» il concetto di Costituzione e sul federalismo come via di superamento delle aporie e della spolitizzazione a cui i concetti moderni della dottrina dello Stato hanno dato luogo, v. M. BERTOLISSI–G. DUSO–A. SCALONE (a cura di), *Ripensare la costituzione. La questione della pluralità*, Monza, Polimetrica, 2008; G. DUSO–A. SCALONE (a cura di), *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Monza, Polimetrica, 2010 e G. DUSO, *La costituzione mista e il principio del governo: il caso Althusius*, in *Filosofia politica*, 1/2005, pp. 77-96; ulteriori lavori che mettono in questione la dogmatica del diritto costituzionale, mostrandone la genesi e la

tecnica «la nostra vita è votata all'accrescimento della potenza», e che la legittimazione del potere finisce per consistere «nell'ottimizzazione delle prestazioni del sistema, nell'efficacia»<sup>48</sup>. Questa logica della «miglior prestazione», aggiunge Giuseppe Volpe, finisce per sgretolare

tutte le metanarrazioni o, se le mantiene in vita, è per strumentalizzarle e sfruttare ai propri fini il loro residuo potenziale retorico; tra queste, il concetto stesso di costituzione, finora concepito (al di là dei diversi contenuti assunti) come una grande e fondamentale narrazione legittimante la convivenza sociale. Questo concetto si rivela una favola nell'età della tecnica, nella quale l'unica fundamentalità è la necessaria potenza della tecnica, in quanto l'unica in grado di garantire agli uomini la sopravvivenza e la migliore convivenza possibile. Le costituzioni, delegittimate come metanarrazioni, scadono al ruolo (in verità, ora più utile e produttivo) di protocolli, cioè di generali regole procedurali e organizzative, essenzialmente funzionali al dispiegarsi della tecnica e delle sue necessità<sup>49</sup>.

Prendere atto di questo processo e indagarne i più diversi profili non significa legittimare anche sul piano teorico il declino delle costituzioni democratiche come fondamenti del vivere sociale, né aderire alle più diverse narrazioni della «fine della storia». La cultura postmoderna si caratterizza – quantomeno in molte delle sue descrizioni – per il suo cinismo, per la mancanza di fiducia nel futuro, per la convinzione diffusa che i cittadini abbiano perduto la capacità di autogovernarsi democraticamente e di agire in modo da modificare in meglio l'ambiente sociale. Questo senso di sterilità culturale e politica finisce per pervadere anche le analisi teoriche in campo filosofico, politico e giuridico, tramite un processo che si autoalimenta – il filosofo inglese Mark Fisher ha parlato, a questo proposito, di «impotenza riflessiva»<sup>50</sup>. Il Novecento è il secolo della *Krisis*; ma *krisis* è un concetto che ha una storia di lunga durata, che non deve essere necessariamente ridotta ad una logica del deperimento. L'attuale crisi delle costituzioni democratiche può allora essere riguardata come straordinaria sfida speculativa, «per un rinnovamento che non sia un ritorno»<sup>51</sup>. Si potrebbe dire, anzi, che il compito del costituzionalista è in un tale contesto ulteriormente valorizzato, poiché «proprio nel momento in cui si assiste all'affermazione di un ordine giuridico e politico non privo di venature autoritarie, è responsabilità degli studiosi di diritto costituzionale continuare ad occuparsene per evidenziarne tutte le criticità»<sup>52</sup>.

#### 4. Asimmetrie

---

determinatezza storica, si possono reperire in [www.cirpge.it](http://www.cirpge.it), sito del gruppo di ricerca padovano sul lessico politico e giuridico europeo. Per quanto concerne il rapporto tra sapere storico e scienza del diritto costituzionale sono fondamentali altresì i contributi di Paolo Grossi, da *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza, 1995 a *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2017, passando per *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffrè, 2001. Sulla crisi della forza normativa delle costituzioni e le prospettive di una «costituzionalizzazione oltre lo Stato», v. D. GRIMM, *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1991 e soprattutto ID., *Die Zukunft der Verfassung II: Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung*, Berlin, Suhrkamp, 2012, nonché G. AZZARITI-S. DELLAVALLE, *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014.

<sup>48</sup> J.F. LYOTARD, *La condition postmoderne*, 1979, tr. it. *La condizione postmoderna. Rapporto sul sapere*, Milano, Feltrinelli, 1981, p. 7.

<sup>49</sup> G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 258.

<sup>50</sup> M. FISHER, *Realismo capitalista*, cit., pp. 58 ss.

<sup>51</sup> Ivi, p. 149.

<sup>52</sup> M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, Cedam, 2013, p. 361.



«Era una gioia enorme sentirgli definire qualcosa come “il vero”, era un’ancora, un appiglio, che rendeva l’interrogarsi intorno alla “cosa principale” non più del tutto vano. “Se non ti piace sei uno scioperato” mi diceva. “Considerare le relazioni ordinatrici, alla fin fine, è quanto di meglio esista. L’ordine è tutto. Epistola ai Romani, capitolo tredici: Le cose che sono da Dio, sono ordinate”.»  
(T. Mann, *Doctor Faustus*)

La storia dell’integrazione europea è una storia di relazioni asimmetriche. Di ciò si è sempre avuta consapevolezza, e non tanto per ciò che riguarda la diversità dei punti di partenza dei diversi Stati membri sul piano dello sviluppo economico, quanto piuttosto per la volontà di usare l’economia come leva dell’integrazione politica – ciò che implica, appunto, un’asimmetria tra le linee di sviluppo dell’integrazione complessiva da colmarsi gradualmente. Il nucleo dell’idea monnetiana risiedeva, d’altro canto, proprio nella funzione *anticipatrice*, di impulso, propria dell’economia rispetto all’unificazione politica. L’esito ultimo, non privo di chiaroscuri, di tale strategia apparirà più evidente dopo aver articolato questa parte dell’indagine nei seguenti passaggi.

1) L’avvio del progetto di integrazione europea costituiva l’esito di una pluralità di fattori, alcuni dei quali riconducibili ad un *background* teorico non privo di tratti utopistici, altri in un certo senso contingenti, legati al contesto storico-politico europeo e mondiale del dopoguerra. Il passaggio dalla fase delle idee e dei manifesti a quella dell’azione politica fu determinato in particolare dalle tensioni connesse alla guerra fredda e dalla volontà di scongiurare una volta per tutte il conflitto franco-tedesco mediante la creazione di un’unione mineraria. Non solo il progetto di unificazione si connotava fin dall’inizio per la sua “eccedenza”, sotto il profilo politico, rispetto al fine immediato di mettere in comune l’amministrazione del mercato del carbone e dell’acciaio; ma proposte di creazione di una organizzazione sovranazionale avente la forma di Stato federale o federazione di Stati emersero già alla fine degli anni Cinquanta, in sede di discussione sulla Comunità Europea di Difesa (CED). Fu proprio il fallimento di quest’ultima, causato dall’opposizione francese, a determinare un apparente ripiegamento del progetto europeo su posizioni meno ambiziose sul piano politico-istituzionale, e fondate piuttosto sull’idea di *integrazione funzionale*. In breve, il fallimento della CED confermò che l’economia doveva essere *idée directrice* nello sviluppo dell’integrazione<sup>53</sup>.

Questo indirizzo «economico-funzionale» ha determinato conseguenze significative rispetto al prosieguo del processo di integrazione – conseguenze spesso trascurate dalla dottrina che indaga la struttura dell’Unione. In primo luogo, la forma dell’integrazione fu concepita fin dall’inizio *sovranazionalmente*, affidandosi i meccanismi regolatori ad una burocrazia composta di esperti, dotati delle conoscenze tecniche indispensabili, e non contemplandosi alcuna significativa modalità di partecipazione della cittadinanza<sup>54</sup>. In secondo luogo, la costruzione

---

<sup>53</sup> Cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Welchen Weg geht Europa?*, in ID., *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*, 1999, tr. it. *Dove sta andando l’Europa?*, in ID., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all’Europa unita*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 175.

<sup>54</sup> Ivi, p. 177.

progressiva di un mercato comune aveva una naturale *tendenza espansiva*, in quanto non esiste settore della vita che non possa acquisire rilevanza economica – si pensi alla necessità di un’armonizzazione, anche minima, che si manifestò molto presto in ambiti quali la formazione e gli studi, l’ammissione alle professioni e gli albi professionali, la ricerca, la tecnologia ecc. In terzo e ultimo luogo, ciascuno dei settori testé menzionati era preso in considerazione *esclusivamente sotto il profilo dell’economia di mercato*: Böckenförde, in un suo scritto sull’integrazione, rileva come ciò avesse

una sua logica in base al punto di partenza, ma significa anche che tale punto di vista diventa l’unico normativamente determinante, disponendo del preponderante diritto comunitario. Invece a tutto quanto precede o va al di là di ciò non si attribuisce alcuna importanza sostanziale: sono cose che non limitano la prospettiva economica, anzi *ne vengono determinate e limitate*<sup>55</sup>.

Proprio sulla base di questa annotazione del costituzionalista tedesco, si può rilevare come una delle convinzioni profonde dei *Founding Fathers* europei, ossia che si potesse e dovesse anteporre l’economia alla politica, trattando queste ultime come settori in un certo senso separati, abbia iniziato a svelare importanti contraddizioni dopo il Trattato di Maastricht. Commentando la *German Theory* sull’integrazione europea, Roberto Esposito osserva in proposito che «le opzioni macroeconomiche sono già di per sé politiche, e dunque politicamente orientate»<sup>56</sup>, in quanto il Politico non è un settore come gli altri, ma li attraversa tutti. Ciò spiega come mai il generale indebolimento della capacità redistributiva dello Stato-nazione abbia assunto una caratterizzazione peculiare nel contesto dell’unificazione europea, sovrapponendosi agli effetti della globalizzazione un fenomeno di progressiva *scissione nella cura del bene comune*, nel senso che «la necessaria responsabilità complessiva e competenza normativa non è giuridicamente domiciliata né presso la CE né presso gli Stati membri. Alla CE manca la competenza al di là dell’economia, e agli Stati membri, anche se il loro carattere di Stati implica una responsabilità complessiva, manca la facoltà di intervenire sulla normativa comunitaria indirizzata a realizzare le quattro libertà dei cittadini del Mercato»<sup>57</sup>.

2) Per quanto le modifiche ai Trattati che si sono susseguite negli ultimi vent’anni (in particolare quelle decise a Lisbona) abbiano ampliato in misura decisiva le competenze dell’Unione, al punto che sarebbe ora del tutto improprio affermare che quest’ultima non ha competenze al di fuori dell’economia, le contraddizioni immanenti alla suddetta *idée directrice* dell’integrazione sono ugualmente esplose. A mostrare la corda è stata in particolare la convinzione che la regolazione dall’alto del mercato comune e la garanzia della concorrenza, da una parte, e le

---

<sup>55</sup> Ivi, p. 178.

<sup>56</sup> R. ESPOSITO, *Da fuori. Una filosofia per l’Europa*, Torino, Einaudi, 2016, p. 214.

<sup>57</sup> E.W. BÖCKENFÖRDE, *Dove sta andando l’Europa?*, cit., p. 183. Si potrebbe peraltro obiettare come il richiamo ai condizionamenti sovranazionali sia molto spesso un pretesto: lo ricorda M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 3, che «gli Stati sono pur sempre i “signori dei Trattati” e [...] le istituzioni comunitarie o sono direttamente composte da rappresentanti degli Stati o sono occupate da personale che gli Stati contribuiscono a scegliere. Come è stato efficacemente scritto [...], “States are more powerful than is often claimed” e sono sempre e solo gli Stati che scelgono se, quando e quanto del loro potere decisionale trasferire a sedi più o meno tecniche e neutrali».

principali opzioni macroeconomiche in funzione redistributiva (in sostanza, le politiche sociali tipiche del *Welfare State*), dall'altra, potessero correre su binari paralleli, senza «interferenze destabilizzanti»<sup>58</sup> tra le istituzioni rispettivamente responsabili. A tale errore prospettico si aggiungeva il «combinato disposto» della creazione dell'unione monetaria<sup>59</sup> e dell'imposizione di rigorosi parametri numerici alla discrezionalità degli Stati in materia di bilancio. Tali decisioni hanno riproposto gli schemi già osservati in precedenza: l'integrazione economica come costrizione oggettiva all'unione politica<sup>60</sup> e la sottrazione di settori fondamentali della politica complessiva dalle possibilità di autogoverno democratico delle comunità statali, in vista della loro devoluzione ad autorità indipendenti.

Delle diverse obiezioni a questi ultimi passaggi dell'unificazione europea si possono richiamare le due seguenti. In primo luogo, è diffusa tra gli economisti l'idea che in un'area valutaria non ottimale si possano evitare o attenuare i c.d. «*shock* asimmetrici» solo tramite forme di compensazione finanziaria e operazioni di trasferimento tra gli Stati, le quali a loro volta presuppongono un certo grado di solidarietà tra i medesimi. Al momento del passaggio all'unione monetaria difettavano forme significative di coordinamento tra gli Stati dell'Eurozona in materia di politiche di bilancio, sociali e del lavoro<sup>61</sup>, aspetto cui si è tentato di rimediare negli anni

---

<sup>58</sup> A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 3/2017, p. 6. Ivi l'A. osserva altresì che «Le modalità decisionali dell'Unione rendono impervio se non impossibile il raggiungimento del consenso su materie delicatissime, come la fiscalità o l'assistenza sociale, ad es.; ne deriva che ciò che si realizza per "demolizione" (la c.d. "integrazione negativa", ossia l'abbattimento di ostacoli giuridico-normativi nazionali alla libera circolazione dei fattori di produzione, prevalentemente operata per via giurisprudenziale) non viene poi riequilibrato attraverso la (necessaria) ricomposizione a livello europeo dei beni e interessi costituzionali coinvolti (la c.d. "integrazione positiva", da attuarsi per via di legislazione europea)».

<sup>59</sup> Osserva B. DE GIOVANNI, *Sovranità: il labirinto europeo*, in *Lo Stato*, 1/2013, p. 28, che «Nella sovranità afferente allo Stato sociale la sovranità democratica è stata esaltata. Quella sovranità è fondata sul demos, e, insieme, ha contribuito in modo decisivo a costituirlo. Ma lo Stato sociale è sintesi di politica sociale, economica e monetaria. Il trasferimento (isolato) della politica monetaria nel corpo delle istituzioni europee ha disarticolato quella connessione e quindi ha disarticolato il demos così come si era formato nelle coordinate indicate. Ecco perché il problema della democrazia ha cambiato di scala, perché qualcosa è intervenuto a modificare la fisionomia del demos e la crisi ha manifestato questa disarticolazione in modo evidente, cosa che prima era come nascosta nel corpo profondo di un sistema che appariva relativamente compatto».

<sup>60</sup> Secondo A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro*, cit., p. 146, in particolare «L'azzardo di Maastricht non è frutto della consapevolezza di un superiore grado di integrazione tra gli Stati membri tale da permettere l'unificazione monetaria prima di quella politico-fiscale, confidando che quest'ultima sarebbe seguita, bensì della perdita di consapevolezza della lezione keynesiana e della improvvida fiducia nella capacità autoregolatrice dei mercati. Inconsapevolezza o ripudio della lezione keynesiana che si sposa con la progressiva conversione dei partiti socialdemocratici all'idea neoliberale della superfluità delle garanzie collettive dai rischi sociali del capitalismo».

<sup>61</sup> Con riferimento alle condizioni necessarie per la creazione di una moneta unica, P. KRUGMAN, *End This Depression Now!*, 2012, tr. it. *Fuori da questa crisi, adesso!*, Milano, Garzanti, 2013<sup>2</sup>, pp. 191 ss., sottolinea come l'UE presentasse sì un interscambio commerciale molto intenso tra gli Stati membri, ma non raggiungesse condizioni adeguate rispetto a due requisiti altrettanto importanti come la mobilità della manodopera e l'integrazione delle politiche fiscali. Un'accurata ricostruzione dei capisaldi della «teoria delle aree valutarie ottimali» (c.d. teoria AVO), e delle critiche cui è stata sottoposta, è offerta da P. DE GRAUWE, *Economics of Monetary Union*, 2018<sup>11</sup>, tr. it. *Economia dell'unione monetaria*, Bologna, il Mulino, 2019, pp. 15-76, il quale articola altresì una complessa analisi costi-benefici (ivi, pp. 77-127) di un'unione monetaria, con attenzione preminente al contesto europeo. È opinione dell'Autore che un'unione monetaria incompleta, qual è l'Eurozona, possa rimediare alla propria fragilità solo completando il processo di unificazione politica, ciò che ridurrebbe la possibilità del verificarsi di *shock* asimmetrici e compenserebbe la debolezza strutturale di un sistema in cui i governi emettono i propri strumenti del debito in una moneta che non controllano. L'unificazione politica è dunque necessaria «perché l'Eurozona ha indebolito drasticamente il potere e la legittimazione degli stati-nazione senza creare una nazione a livello europeo. A lungo andare questo stato di cose è insostenibile» (ivi, p. 186). Altra modifica istituzionale necessaria, secondo De Grauwe, consiste nel conferire alla BCE il ruolo di prestatore di ultima istanza nel mercato dei titoli di stato – funzione che la stessa BCE ha riconosciuto come necessaria a partire dal 2012 con l'adozione del controverso programma OMT (*Outright Monetary Transactions*). La fragilità dell'assetto attuale ha fatto sì che finora diversi paesi fossero costretti, come è noto, ad adottare pesanti misure di austerità che li hanno condotti ad un «cattivo equilibrio» (ivi, p. 151). Il passaggio all'unione monetaria non ha pertanto risolto i problemi di instabilità sistemica che avevano indotto gli stati europei ad abbandonare lo SME (Sistema Monetario Europeo) per creare l'Eurozona; semplicemente, il passaggio da un regime di cambi ancorati a un'unione monetaria ha «spostato la fonte dell'instabilità dai mercati dei cambi ai mercati dei titoli pubblici nazionali» (*ibid.*).

successivi. In secondo luogo, la cessione della sovranità monetaria da parte dei singoli Stati non è stata in alcun modo compensata dalla creazione di una sorta di *sovranità condivisa* a livello sovranazionale, in quanto è stata istituita una Banca Centrale dotata di indipendenza persino maggiore di quella della *Bundesbank*<sup>62</sup>, e affidataria del compito di tutelare la stabilità dei prezzi – obiettivo prioritario cui sono subordinati tutti gli altri, in particolare il sostegno all’occupazione e la crescita. Come è stato condivisibilmente sottolineato in dottrina, si sono sottovalutati i costi e gli squilibri di questa «anticipazione»:

dinanzi ai limiti di una mobilità del lavoro bassa e all’assenza di solidarietà federale verso le economie colpite da *shock* asimmetrici, la perdita del potere di aggiustare i *deficit* commerciali con l’estero manovrando i tassi di cambio (svalutazione) lascia alle economie nazionali il solo strumento della deflazione interna, ossia la riduzione dei salari e il taglio della spesa sociale, con sterilizzazione del potere dei sindacati<sup>63</sup>.

L’insostenibilità di questo modello di *governance* economica e monetaria è venuta definitivamente alla luce solo negli anni della crisi dei debiti sovrani – dalla quale, peraltro, non siamo ancora usciti –, al punto che la stessa BCE è dovuta intervenire sui mercati finanziari per

---

<sup>62</sup> Sulle ragioni per cui la Bundesbank è stata presa a modello per la BCE, e sull’importanza del paradigma monetarista in questo processo, v. P. DE GRAUWE, *op. ult. cit.*, pp. 207 ss.

<sup>63</sup> A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell’euro*, cit., pp. 23-24; sottolinea come l’euro abbia eliminato un’importante variabile di autonomia politica della costituzione del mercato comune, obbligando gli Stati membri a ricorrere allo «strumento neoliberalista della svalutazione interna», anche W. STREECK, *Tempo guadagnato*, cit., p. 202. Per quanto concerne il contesto italiano, le basi del mutamento del regime monetario erano state poste già nei decenni precedenti, nel quadro di un clima intellettuale – poi divenuto *mainstream* – sempre più orientato a superare il modello italiano di inflazione elevata associata alla flessibilità del cambio quali strumenti di difesa della competitività e dell’occupazione, e ad «importare» la cultura del rigore e della stabilità dei prezzi. Un’efficace sintesi di questi passaggi fondamentali della storia politica ed economica del nostro Paese si trova, *ex multis*, in M. SALVATI, *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 64 ss. e S. CESARATTO–G. ZEZZA, *Farsi male da soli. Disciplina esterna, domanda aggregata e il declino economico italiano*, in *L’industria*, 2/2019, pp. 279-318. Nel secondo scritto citato, in particolare, si riportano le tre tappe più significative del passaggio dal vecchio al nuovo regime monetario: la decisione di entrare nello SME, nel 1979; la sconfitta dei sindacati dopo un lungo sciopero alla FIAT, nel 1980 (secondo l’A. questa disfatta mette fine alla lunga stagione di conflitti tra capitale e lavoro culminata nell’autunno caldo del 1969, e conduce ad un nuovo regime di relazioni industriali); il cosiddetto «divorzio» tra Tesoro e Banca d’Italia, nel 1981. In questo periodo, connotato dalla costante disarmonia tra regime monetario e politiche fiscali e dall’incapacità di raggiungere un compromesso sociale interno sulla distribuzione del reddito, elevati tassi di interesse reali, un tasso di inflazione superiore a quello dei concorrenti e la permissività fiscale, in un sistema di cambi fissi, hanno dato vita ad un «mix esplosivo» (ivi, p. 296), i cui risultati furono «l’allargarsi del disavanzo estero e delle passività nette sull’estero e la incapacità delle autorità di bilancio di stabilizzare il rapporto debito pubblico/PIL» (*ibid.*). Efficace, per quanto tutt’altro che rassicurante, la sintesi finale del medesimo scritto, che copre il periodo compreso tra l’avvio del nuovo regime monetario e i giorni nostri: «Il primo periodo del nuovo regime (1979-1992) vide la combinazione incoerente dell’autoimposto vincolo estero con una politica fiscale espansiva che immolò il rapporto debito pubblico/PIL quale vittima sacrificale. Nell’interludio 1992-95, nonostante l’allentamento del vincolo estero e il severo orientamento fiscale, l’aumento dei tassi di interesse (favorito dalla liberalizzazione dei movimenti di capitale e, forse, dalla mancanza di fiducia degli investitori nella stabilizzazione della lira e del bilancio pubblico) accrebbe ulteriormente il menzionato rapporto. Dal 1995 l’aggiustamento fiscale si fece più efficace, aiutato dall’orientamento fiscale restrittivo ma soprattutto dai tassi di interesse in diminuzione, particolarmente da quando gli investitori considerarono probabile l’adesione dell’Italia alla moneta unica nel gruppo di testa. Il successivo periodo 1999-2007 vide la combinazione di una politica fiscale restrittiva e del lento deterioramento della competitività esterna. Vittime sacrificali furono la domanda aggregata e la produttività (ma anche il saldo di conto corrente). Nel culmine della crisi (2008-2012) vittime delle politiche di austerità e dell’inazione della BCE di Trichet furono il debito pubblico – in seguito all’azione dei moltiplicatori fiscali e agli elevati tassi di interesse in cui si manifestava il rischio di uscita del Paese dall’UME – e la crescita aggregata e della produttività, in seguito al collasso della domanda. Ma alla lunga serie di vittime dovremmo aggiungere la capacità produttiva perduta, la disoccupazione crescente, l’emigrazione di forza lavoro nei suoi anni migliori, e spesso ben istruita» (ivi, pp. 313-314). Analoga attenzione al fallimento delle politiche di «deflazione salariale», agli squilibri nei conti esteri dei paesi europei e alla perdita di competitività nazionale come fattori di crescente instabilità sistemica si trova nell’analisi di E. BRANACCIO, *Deficit commerciale, crisi di bilancio e politica deflazionista*, in *Studi economici*, 3/2008, pp. 109-128.

difendere le economie più esposte agli attacchi speculativi<sup>64</sup>, sottoponendosi così a forti critiche da parte degli stessi Stati membri – alcuni dei quali rimproveravano alla stessa di non aver fatto abbastanza, altri al contrario di aver esorbitato dalle sue competenze.

3) Propositi di rafforzamento dell'unione politica, al fine di ridurre le asimmetrie sopra esposte, si susseguono senza sosta fin dagli anni Ottanta. In un contesto di crescente «disagio costituzionale» e di rinnovamento delle riflessioni sul disegno istituzionale delle comunità e sulle necessità di riforma, si inserivano in particolare la *Dichiarazione solenne sull'Unione europea* del giugno 1983 (nota anche come «Dichiarazione di Stoccarda») e il *Progetto di Trattato sull'Unione europea* del febbraio 1984 (promosso da Altiero Spinelli), quest'ultimo approvato a larghissima maggioranza dal Parlamento europeo ma presto accantonato dal Consiglio europeo di Fontainebleau dello stesso anno. Iniziative che, per quanto prive di conseguenze politiche immediate, testimoniavano una volontà di innovazione politica non trascurabile. Ulteriori ragioni per un ripensamento dell'architettura istituzionale europea sono scaturite poi dall'adozione dell'*Atto unico europeo* (firmato nel 1986 ed entrato in vigore l'anno successivo): questo ha apportato notevoli modifiche ai Trattati, in particolare l'ampliamento dei poteri del Parlamento, l'introduzione della *Cooperazione europea in materia di politica estera* (denominata successivamente *Politica estera e di sicurezza comune* – PESC) e soprattutto una sostanziale modifica del processo decisionale del Consiglio dei ministri (con il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata). Quest'ultima riforma, salutata con entusiasmo in quanto preludio al superamento della storica lentezza dei processi decisionali, ha avuto tuttavia l'effetto di portare alla luce – se non proprio di far emergere per la prima volta in tutta la sua portata – la questione della legittimazione democratica delle istituzioni comunitarie<sup>65</sup>. Il Trattato di Maastricht ha segnato poi, paradossalmente, un passo indietro in termini di consenso popolare<sup>66</sup>; la distanza tra cittadini europei e istituzioni comunitarie, nel corso degli anni Novanta, si è fatta sempre più significativa<sup>67</sup>, come testimoniano in modo inequivocabile la bassa affluenza alle urne per le elezioni del Parlamento europeo nel 1999 e, successivamente, i voti contrari all'ingresso nell'Eurozona da parte dei popoli di Danimarca e Svezia. La risposta

---

<sup>64</sup> La vicenda del programma della BCE noto con l'acronimo OMT (*Outright Monetary Transactions*), annunciato dal Consiglio direttivo della medesima nel settembre del 2012 e diretto ad affrontare la crisi dei debiti sovrani tramite l'acquisto – per quanto «condizionato» – sul mercato secondario di un volume potenzialmente illimitato di titoli di Stato al fine di riequilibrarne i differenziali dei tassi di rendimento, ha dato luogo peraltro ad un confronto a distanza tra il *Bundesverfassungsgericht* e la Corte di giustizia dell'Unione: il primo metteva in dubbio, in particolare, il fatto che il programma in questione fosse compatibile con i vincoli posti al mandato della BCE, e con il divieto di finanziamento monetario del bilancio degli Stati membri ex art. 123 TFUE; la Corte di giustizia ha affermato, per contro, la sostanziale legittimità del programma, per quanto con una pronuncia in chiaroscuro (Corte giust., sent. 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Peter Gauweiler e a. contro Deutscher Bundestag*). Vedi, sul punto, P. FARAGUNA, *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di giustizia e Tribunali costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1/2017, pp. 567-600, e L.F. PACE, *The OMT case, the "intergovernmental drift" of the Eurozone crisis and the (inevitable) rectification of the BVerfG jurisprudence in light of the ECJ's Gauweiler judgment*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1/2017, pp. 155-172.

<sup>65</sup> Cfr. D. GRIMM, *The Constitution of European Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 10 ss.

<sup>66</sup> Sottolinea che «The Treaty of Maastricht, which brought institutional progress, marked a step backward in terms of popular acceptance» D. GRIMM, *op. ult. cit.*, p. 11. Concorde M. DANI, *Il diritto pubblico europeo*, cit., p. 315, per il quale «con Maastricht l'incantesimo si rompe», alla luce sia della complessa procedura di ratifica del Trattato (bocciato in prima battuta da un referendum in Danimarca, e approvato di misura dal popolo francese), sia della successiva «stabilizzazione di un blocco politico e sociale contrario all'integrazione europea».

<sup>67</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2008, pp. 64 ss.

a questa crisi di consenso e di legittimazione è stata la *soluzione costituzionale*: l'integrazione attraverso la Costituzione<sup>68</sup>.

È opinione comune che la realizzazione di una forma di governo democratica a livello sovranazionale esiga qualcosa di più, o meglio qualcosa di diverso, rispetto alla mera trasposizione di categorie, forme e strutture proprie delle democrazie nazionali, eventualmente modificate e corrette secondo una "taglia" più ampia. Ciò che tuttavia si trascura, è la necessità di realizzare in misura sufficiente quelle che sono le *precondizioni* di una qualsiasi democrazia, a prescindere dalle sue dimensioni. In occasione del dibattito sul Trattato costituzionale europeo, Dieter Grimm osservava condivisibilmente che è quantomeno riduttivo e semplicistico ritenere che i processi di formazione e sintesi democratica della volontà popolare dipendano esclusivamente o in larga misura dal circuito comunicativo prodotto dai canali decisionali «istituzionali». In particolare, «il successo delle costituzioni democratiche non dipende soltanto dall'intima bontà delle loro disposizioni ma anche dalle condizioni esterne della loro efficacia»<sup>69</sup>. Tra queste condizioni, spiccano tutte quelle strutture intermedie che difficilmente si rinvergono nel contesto politico sovranazionale. Manca un vero sistema europeo dei partiti; è esigua la presenza di gruppi e movimenti civili europei; le prospettive di «europeizzare» il sistema di comunicazione sono ancora remote<sup>70</sup>. L'ostacolo principale alla nascita di un dibattito pubblico europeo, e dunque alla «europeizzazione di quella sottostruttura politica da cui dipendono il funzionamento di un sistema democratico e l'efficienza di un Parlamento»<sup>71</sup>, è tuttavia di ordine linguistico. Sottovalutare l'inesistenza di una lingua comune equivale a «misconoscere la dipendenza della democrazia dalle *chance* di comunicazione»<sup>72</sup>. Manca una lingua comune, nonostante la diffusa conoscenza della lingua inglese; il plurilinguismo è appannaggio tutto sommato di una minoranza dei cittadini europei.

Ciò che manca, secondo Grimm, è insomma un *demos* europeo, inteso non in senso etno-naturalistico, ma nel senso di una identità collettiva, un *idem sentire* che possa sostenere percorsi di solidarietà a livello sovranazionale e di agire collettivo. I pur lodevoli sforzi di accelerare il passaggio dall'*Europa del mercato* all'*Europa dei diritti*, attraverso l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>73</sup> (nota anche come Carta di Nizza) e poi il fallito progetto di Trattato costituzionale<sup>74</sup>, hanno sempre sottovalutato la debolezza di questo *sense of*

---

<sup>68</sup> «L'idea di costituzione era la sola ad avere la sufficiente forza simbolica per ridare slancio a una politica europea nella quale i cittadini avrebbero potuto riconoscersi»: così S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 59.

<sup>69</sup> D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY-P.P. PORTINARO-J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p. 358.

<sup>70</sup> Ivi, p. 360. Grimm afferma in particolare che «l'europeizzazione nel settore della comunicazione implicherebbe l'esistenza di quotidiani e periodici, programmi radiofonici e televisivi richiesti da e offerti a un mercato europeo in modo da produrre un contesto comunicativo sovranazionale».

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Ivi, p. 361.

<sup>73</sup> La Carta è stata proclamata solennemente a Nizza nel 2000 dal Parlamento, dalla Commissione e dal Consiglio, ma ha acquisito lo stesso valore giuridico dei trattati solo nel 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (vedi in particolare art. 6, par. 1 del TUE).

<sup>74</sup> Solennemente firmato a Roma il 29 ottobre 2004 dai capi di Stato o di governo e dai Ministri degli Esteri degli Stati membri dell'UE, il "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" è stato successivamente ratificato solo da una parte dei paesi membri, incorrendo in particolare nell'esito negativo dei *referendum* tenutisi in Francia (29 maggio 2005, respinto con il 54% dei voti) e nei Paesi Bassi (1 giugno 2005, respinto con il 61% dei voti). Nelle *Conclusioni della presidenza* del Consiglio europeo

*belonging* dei popoli europei. Fastosi riti costituenti – si pensi ai numerosi richiami ai «gloriosi trascorsi del costituzionalismo rivoluzionario»<sup>75</sup> fatti durante il processo di redazione della Carta di Nizza, non a caso scritta da una «Convenzione» – e suggestive sovrastrutture simboliche non hanno rimediato all'inadeguatezza dell'architettura istituzionale dell'Unione, ancora troppo legata alla sua matrice economicistica<sup>76</sup>, e dunque troppo simile ad una *governance* tecnocratico-amministrativa per poter indurre nei popoli europei quel «senso di vicinanza»<sup>77</sup> che è presupposto necessario per aversi un livello adeguato di lealtà e fiducia nelle istituzioni eurounitarie. Ciò a cui non può porre rimedio, invero, neppure il mero rafforzamento del Parlamento europeo, in quanto questo «non può riprodurre ciò che (ancora) non esiste, una sfera pubblica politica europea, che si formi al di là dei confini nazionali circa le questioni decisive della politica europea»<sup>78</sup>.

4) Il fallimento dei processi *lato sensu* costituenti in Europa sembra allora potersi ricondurre, più che ad un malessere temporaneo (espresso ad esempio nei *referendum* francese e olandese del 2005), all'eccessiva fiducia nell'idea di *integration through law*, i cui riverberi si colgono ad esempio nel fatto che sia stata accolta da molti studiosi la concezione tutto sommato riduttiva di «costituzione» portata avanti in particolare dalla Corte di giustizia dell'Unione<sup>79</sup>, nonché nella prevalente rappresentazione «irenica» – e talvolta acritica – dell'assetto multilivello in cui si articola la tutela dei diritti fondamentali nel contesto europeo.

Il fatto che i più ambiziosi propositi costituenti siano stati ormai abbandonati, e ciò fin dall'adozione del più prosaico Trattato di Lisbona, non deve peraltro far ritenere che il *deficit* di legittimazione democratica nell'attuale contesto eurounitario sia un problema irrisolvibile. Ciò che manca non è una Costituzione europea; è un'Unione capace di agire politicamente a livello globale e di ridurre al minimo le asimmetrie finora esposte, esistenti al suo interno. Raggiungere obiettivi di ampio respiro, quali il superamento degli egocentrismi nazionali, una politica condivisa sulla regolamentazione dei mercati finanziari e sulla gestione della crisi dei rifugiati, una politica estera e di difesa realmente comune, un allineamento (verso l'alto) delle condizioni economiche e di vita dei cittadini di tutti gli Stati membri (che è condizione indispensabile per

---

di Bruxelles del 21-22 giugno del 2007 si prendeva atto di ciò affermando che «Il progetto costituzionale, che consisteva nell'abrogazione di tutti i trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico testo denominato "Costituzione", è abbandonato», invitando tuttavia una costituente CIG «ad elaborare un trattato [...] che modifichi i trattati esistenti allo scopo di rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata nonché la coerenza della sua azione esterna». L'esito è stato, come è noto, il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore l'1 dicembre 2009.

<sup>75</sup> C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea*, cit., p. 65.

<sup>76</sup> «Da più parti la "costituzione europea" è citata come passo in avanti nel cammino per la costruzione di un'Europa sociale e politica: si tratta di una mistificazione, che vuole coprire il vuoto di esistenza dell'Europa politica con la proclamazione *octroyé* (ma non richiesta) dell'atto più alto che sancisce la presenza di una comunità politica (la Costituzione), e creare la parvenza di un'Europa sociale, la quale, mentre riconosce l'esistenza di "interessi sociali", si fonda sulla esenzione della libertà del mercato da vincoli e finalizzazioni»: così A. ALGOSTINO, *Democrazia sociale e libero mercato: Costituzione italiana versus "costituzione europea"?*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2007, p. 2.

<sup>77</sup> E.W. BÖCKENFÖRDE, *Dove sta andando l'Europa?*, cit., p. 193.

<sup>78</sup> *Ivi*, p. 194.

<sup>79</sup> «La Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla *carta costituzionale di base costituita dal trattato*» (*corsivo nostro*): in questo senso Corte giust., sent. 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste "Les Verts" contro Parlamento europeo*; Corte giust., 14 dicembre 1991, Parere 1/91, *Progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo* e Corte giust., sent. 23 marzo 1993, causa C-314/91, *Beate Weber contro Parlamento europeo*. Su contenuti e criticità delle teorie del costituzionalismo europeo si tornerà *infra*, par. 7.

il funzionamento di una qualsiasi unione monetaria<sup>80</sup>), esige un mutamento di prospettiva. Che non può prescindere né dal rafforzamento della legittimazione democratica delle istituzioni sovranazionali, né dall'interrogazione di quei modelli (finora insuperati) di integrazione sociale che sono state le Costituzioni democratiche nazionali – ritenute troppo spesso un impaccio al processo di integrazione, piuttosto che un'opportunità di arricchimento e rafforzamento dell'*unitas multiplex* europea.

## 5. Costituzione economica e disuguaglianze

«In questo caso mi si era mentito: l'ordine del mondo nascondeva disordini intollerabili...»

(J.P. Sartre, *Le parole*)

È stata di recente sottolineata, in dottrina, la centralità della relazione tra democrazia e potere economico, quale emerge in particolare da diversi “luoghi” del testo costituzionale<sup>81</sup>. L'Italia è una Repubblica democratica, *fondata sul lavoro* (art. 1, comma 1); mira a *rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale* che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (art. 3, comma 2); riconosce il diritto al lavoro e *promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto* (art. 4, comma 1). L'interazione e reciproco condizionamento tra dimensione politica, dimensione sociale e dimensione economica è richiamata, oltre che nei predetti articoli, nel fondamentale art. 53, che disegna con mirabile sintesi il sistema tributario nella sua correlazione alla capacità contributiva (e dunque all'effettiva *forza economica* del contribuente), nel suo essere informato a criteri di *progressività* e nella sua finalizzazione alla *spesa pubblica*; alla ricerca di un equilibrio tra promozione dello sviluppo economico e tutela e valorizzazione della persona è poi dedicato il Titolo III della Parte I, intitolato ai *Rapporti economici*. L'intreccio tra politica ed economia è ricorrente nella disciplina degli organi costituzionali, in particolare nella disciplina dell'attività legislativa e del ciclo di bilancio (art. 81), nonché nelle norme che disciplinano le relazioni tra centro ed autonomie territoriali (in particolare l'art. 119 relativo all'autonomia finanziaria). La volontà di operare una *reductio ad unitatem* di tutti i settori dell'attività umana, indirizzandone lo sviluppo sulla base dei principi costituzionali, rende necessaria una visione “integrata” delle relazioni sociali, che, pur senza annullare l'autonomia e specificità dei diversi settori disciplinari, stimoli il dialogo e finanche la contaminazione tra la scienza giuridica e le altre scienze sociali, in particolare tra il diritto e la scienza economica. Ciò perché, tra le altre cose, il giurista «non può non porsi un problema di *rappresentazione* della realtà economica su cui poi il diritto (in quanto norma) e la scienza giuridica (in quanto dottrina) si strutturano e si configurano nella loro elaborazione indipendente»<sup>82</sup>, e viceversa. Il rischio,

---

<sup>80</sup> J. HABERMAS, *L'Europa che mi sembra necessaria*, in *MicroMega*, 2/2019, p. 149.

<sup>81</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, 4/2011, pp. 635 ss.; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 3/2018, pp. 252 ss.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., pp. 13 ss.

<sup>82</sup> A. QUADRIO CURZIO–F. PEDRINI, *Colloquio su Economia e (Scienza del) Diritto*, in *Lo Stato*, 6/2016, p. 143.



peraltro, di approcci monolitici e insufficientemente interdisciplinari, è che si determini la subordinazione di una scienza nei confronti dell'altra, riducendosi ad esempio la scienza giuridica ad ancella dell'analisi economica. La riforma della disciplina costituzionale di bilancio realizzata nel 2012 «con una debolissima discussione pubblica»<sup>83</sup> costituisce un esempio tutt'altro che ammirevole di ricezione acritica (con tanto di «sacralizzazione», per effetto dell'inserimento nel testo costituzionale) di discutibili teorie economiche, senza peraltro aver chiare le conseguenze di una siffatta operazione<sup>84</sup> – ciò che dà un'idea del debole «spirito costituente» che animava il dibattito<sup>85</sup>.

Per quanto concerne il diritto costituzionale, uno dei principali punti di intersezione con la scienza economica è dato dal controverso concetto di «costituzione economica»<sup>86</sup>. Su di essa la dottrina si interroga da decenni, senza che si sia finora giunti ad una delimitazione sufficientemente condivisa del campo concettuale che questa espressione intende rappresentare; la sua ambiguità è connessa, *ça va sans dire*, a quella del più generico termine «costituzione». Possiamo qui accantonare una concezione *materiale* di costituzione economica, nel senso di designare così – in modo quasi dilettesco, di certo semplicistico – l'insieme di forze e attività

---

<sup>83</sup> P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Dem. dir.*, 1/2015, pp. 69-87.

<sup>84</sup> Offre un'efficace sintesi del dibattito sull'interpretazione dell'art. 81 novellato O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio*, cit., pp. 455 ss. Tra i commenti più critici nei confronti della riforma si segnala F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012, pp. 1-6, e M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., pp. 1 ss. (quest'ultimo A. rinviene tuttavia nella l. cost. n. 1 del 2012 significativi «margini di flessibilità», con particolare riguardo alla nozione di equilibrio di bilancio e alla praticabilità di politiche fiscali anticicliche, tali da scongiurare «eccessi di dogmatismo» pur ricavabili dalla lettera della nuova disciplina di bilancio e da conservare alla stessa «in buona misura l'originaria duttilità voluta dai Costituenti»: ivi, p. 18); sostanzialmente favorevoli, invece, A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, pp. 1-14 (il quale individua una «correlazione strutturale» tra pareggio di bilancio e stato costituzionale, potendo anzi il primo svolgere «una funzione costituzionale di garanzia dei diritti di cittadinanza inclusiva e intergenerazionale») e N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2011, pp. 4 ss. (per il quale la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio non deve essere vista «come un'alterazione dei caratteri propri del modello europeo di Stato democratico-sociale, ma solo come un modo attraverso cui esplicitare e rendere più trasparenti i processi decisionali che vedono protagonisti le istituzioni, politiche e giurisdizionali, degli Stati membri»). Anche prima della riforma vi era, peraltro, una corrente di pensiero minoritaria che leggeva nell'articolo 81 della Costituzione la regola del pareggio di bilancio, interpretazione suggerita altresì – iniziato da poco il procedimento di revisione – da A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, 3/2011, p. 1, per il quale il principio dell'equilibrio poteva desumersi «senza alcuna forzatura lessicale ma con un'interpretazione adeguata alla gravità dell'attuale situazione finanziaria». Dimostra come non fosse sostenibile né in base ad un'interpretazione «storico-soggettiva» né in base ad un approccio esegetico-testuale (nonché logico-sistematico) la tesi dell'iscrizione originaria del pareggio di bilancio in Costituzione G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento*, cit., p. 8 e, più diffusamente, ID., *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, pp. 212 ss.

<sup>85</sup> In C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., pp. 164 ss., si ripercorre la «vicenda peculiare» che ha condotto all'approvazione di questa riforma. Ivi si sottolinea come sia la premessa della revisione costituzionale, sia il suo impatto sul sistema istituzionale, siano stati «ampiamente sottaciuti durante la fase di elaborazione parlamentare, per poi diventare oggetto di un nutrito coro di polemiche dopo l'approvazione definitiva». L'A. evidenzia inoltre due caratteristiche macroscopiche dell'iter parlamentare, ovvero la rapidità – essendosi esaurito l'intero procedimento in soli sette mesi – e la concentrazione della fase decisionale nella prima lettura alla Camera (ivi, p. 171). Un'accurata ricostruzione del percorso che ha condotto all'approvazione della riforma in questione e soprattutto delle reazioni della dottrina è altresì proposta da G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., pp. 92-114, sulla base di un approccio critico che lo porta a concludere, sul punto, che «L'autolimitazione che la legge costituzionale impone alla politica, con la previsione in particolare del nuovo testo dell'art. 81, comma 2, Cost. [...] non è adeguatamente compensata da alcuno sforzo di limitare, a sua volta, il potere economico dominante: dei mercati, dei soggetti economici privati che operano in essi, di quegli Stati che, sfruttando la loro potenza economica, vogliono dettare l'agenda politica degli altri Paesi, economicamente più deboli» (ivi, p. 114).

<sup>86</sup> In S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2012<sup>5</sup>, pp. 3-4, si attribuiscono tre possibili significati all'espressione: 1) una formula riassuntiva delle norme della Costituzione in senso formale sui rapporti economici; 2) un insieme di istituti che, pur facendo parte del diritto, non appartengono necessariamente alla Costituzione scritta (nel senso di considerare, oltre alle norme in senso stretto, anche la *legislative public opinion*, ovvero il «mutare dello spirito pubblico», secondo l'insegnamento di A.V. Dicey); 3) in un'accezione ancor più ampia, comprensiva anche degli aspetti amministrativi, il «diritto vivente» in materia economica, nel quale interagiscono Costituzione scritta, legislazione e prassi applicativa.

che indirizzano *in un certo modo* l'ordine effettivo dell'economia nazionale; così come, sul versante opposto, una visione formalistica e a compartimenti stagni della normativa che compone il testo costituzionale – individuando ad esempio una costituzione economica, una costituzione monetaria, una costituzione sociale ecc., in base alla materia di volta in volta regolata. Sarà più utile alla nostra trattazione intendere per costituzione economica «*la stessa e identica Costituzione dello Stato [...] applicata ai rapporti dell'economia*»<sup>87</sup>, ove anche le disposizioni a contenuto prettamente economico sono lette e interpretate *alla luce del complesso dei principi costituzionali*.

Ciò premesso, se si guarda all'origine della costituzione economica italiana occorre sottolineare come ad attraversare il dibattito della Costituente sul tema fosse, da una parte, una diffusa sfiducia nel mercato (tutt'altro che sorprendente, a distanza di poco più di un decennio dalla crisi degli anni Trenta) e, dall'altra, l'idea di una pianificazione rispettosa delle libertà politiche<sup>88</sup> (accettata dai comunisti come dai democristiani, questi ultimi timorosi sia dell'anarchia capitalista sia della pianificazione di stampo sovietico). L'esito fu una decisione di sistema che, è stato detto, «si muove [...] tra neocorporativismo e larvato dirigismo»<sup>89</sup>: noto, a questo proposito, il sarcastico commento di Francesco Saverio Nitti in Assemblea, per il quale ci si trovava dinanzi ad una unione innaturale tra «la falce e il martello e la croce e l'aspersorio»<sup>90</sup>. Quest'ultima constatazione può certamente essere ridimensionata sulla base di interpretazioni meno «compromesse» dalla considerazione dell'intenzione dei Costituenti<sup>91</sup>, e dunque più aderenti al testo. Può forse ammettersi che il primo comma dell'art. 41 sancisca una libertà la cui natura non è invero diversa dalle altre costituzionalmente garantite, come la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di associazione e così via; può forse ammettersi, ma con dubbi ben maggiori, che il secondo comma dell'art. 41, mediante i concetti di utilità sociale, di sicurezza, di dignità, di libertà umana, identifichi «altrettanti limiti, e non elementi interni all'essenza della libertà di iniziativa economica»<sup>92</sup>. È tuttavia molto più difficile ritenere che la «programmazione economica» indirizzata a fini sociali di cui all'ultimo comma del medesimo articolo, così come la riserva statale di attività economiche – consentita in via generale dall'art. 43 –, sulla base di un principio di sostanziale eguaglianza tra imprese pubbliche e imprese private, siano suscettibili di un'interpretazione talmente «minimale» da potersi armonizzare con le regole della costituzione economica europea – fondata, come è noto, sulle libertà di circolazione,

---

<sup>87</sup> N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p. 17. Simile la posizione di M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., p. 640, per cui «non esiste una "Costituzione economica" che possa essere isolata nella e dalla Costituzione *tout court*». Per una critica delle teorie della costituzione economica, vedi inoltre A. CANTARO, *Costituzione e ordine economico*, Acireale, Bonanno, 1994, pp. 129 ss.

<sup>88</sup> G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1/1992, pp. 8 ss.

<sup>89</sup> Ivi, p. 12. Sottolinea G. DE VERGOTTINI, *La costituzione economica italiana: passato e attualità*, in *Diritto e società*, 3-4/2010, p. 334, che «Nel panorama dei lavori della Assemblea Costituente appariva del tutto recessiva una cultura del mercato caratterizzata dal ruolo inevitabile della concorrenza. Dominante era invece la cultura statalista caratterizzata da un ruolo preferenziale dell'interventismo pubblico, sia finalizzato a obiettivi di giustizia sociale sia orientato alla socializzazione dell'economia».

<sup>90</sup> L'intervento di Nitti avvenne nel corso della seduta dell'8 maggio del 1947; vedi *Atti Ass. Cost.*, p. 3728 (il testo del resoconto stenografico della seduta si può reperire anche in <http://legislatureprecedenti.camera.it/>).

<sup>91</sup> Lettura che rimane comunque indispensabile: come sottolinea M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., p. 640, «poiché alle Costituzioni è sottesa una tensione all'"eternità", esse implicano la pretesa che sia assicurata fedeltà alle intenzioni originarie del patto fondativo dell'ordinamento. Non, però, nel senso della pietrificazione della portata normativa delle singole *disposizioni* o *norme* costituzionali, bensì in quello della conservazione del loro *contenuto di valore* (per come reso accessibile dal testo scritto). Il che è possibile, appunto, solo se il patrimonio culturale di chi le ha scritte non viene trascurato».

<sup>92</sup> F. GALGANO, *La libertà di iniziativa economica privata nel sistema delle libertà costituzionali*, in ID. (a cura di), *La Costituzione economica. Trattato di Diritto commerciale e di Diritto pubblico dell'economia*, vol. I, Padova, Cedam, 1977, p. 513.

sulla tutela della concorrenza, sul divieto di atteggiamenti protezionistici e in particolare di aiuti statali alle imprese.

Che l'adesione ai Trattati europei abbia determinato quantomeno un «ri-orientamento interpretativo» in particolare degli articoli 41 e 43 della Costituzione, è osservazione di tale evidenza da non meritare ulteriori commenti. Tutt'altro che scontato è invece il problema di determinare se si sia di fronte, piuttosto, ad un *sostanziale superamento della costituzione economica italiana* per effetto dell'adesione al processo di integrazione europea – ed è chiaro che qui «superamento» non significa altro che violazione, *riscrittura di alcuni articoli della Costituzione* al di fuori del procedimento di revisione costituzionale disciplinato dall'articolo 138 della Costituzione. Se, poi, un tale processo di revisione tacita possa ritenersi anch'esso coperto dall'art. 11 della Costituzione, trasformato da una creativa giurisprudenza costituzionale in «dispositivo di apertura» della Carta alla normazione europea, è questione ancora diversa, attinente alla definizione dei principi supremi compresi nell'incerta e sfuggente categoria dei «controlimiti» all'integrazione europea, e alla misura in cui la decisione di sistema adottata nel '47 circa l'ordine dell'economia rientri o meno entro tale nucleo essenziale imm modificabile dell'assetto costituzionale. Limitando la nostra attenzione alla prima questione, osserviamo almeno due diversi approcci alla stessa in dottrina. Da una parte l'affermazione dell'ammissibilità di una lettura degli articoli della costituzione economica in senso, diremmo, «comunitariamente orientato»<sup>93</sup>; dall'altra parte, la constatazione della sostanziale antitesi tra la decisione di sistema economico enunciata ed attuata nel diritto comunitario e la decisione di sistema della nostra Costituzione, cui generalmente si accompagna l'auspicio di un'armonizzazione anche per via di revisione costituzionale<sup>94</sup> (nel senso, però, di un adeguamento della Costituzione

---

<sup>93</sup> Si veda, *ex multis*, G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, cit., pp. 17-18, ove afferma che la Costituzione rappresenta «un contenitore adatto per la stessa cultura del mercato, capace oggi di entrarvi e di dare alle sue norme significati sicuramente diversi da quelli a cui pensarono i suoi autori» e che in particolare la nuova cultura della concorrenza offre chiavi per una «interpretazione aggiornata» della Costituzione. Osserva altresì L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 428, che «non vi è dubbio che la cosiddetta Costituzione economica abbia subito e stia subendo tuttora una serie di risistemazioni, dovute all'impatto dei trattati europei e delle conseguenti discipline comunitarie. Nell'ambivalente art. 41 l'accento va fatto ormai cadere sulla libertà di iniziativa e sulle regole che garantiscono il corretto funzionamento del mercato, non già sulla programmazione delle attività economiche; nell'ambito dell'art. 42 non è più indifferente – come un tempo si credeva – la scelta fra la proprietà pubblica e quella privata; e si va facendo sempre più ristretto il campo d'applicazione dell'art. 43, quanto alle ipotesi e ai presupposti della nazionalizzazione o della socializzazione di determinate imprese o categorie di imprese». Nel senso della compatibilità tra costituzione economica e principi del diritto europeo, sulla base di una lettura «evolutiva» del principio di eguaglianza sostanziale, anche C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e trattati europei*, in C. PINELLI-T. TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 26 ss., e G. DE VERGOTTINI, *La costituzione economica italiana*, cit., p. 344, il quale afferma che «Tra la Costituzione italiana e i trattati comunitari si è [...] nel tempo sviluppata una feconda relazione di natura "circolare" caratterizzata da reciproche influenze e mutui condizionamenti in virtù dei quali, se da un lato, l'adesione dell'Italia all'attuale Unione europea ha influenzato l'interpretazione e la revisione della Costituzione italiana, dall'altro, questa, congiuntamente alle costituzioni degli altri stati membri, ha prodotto importanti innovazioni sul terreno dei valori sociali in seno all'ordinamento comunitario».

<sup>94</sup> In questo senso, ad esempio, N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., pp. 63 ss. Pur non ravvisando una tale antitesi (proponendo anzi l'Autore una rilettura interpretativa della nostra Costituzione economica, tale da individuare, ad esempio, nell'art. 41 una legittimazione del «pluralismo competitivo tra privati» come l'assetto di principio ottimale in economia, e da ridurre notevolmente la portata dell'art. 43 in relazione al potere della legge di collettivizzare e di stabilire monopoli pubblici), Giovanni Bognetti giungeva comunque ad articolare (sulla scorta dell'esperienza del «Gruppo di Milano») una proposta di riforma costituzionale coinvolgente, tra gli altri, gli articoli da 41 a 47 (vedi in particolare G. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 183 ss.). Significativo già il titolo del «nuovo» art. 41, ovvero *L'economia sociale di mercato*; in esso erano sanciti principi quali la proprietà privata dei mezzi di produzione, la concorrenza, lo sviluppo equilibrato dell'economia nazionale e la stabilità dei prezzi. L'apertura dell'economia italiana sullo spazio europeo costi-

italiana al diritto europeo). Quest'ultima posizione sembra cogliere nel segno, nella misura in cui attesta la sostanziale disapplicazione di alcune norme chiave della costituzione economica. Si può forse ritenere eccessiva la posizione che vede nella costituzione economica italiana una decisione «*dualistica e totalitaria*»<sup>95</sup> sull'ordine economico, espressiva di una «*visione te-leologica*, o di dirigismo, volto a raggiungere fini sociali, prescelti dal legislatore ordinario»<sup>96</sup>; rimane tuttavia il fatto che i principi di politica economica prescritti dalla Costituzione del '47 delineano un quadro ben diverso dalla «*economia sociale di mercato fortemente competitiva*» (art. 3, par. 3 TUE) di cui parlano i Trattati europei. A seguito dell'entrata in vigore di questi ultimi si ha che «*un modello economico viene a costituire un quadro normativo vincolante e imprescindibile, elevato altresì a fine supremo e parametro delle scelte politiche*»<sup>97</sup>; mentre la pluralità di opzioni consentita dall'art. 41 della Costituzione, e derivante in un certo senso dalla sua *voluta incoerenza*<sup>98</sup>, è cancellata.

Sarebbe ad ogni modo ingenuo pensare che ad un supposto dirigismo economico sia succeduto un graduale ritiro dello Stato, finanche un ritorno al mitico *laissez faire*<sup>99</sup>. Ad onta delle pretese di neutralità e apoliticità (che caratterizzano in particolare l'istituzione delle autorità indipendenti), anche questa scelta di sistema orientata al mercato unico europeo – che, come si è visto, ha fin dall'inizio «*interferito*» con la Costituzione economica italiana, per poi travolgerla – è *politica*, ed esige che lo Stato, divenuto, da *imprenditore*, mero *regolatore*<sup>100</sup>, garantisca l'ordine economico contro possibili degenerazioni. Non vi è nulla di *naturale* nel mercato. Come osserva Natalino Irti in una delle sue opere principali,

tanto poco sono *in rerum natura* l'economia di mercato e la libera concorrenza, che esse vanno assiduamente ed energicamente protette: da un lato, contro il ritorno del dirigismo (il quale, dissimulandosi, scopre nuovi

---

tuiva perciò, secondo l'A., l'occasione per «*inserire in Costituzione alcuni parziali e limitati elementi di tipo neoliberale, che appaiono [...] indispensabili per correggere le degenerazioni subite dal modello nella attuazione concreta da esso ricevuta nel nostro ordinamento*» (ivi, p. 23).

<sup>95</sup> «Dualistica, poiché contempla, con pari dignità e senza delimitazioni di ambiti, imprese private e imprese pubbliche. Totalitaria, poiché affida alla legge, e dunque allo Stato come fonte produttiva di norme, il *disegno globale dell'economia*: il dovere di indirizzarla e coordinarla a fini sociali»: così N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., pp. 19-20.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> A. ALGOSTINO, *Democrazia sociale e libero mercato*, cit., p. 10.

<sup>98</sup> Sugli equivoci dell'*incoerenza* e dell'*incompletezza* delle norme costituzionali, vedi R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, cit., pp. 22 ss. Con particolare riferimento alla disciplina costituzionale del bilancio, in M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., p. 15, si parla di «*principio di duttilità*», conforme alla tradizione delle esperienze del costituzionalismo occidentale contemporaneo e «*in armonia, poi, con la generale impostazione della Costituzione, che [...] non impone alcun modello di società futura, ma sollecita semplicemente un progetto di trasformazione sociale e consente a ciascuno di sviluppare pienamente e liberamente la sua personalità*». L'A. cita altresì S. BARTOLE, *Articolo 81*, in *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82* (a cura di G. Branca), Tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1979, p. 198, per il quale i Costituenti intesero sottrarsi «*all'ipoteca di un troppo stretto collegamento con dottrine economiche storicamente determinate e specialmente con quelle che nel pareggio di bilancio vedevano e tuttora vedono una delle istanze fondamentali della politica finanziaria dello Stato*».

<sup>99</sup> Si tratterebbe, tutt'al più, di un «*laissez-faire "pianificato"*», come sottolinea W. STREECK, *Tempo guadagnato*, cit., p. 202, richiamando la magistrale critica della teoria del mercato «*auto-regolantesi*» di K. POLANYI, *The Great Transformation*, 1944, tr. it. *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 1974, pp. 173-193.

<sup>100</sup> Osserva sul punto G. DE VERGOTTINI, *La costituzione economica italiana*, cit., p. 340, che «*l'insistita valorizzazione del mercato (libera concorrenza, tutela dell'utente e del consumatore) da un lato ha messo in crisi la vecchia figura dello stato normatore e proprietario, dall'altro ha fatto emergere un nuovo e distinto profilo di interventismo pubblico affidato a organismi indipendenti (svincolati dal Governo e dalla maggioranza parlamentare che lo sostiene) ma pur sempre pubblici e dotati di poteri autoritativi*». Lo *stato regolatore*, quindi, «*non concepisce [...] il mercato come una realtà esistente in natura. Al contrario, lo considera alla stregua di uno statuto normativo, ossia come il prodotto della regolazione pro-concorrenziale, o market making, finalizzata alla tutela e alla promozione della concorrenza*».

modi e forme); contro i monopoli, dall'altro, sempre minaccianti la varia e aperta competizione delle imprese. Questa protezione è, appunto, *politico-giuridica*, poiché riposa sul vigore delle scelte politiche e sull'efficacia delle leggi, insieme congiunti nell'ordine del mercato<sup>101</sup>.

Le conseguenze dell'innesto della costituzione economica europea nel nostro ordinamento costituzionale sono ora più evidenti. L'abolizione delle frontiere interne e i divieti di politiche protezionistiche indeboliscono i *poteri conformativi* dello Stato, così come le possibilità di regolazione amministrativa in funzione di politica economica<sup>102</sup>; l'espansione delle libertà di circolazione induce un processo di *denazionalizzazione e liberalizzazione*<sup>103</sup>; forme di programmazione economica in vista di riforme sociali o politiche di sostegno finanziario alle imprese nazionali rischiano di collidere con le norme europee sulla concorrenza e risultano comunque indebolite dalla crisi fiscale dello Stato. La realizzabilità delle politiche sociali imposte dalla Costituzione economica nazionale – intesa, si ribadisce, come decisione di sistema sull'ordine economico e dunque comprensiva non tanto delle singole disposizioni che riguardano direttamente la politica economica, quanto dell'insieme dei principi costituzionali, dei quali rileva in quest'ambito particolarmente il principio di eguaglianza sostanziale – è minata alla radice dalla scissione tra uno spazio economico potenzialmente sconfinato e uno spazio politico-giuridico ancora contenuto dal principio di territorialità. L'europeizzazione delle politiche sociali è a sua volta un processo lento e tardivo, difficilmente praticabile con qualche efficacia nell'ambito delle attuali regole di *governance* economica e monetaria sovranazionale, e comunque accettato con diffidenza – quando non apertamente osteggiato – dagli Stati membri, timorosi o di uno scivolamento verso il basso degli *standard* di tutela ovvero, all'opposto, di una costrizione all'aumento degli stessi (e dei relativi costi). Paradigmatico delle difficoltà di immaginare un autentico Stato sociale europeo, *rebus sic stantibus*, è il già citato art. 3, par. 3 del Trattato sull'Unione europea. Quivi si afferma che lo sviluppo sostenibile dell'Unione è basato *su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*. Ma stabilità dei prezzi e piena occupazione, ad esempio, sono obiettivi che possono essere perseguiti congiuntamente solo a prezzo di una forte flessibilità del mercato del lavoro. La reale gerarchia di questi valori emerge, allora, solo dopo un'attenta lettura dei testi materialmente costituzionali dell'Unione

---

<sup>101</sup> N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., p. 64; opinione non dissimile era stata esposta già da K. POLANYI, *La grande trasformazione*, cit., p. 178. Critica ancor più risalente al «naturalismo economico» (*rectius*: all'«economismo») si ritrova, in vero, in A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, vol. I (Quaderni 1-5, 1929-1932), Torino, Einaudi, 2014, pp. 460 ss. – la connessione con le opinioni di Irti è riscontrata da T. GAZZOLO, *Antonio Gramsci e la teoria del diritto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2/2018, p. 33.

<sup>102</sup> Cfr. G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 167 ss.

<sup>103</sup> Ivi, p. 168.

europea e di altri documenti rilevanti, rilasciati dalle istituzioni sovranazionali<sup>104</sup>. Come ha recentemente osservato Roberto Bin richiamando un rapporto del 1990 della Commissione europea<sup>105</sup>,

si parte dal presupposto del mercato unico dei beni, servizi, capitali e lavoro [...] per poi spiegare che il sistema fissa una variabile, i prezzi e il controllo dell'inflazione, rendendo liberi tutti gli altri fattori, tutti fattori mobili che fluttuano secondo la legge del mercato. In particolare, mobili sono i salari che, essendo uno dei fattori che incidono sui prezzi, sono a loro volta condizionati dalla stabilità dei prezzi. Se i prezzi sono vigilati e ne è garantita la stabilità, il costo del lavoro deve essere variabile. Il documento dedica attenzione a questo problema, lamentando in più punti la scarsa mobilità dei lavoratori europei: la si imputa ad un *gap* linguistico e ad una certa ritrosia dei lavoratori a spostarsi in contesti culturali diversi; ma si spiega che la flessibilità del mercato del lavoro e dei salari è una delle condizioni più importanti di equilibrio del sistema. Quindi, prezzi fissi, e salari mobili. I costi inferiori del lavoro contribuiscono ad abbassare i prezzi; la mobilità consente di regolare i salari<sup>106</sup>.

Che, a prescindere da quanto dispone l'art. 3 TUE, l'obiettivo della stabilità dei prezzi prevalga su qualsiasi altro<sup>107</sup>, è poi evidente alla luce dell'art. 282 TFUE, ove si chiarisce che *l'obiettivo principale del Sistema Europeo delle Banche Centrali è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo tale obiettivo, esso sostiene le politiche economiche generali nell'Unione per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di quest'ultima*<sup>108</sup>. Tema diverso ma senz'altro connesso è quello della libertà di circolazione dei capitali: libertà, quest'ultima, tutelata dall'art. 63 TFUE anche *extra moenia*, e raramente messa in discussione sebbene rappresenti «il profilo forse meno discusso, ma di certo più ineludibilmente problematico di questo nostro tempo, in ragione della profonda incidenza [...] di questa rispetto alle sorti dell'economia reale e alla stessa possibilità di esistenza (*scilicet* alla sostenibilità finanziaria) dei sistemi e istituti statali di protezione sociale»<sup>109</sup>.

Ecco allora che le politiche sociali sono comunque condizionate dal perseguimento dell'obiettivo primario della stabilità dei prezzi e dal mantenimento di una libertà di circolazione dei capitali pressoché illimitata, anche se ciò contribuisce a determinare la generale precarizzazione dei posti di lavoro e l'indebolimento delle garanzie previste dalle costituzioni nazionali – si pensi alle diverse norme della Costituzione italiana in tema di lavoro, che sul punto dipingono un quadro decisamente diverso. Si ha così, da una parte, una «costituzione materiale sovra-

---

<sup>104</sup> *Contra*, tra i molti, C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2016, il quale sostiene che il diritto dell'Unione non abbraccia in verità uno specifico paradigma socio-economico, consentendo al contrario letture diverse da quella prevalente di ispirazione neoliberale – secondo tale prospettiva, pertanto, la «gerarchia dei valori» non è rigidamente preconstituita nei Trattati e può essere rimessa in gioco nelle politiche economiche effettive delle istituzioni sovranazionali e degli Stati membri.

<sup>105</sup> Trattasi del rapporto *One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*, pubblicato in *European Economy*, n. 44, ottobre 1990.

<sup>106</sup> R. BIN, *L'indipendenza delle banche centrali come principio costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 novembre 2018, p. 3.

<sup>107</sup> Sottolinea questa gerarchia e le sue conseguenze F. BILANCIA, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 2008, p. 152.

<sup>108</sup> Il principio era già contenuto nell'art. 4 del Trattato di Maastricht (ora art. 119 TFUE), ed è oggi ribadito nell'art. 127 TFUE, nel citato art. 282 TFUE e nell'art. 2 del Protocollo sullo Statuto del SEBC e della BCE.

<sup>109</sup> M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., p. 15.

nazionale» dalle credenziali democratiche quantomeno dubbie, e dotata di una debole fondazione politica; dall'altra costituzioni nazionali originate da processi democratici, ancora viste come *fons fontium* di ciascun ordinamento, ma la cui forza ordinante è stata compromessa dai processi di globalizzazione e integrazione sovranazionale.

Lo Stato sociale vive, d'altro canto, una crisi profonda; una politica sociale adeguata a livello europeo ancora non esiste. Stretto tra i vincoli di una narrativa improntata al dogma dell'austerità e di una condivisione di competenze nella quale le responsabilità si confondono, il progetto di integrazione sovranazionale non ha finora ideato meccanismi redistributivi in grado di conciliare *efficienza del mercato* e *giustizia sociale*. Solo i teorici neoliberali sono ancora convinti che da una regolazione del mercato diretta a garantirne l'efficienza e la piena concorrenzialità consegua anche il raggiungimento di obiettivi di redistribuzione e protezione sociale: ciò che è smentito non solo dal perpetuarsi e talvolta aggravarsi delle diseguaglianze a seguito dei processi di liberalizzazione e privatizzazione di settori ormai tradizionali del modello sociale europeo (istruzione, sanità, previdenza sociale), ma anche dall'evidente fallimento del mercato sul piano dell'azione *egualizzante*, in quanto è evidente che «le persone, così come noi le conosciamo, non hanno affatto le stesse opportunità di partecipare ai mercati e di realizzare guadagni. Piuttosto i mercati riproducono (e accrescono) sproporzioni e vantaggi già in precedenza esistenti tra imprese, bilanci, persone»<sup>110</sup>. Altro difetto cui non sembrano poter rimediare i mercati tramite processi di autoregolamentazione è il principio di *insensibilità nei confronti dei costi esterni*<sup>111</sup>: ciò che è in verità connesso al più ampio tema della catastrofe ambientale e all'inadeguatezza dell'attuale modello di sviluppo a garantire un uso equilibrato di beni e risorse. Ciò che colpisce è inoltre la riproduzione, in un contesto di progressivo adeguamento al modello di *governance* neoliberale, di difetti in precedenza imputati allo Stato sociale, così come l'apparire di aberrazioni del tutto nuove – e incoerenti con le stesse premesse dell'ideologia del mercato. Si pensi, rispetto al primo profilo, al paradossale incremento di misure burocratiche, nonostante la diffusa percezione di un «ritiro dello Stato». All'imperativo anti-burocratico della semplificazione non si accompagna quasi mai una riduzione – peraltro auspicabile – del peso di apparati amministrativi talvolta pleorici, ma al contrario un suo rafforzamento<sup>112</sup>, nonostante la diffusione di paradigmi quali *smart governance*, *transparency*, *participation* e *accountability*. Quanto al secondo, connesso profilo, basti pensare all'ossessione per l'auto-valutazione, per gli indicatori quantitativi, per il monitoraggio costante dell'attività lavorativa, un fenomeno che oramai ha attecchito anche nei settori – quali l'Università – ritenuti tradizionalmente più refrattari a processi di mercificazione e aziendalizzazione. In tutto ciò, sembrano mancare del tutto i presupposti per un ripensamento dello Stato sociale e per una significativa e certamente utile correzione di molte deviazioni dalla sua missione<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, cit., p. 78.

<sup>111</sup> *Ibidem*. Sulle «inadeguatezze del mercato» vedi altresì C. CROUCH, *Making Capitalism Fit for Society*, 2013, tr. it. *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Roma-Bari, Laterza, 2014, pp. 30 ss.

<sup>112</sup> Descrive l'esasperazione dirigenziale e amministrativa della burocrazia del tardo capitalismo M. FISHER, *Realismo capitalista*, cit., pp. 86 ss., usando l'espressione «stalinismo di mercato» per designare l'attaccamento del nuovo regime «ai simboli dei risultati raggiunti, più che [al]l'effettiva concretezza del risultato in sé» (ivi, p. 92).

<sup>113</sup> Invoca un profondo mutamento di paradigma dei sistemi di *welfare* L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari-Roma, Laterza, 2018, pp. 98 ss., in particolare il passaggio da uno *Stato sociale amministrativo* «di tipo paternalistico e

Il cammino dell'Europa sociale è ancora molto lento. Ciò perché, nonostante la crescente attenzione al tema delle diseguaglianze, la dimensione sociale europea è «priva soprattutto di strumenti di effettività sul piano della concreta realizzazione»<sup>114</sup>. Non vi porrà certo rimedio il *Pilastro europeo dei diritti sociali*, approvato nel 2017 nel tentativo di porre quantomeno un argine alla grave erosione di consenso intorno al progetto di integrazione sovranazionale, seguita alla crisi economica dell'ultimo decennio. Non lo farà sia per i limiti intrinseci alla proposta, la quale si mostra vincolata alle politiche finora poste in essere dalla *governance* economico-finanziaria dell'Unione, sia per ragioni strutturali, connesse all'inestricabile intreccio di competenze e vincoli nel quale si accentua un processo di deresponsabilizzazione dalla tutela dei diritti sociali e dalla promozione delle necessarie politiche, a livello sia nazionale sia europeo<sup>115</sup>.

In un recente intervento, Giovanni Pitruzzella ha difeso il modello di economia affermatosi negli ultimi decenni nel contesto europeo, affermandone anzi la natura «pluralistica»<sup>116</sup>. Fa parte dell'identità costituzionale europea, secondo tale prospettiva, «un'economia di mercato aperta, capace di generare ricchezza e di accrescere le possibilità di scelta dei consumatori, corretta da un forte intervento pubblico che serve a contrastare gli abusi del potere economico, ma anche a correggere le dinamiche del mercato attraverso i diritti»<sup>117</sup>. L'idea di un'Unione ancora intrappolata nella dimensione economica, incapace di perseguire obiettivi diversi da quelli dell'efficienza allocativa, sarebbe smentita da diversi fattori. Le libertà di circolazione, ad esempio, non hanno valore assoluto né nei Trattati né nella giurisprudenza della Corte di giustizia, ciò che andrebbe a confermare la possibilità per gli Stati membri di intervenire a bilanciare le stesse con altri interessi pubblici – pur nel rispetto del principio di proporzionalità. Non diversamente, il diritto europeo della concorrenza si è certo orientato fin dall'inizio verso l'efficienza economica, ma ciò non ha impedito che la pratica *antitrust* si rendesse sensibile ad obiettivi ulteriori, finanche «a quelle esigenze di garanzia della democrazia e della libertà politica care agli ordoliberali»<sup>118</sup>. L'attenzione dell'Unione europea verso la tutela dei diritti fondamentali, nell'adempimento di una funzione *correttiva* del mercato, è stata poi confermata, secondo Pitruzzella, dalla creazione di un sistema di tutela multilivello che consta oramai di una pluralità di fonti, tra cui occupa una posizione di assoluto rilievo la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Le disposizioni (e l'ormai copiosa giurisprudenza) in materia di prote-

---

assistenziale, in cui le prestazioni sociali sono affidate essenzialmente a una complessa e pesante mediazione burocratica», ad uno *Stato sociale di diritto* (o *dei diritti*), nel quale si realizzi la «massima uguaglianza nelle prestazioni sociali, una riduzione della loro mediazione burocratica e perciò un effettivo spostamento di potere dalla sfera pubblica ai cittadini».

<sup>114</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 4/2018, p. 37.

<sup>115</sup> Come sottolinea F.B. CALLEJÓN, *La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo*, in *Federalismi.it*, 4/2018, p. 74, «il problema è che l'Unione ha alcune competenze molto limitate dal punto di vista delle politiche sociali e del lavoro, in virtù del quale si verifica una situazione paradossale: se gli Stati vogliono implementare queste misure, avranno limiti costituzionali che rinviano in ultima istanza all'UE e all'equilibrio di bilancio che è stato stabilito attraverso il Fiscal Compact. Tuttavia, d'altro lato, se la UE intende introdurre queste misure avrà limiti di competenza che renderanno difficile l'effettività di molte di queste».

<sup>116</sup> G. PITRUZZELLA, *L'Europa del mercato e l'Europa dei diritti*, in *Federalismi.it*, 6/2019, p. 20.

<sup>117</sup> *Ivi*, p. 19.

<sup>118</sup> *Ivi*, p. 8.



zione dei dati personali, le innumerevoli direttive rivolte alla tutela dei consumatori e dei lavoratori, alcune recentissime sentenze<sup>119</sup> che ribadiscono la centralità dei principi della tutela giurisdizionale effettiva e dell'indipendenza dei giudici: trattasi di esemplificazioni della correzione dei mercati attraverso la tutela di valori extra-mercantili, tali da rafforzare un'identità costituzionale sovranazionale «molto distante dal fondamentalismo di mercato»<sup>120</sup>.

A una siffatta ricostruzione possono tuttavia muoversi diverse obiezioni. Di certo l'*Europa dei diritti* ha conosciuto una straordinaria evoluzione negli ultimi decenni, facendo sì che in molti settori i diritti e le libertà fondamentali fossero tutelati con maggiore effettività che nell'*hortus conclusus* delle arene nazionali. Se tutto ciò sia stato sufficiente a rovesciare lo squilibrio finora sempre esistito nelle relazioni tra libertà economiche e valori extra-mercantili nell'UE, è invece questione assai più controversa. Non sembra che la matrice neoliberale delle forme di *governance* sovranazionale sia stata adeguatamente «corretta» in modo da avvicinare i processi decisionali europei ai paradigmi del costituzionalismo democratico. Le istituzioni sovranazionali sembrano ispirare piuttosto la propria azione ad una sorta di «democrazia antimaggioritaria»<sup>121</sup>, nella quale le decisioni fondamentali sul destino delle diverse comunità (in particolare le decisioni in materia di politica economica) sono sottratte alla deliberazione democratica e affidate alla cura dei «tecnici». Richiamando un titolo del *Financial Times* di qualche anno fa, potrebbe dirsi che secondo questa prospettiva *il punto debole dell'Europa sono gli elettori*<sup>122</sup>. È in grado un'Europa così concepita di porre rimedio alla distribuzione ineguale delle risorse, che ridonda inevitabilmente in una ripartizione ineguale delle *opportunità di libertà*? In un tale contesto, anche il discorso sui diritti, per quanto onnipervasivo, rischia di perdere gran parte della sua forza emancipante.

Particolare scetticismo suscita, sotto questo profilo, la trasformazione – più volte contestata, in verità, da alcune corti costituzionali nazionali – della suprema giurisdizione dell'UE in una sorta di Corte costituzionale sovranazionale<sup>123</sup>, vieppiù se si guarda alla tecnica di *bilanciamento asimmetrico*<sup>124</sup> tra libertà economiche e diritti civili e sociali adoperata anche nella sua

---

<sup>119</sup> Ci si riferisce in particolare alla sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses contra Tribunal de Contas*, e alla sentenza della Corte (sempre Grande Sezione) del 25 luglio 2018, causa C-216/18, *LM*.

<sup>120</sup> G. PITRUZZELLA, *L'Europa del mercato*, cit., p. 19.

<sup>121</sup> M. LA TORRE, *Miseria del costituzionalismo globale*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1/2017, p. 33.

<sup>122</sup> G. RACHMAN, *Eurozone's Weakest Link is the Voters*, in *Financial Times*, 19 dicembre 2014.

<sup>123</sup> Critica l'«ipercostituzionalismo» alla base del tentativo di riconoscere alla Corte di giustizia il ruolo di «decisore finale tra sistemi» M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., pp. 24 ss. (ma osservazioni sulla visione del processo di integrazione europea affetta da ipercostituzionalismo e perciò «intrinsecamente monista» si trovano già in ID., *Tecniche argomentative costituzionali ed esiti decisionali antisociali alla Corte di Lussemburgo*, in A. CANTARO (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 218-219).

<sup>124</sup> Vedi S. GAMBINO, *Diritti sociali e libertà economiche nelle Costituzioni nazionali e nel diritto europeo*, in L. D'ANDREA–G. MOSCHELLA–A. RUGGERI–A. SAIITA (a cura di), *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisdizionale, tutela dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 267. L'Autore usa questa espressione con riguardo alle controverse sentenze *Viking* e *Laval* (rispettivamente Corte giust., sent. 11 dicembre 2007, causa C-438/05, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union contro Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti* e Corte giust., sent. 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet*), entrambe concernenti il bilanciamento tra libertà economiche e diritti di azione sindacale sul piano transnazionale; e si pone in particolare l'interrogativo «se la Carta europea dei diritti fondamentali e il suo utilizzo quale parametro di giudizio da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea non incorra nel rischio di possibili letture svalutative delle costituzioni nazionali (e delle protezioni dei diritti quivi sancite, come ad es. [...] il diritto di sciopero, le libertà sindacali, il diritto di contrattazione collettiva, ecc.), che non sarebbero (non dovrebbero essere) permesse alla stessa luce degli artt. 51, 52 e 53 della

giurisprudenza recente, che sembra tradire la scaturigine economicistica della sua funzione giurisdizionale. Di più: per quanto si tenda oramai a guardare alla giurisprudenza creativa della Corte di giustizia con una sorta di «inevitabilità retrospettiva»<sup>125</sup>, quasi che essa *non potesse orientarsi altrimenti*, sarebbe opportuno sottoporre ad analisi critica, anche a decenni di distanza, sentenze come la *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>126</sup>, nella quale si affermava recisamente – e in assenza di qualsiasi appiglio testuale nei Trattati – che «il fatto che siano menomati vuoi i diritti fondamentali sanciti dalla costituzione di uno Stato membro, vuoi i principi di una costituzione nazionale, non può sminuire la validità di un atto della Comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso Stato»; nonché la più nota *Cassis de Dijon*<sup>127</sup>, ove si inaspriva significativamente il divieto di politiche protezionistiche, trasformandolo in un «supremo divieto di regolazione»<sup>128</sup>; e, ancora, le più recenti sentenze *Melloni*<sup>129</sup> – ove si interpreta in un senso particolarmente restrittivo, e, forse, «sterilizzante»<sup>130</sup>, il principio del *maximum standard* di cui all'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione – e *Taricco*<sup>131</sup> – concernente le tensioni tra il principio di legalità in materia penale come declinato nell'ordinamento italiano, da una parte, e le esigenze finanziarie dell'Unione<sup>132</sup>, dall'altra. Solo aderendo ad una rappresentazione irenica e armonizzante di questo assetto multilivello ci si può illudere che la

---

Carta, nell'ottica del costituzionalismo *multilevel* quivi previsto come criterio interpretativo ai fini della scelta degli strumenti (sostanziali e processuali) di garanzia dei diritti da parte dei soggetti». Sulle due sentenze citate si è formata un'amplissima letteratura; ci si limita, in questa sede, a citare chi ha visto in esse la manifestazione più eclatante di un capovolgimento del rapporto tra regole del mercato interno e diritti del lavoro nazionali fino ad allora seguito, ciò determinando «una tendenziale subordinazione delle norme lavoristiche poste in essere dai legislatori del lavoro nazionali ad un controllo di compatibilità (in termini di necessità, adeguatezza, proporzionalità) con l'esercizio delle libertà economiche fondamentali» (così S. GIUBBONI, *Ascesa e caduta del diritto del lavoro dell'Unione europea*, in *Sociologia del diritto*, 3/2017, p. 13).

<sup>125</sup> «È un carattere tipico di un processo incrementale di tal genere il porre in rilievo la circostanza che la portata della determinazione giuridica in casi successivi diventi costantemente tanto più ristretta quanto più esteso si renda il complesso formato dal diritto giurisprudenziale e dalla dottrina. Man mano che il materiale per l'interpretazione si espande, il raggio di estensione degli atti interpretativi si contrae. Quesito dopo quesito, la tesi della "risposta giusta" acquista velocità, e l'atmosfera della inevitabilità retrospettiva si ispessisce»: così N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, 1999, tr. it. *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 217.

<sup>126</sup> Corte giust., sent. 17 dicembre 1970, causa 11-70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH contro Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.

<sup>127</sup> Corte giust., sent. 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

<sup>128</sup> M. LA TORRE, *La cittadinanza liquida. Cittadinanza dell'Unione europea e liberalismo autoritario*, in *Sociologia del diritto*, 3/2015, p. 108, il quale aggiunge che «con questa sentenza si comincia [...] a modificare radicalmente la *ratio* ispiratrice del processo d'integrazione. Dal progetto del "mercato comune" si passa all'idea del "mercato unico", e questo si concepisce tendenzialmente come uno spazio in cui il principio direttivo è la libera circolazione di merci e capitali, e dunque ogni intervento regolativo è visto con sospetto e sottoposto ad un impegnativo onere della prova. La Corte di giustizia dell'Unione europea comincia ad operare con un criterio di proporzionalità rispetto a tutto ciò che ostacola il mercato, trattando però il "peso" dei principi costituzionali statali come inferiore a quello delle libertà di mercato che ora sono il motore normativo del "mercato unico" e del processo di integrazione europea».

<sup>129</sup> Corte giust., sent. 26 febbraio 2013, causa C-399/11, *Stefano Melloni contro Ministero Fiscale*.

<sup>130</sup> Secondo R. KOSTORIS, *La tutela dei diritti fondamentali*, in ID. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, Giuffrè, 2017<sup>3</sup>, p. 86, questa decisione ha dato l'abbrivio ad una «completa sterilizzazione per via giurisprudenziale dell'art. 53 della Carta», opinione ribadita in ID., *La Corte costituzionale e il caso Taricco, tra tutela dei "controlimiti" e scontro tra paradigmi*, in *Dir. pen. cont.*, 3/2017, p. 205. Anche G. REPETTO, *Una ragionevole apologia della supremacy. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale sul caso Taricco*, in *Quad. cost.*, 1/2017, p. 235 sottolinea come le «decantate magnifiche sorti e progressive» dell'art. 53 siano state «stroncate in tenera età» dopo il caso *Melloni*.

<sup>131</sup> Corte giust., sent. 8 settembre 2015, causa C-105/14, *Ivo Taricco e a.*

<sup>132</sup> Sottolinea R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, FrancoAngeli, 2018, p. 94, che qui per la prima volta la Corte di giustizia ha utilizzato la dottrina dell'effetto diretto «non per ampliare i diritti del privato, ma contro i suoi interessi» (*corsivo nostro*).

moltiplicazione delle sedi e delle fonti di tutela porti – per così dire, *naturalmente* – ad una tutela più intensa dei diritti<sup>133</sup>. Osserva Massimo Luciani che

in quanto strutture di valore, i diritti fondamentali sono aperti ad una pluralità di letture possibili e, vivendo – come tutti i valori – nella storia, sono destinati a colorarsi di significati diversi a seconda degli ordinamenti in cui vengono riconosciuti. Un diritto etichettato con lo stesso *nomen* a livello comunitario e a livello costituzionale non è dunque, necessariamente, proprio lo “stesso” diritto<sup>134</sup>.

Si deve inoltre considerare il fatto che i diritti esistono non quali monadi sconnesse l’una dall’altra, suscettibili di essere considerate isolatamente; trattasi piuttosto, per riprendere la definizione testé citata, di strutture di valore che vivono necessariamente in una dimensione relazionale<sup>135</sup>, il cui livello di tutela si determina alla luce del confronto con diritti e principi confliggenti<sup>136</sup>. La cultura dei diritti fondamentali che sembra affermarsi progressivamente nel contesto sovranazionale, pervadendo nel frattempo anche forme e strutture di pensiero proprie di dottrina e giurisprudenza nazionali, assomiglia (e talvolta si presenta esplicitamente in questi termini nei documenti delle istituzioni europee<sup>137</sup>) alla «applicazione routinaria di una *check-list*, dove i diritti fondamentali sono chiamati in qualche modo a nobilitare quella che non troppo tempo fa era una normale valutazione costi-benefici»<sup>138</sup>. Ecco allora che torna alla memoria un monito lanciato vent’anni fa da Ernst-Wolfgang Böckenförde. Questi chiudeva un suo intervento sul futuro dell’autonomia politica nel mondo globalizzato osservando come sia i regimi internazionali sia l’Unione europea non solo non mancassero di efficacia, ma aspirassero anche a tutelare i diritti individuali di coloro che sono ad esse sottoposti. E purtuttavia

ciò che qui si costituisce è qualcosa di nuovo e diverso, che per la sua struttura non è senza affinità con gli antichi imperi, che abolivano l’autonomia politica delle *poleis*: l’unione di amministrazione tecnico-burocratica (nell’antichità amministrazione dispotica) con l’autonomia ormai soltanto culturale-locale (oggi libertà d’azione economica e protezione della proprietà), ma senza partecipazione politica di alcun peso<sup>139</sup>.

---

<sup>133</sup> Considerazioni critiche, in questo senso, si trovano, *ex plurimis*, in R. BIN, *Critica della teoria*, cit., pp. 69 ss.; M. NISTICÒ, *Limiti e prospettive del circuito di tutela su più livelli dei diritti fondamentali*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2018, pp. 253-280; M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2/2006, pp. 1643-1658.

<sup>134</sup> M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all’integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 4/1992, pp. 574-575. Opinione ribadita in ID., *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, in *Questione giustizia*, 6/2008, pp. 65 ss.

<sup>135</sup> Cfr. A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 76 ss.

<sup>136</sup> Noto è quanto ha affermato la Corte costituzionale in proposito nella sent. 9 maggio 2013, n. 85, punto 9 del *Considerato in diritto*: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

<sup>137</sup> Si veda, *ex plurimis*, la Comunicazione della Commissione *Strategia per un’attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, COM(2010) 573 definitivo.

<sup>138</sup> M. DANI, *Il diritto pubblico europeo*, cit., p. 336. Osserva G. MARRAMAO, *L’Europa dopo il Leviatano. Tecnica, politica, costituzione*, in G. BONACCHI (a cura di), *Una costituzione senza stato*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 140, che «i diritti non sono di per sé una condizione sufficiente a produrre un processo di identificazione simbolica. Perché ciò accada, è necessario che i diritti si connettano alla dimensione dell’appartenenza: non nel senso tradizionale della “comunità di destino”, ma di un complesso di esperienze e di pratiche espresse dai “mondi della vita”». Può scorgersi traccia di tutto questo nell’attuale architettura istituzionale dell’Unione?

<sup>139</sup> E.W. BÖCKENFÖRDE, *Il futuro dell’autonomia politica. Democrazia e statalità nel segno della globalizzazione, dell’europeizzazione e dell’individualizzazione*, in ID., *Diritto e secolarizzazione*, cit., p. 226.

Sarà questo il nostro futuro?

## 6. Fondata sul lavoro

*«Nella misura in cui si distruggono i presupposti sociali di una partecipazione politica diffusa, anche le decisioni democratiche prese in maniera formalmente corretta perdono di credibilità.»*

(J. Habermas, *La costellazione postnazionale: mercato globale, nazioni e democrazia*)

Il conflitto tra capitale e lavoro che le costituzioni sociali del Novecento hanno tentato di istituzionalizzare tramite il coinvolgimento di una platea più ampia possibile di cittadini nella determinazione della politica complessiva, avendo come orizzonte *l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese* (art. 3, comma 2, della Costituzione), ha conosciuto mutamenti di straordinaria portata nel corso dei settant'anni di vita del nostro assetto costituzionale. Tali cambiamenti sono correlati all'evoluzione che ha caratterizzato il nostro sistema produttivo. Per quanto anche questi processi siano irriducibili ad una cronologia precisa – e la stessa idea di una successione rigida di modelli organizzativi della produzione vada a scontrarsi con fenomeni di asincronia e di ibridazione tra gli stessi –, può senz'altro riscontrarsi nel secondo dopoguerra il passaggio da un'economia fondata principalmente sull'*agricoltura* a una fase di *accelerata industrializzazione e modernizzazione* (corrispondente, come è noto, al c.d. «boom economico» degli anni Sessanta), seguita a sua volta da un'ulteriore evoluzione verso l'*economia dell'informazione*. Quest'ultimo passaggio segna, d'altra parte, l'approdo a forme di organizzazione post-fordista del lavoro, i cui tratti essenziali sono dati dalla deterritorializzazione, dalla flessibilità (degli orari, delle posizioni contrattuali, ecc.), e dalla precarietà. Questa sorta di mutazione genetica della natura stessa del lavoro induce a domandarsi in quale modo le esigenze di tutela dei lavoratori trovino attualmente risposta nelle norme costituzionali.

Subalternità, alienazione e riduzione del potere contrattuale dei lavoratori dipendenti sono solo alcuni dei fenomeni che si presentano oggi in forme diverse rispetto al passato, ma ugualmente opprimenti<sup>140</sup>. Se è vero che nell'era dell'organizzazione fordista della produzione industriale di massa il capitale era generalmente localizzato e gestiva la contrattazione con una determinata fattispecie della forza lavoro, oggi

---

<sup>140</sup> Osserva A. SUPIOT, *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, 2010, tr. it. *Lo spirito di Filadelfia. Giustizia sociale e mercato totale*, Milano, et. al. Edizioni, 2011, pp. 34-35, che l'utopia neoliberale, a differenza delle utopie totalitarie del XX secolo, «non comporta [...] la cancellazione dei diritti individuali, di cui al contrario postula l'autosufficienza. In essa, la definizione dei diritti individuali non ha bisogno di riferirsi a un principio di giustizia che li trascenda, ma deriva solo dal gioco delle loro differenze e opposizioni. Qualsiasi imposizione di una regola esterna agli individui è ormai percepita come un male che, non potendo essere sradicato del tutto, conviene ridurre il più possibile». In un tale contesto «la "polverizzazione del Diritto in diritti soggettivi" lascia il campo libero al reciproco adeguamento di individui armati degli stessi diritti. Ridotto allo stato di monade contrattante e calcolante, l'essere umano dovrebbe essere sottoposto solo a due tipi di regole: quelle che avrebbero una base scientifica e quelle che egli si dà liberamente. Si distribuiscono a tutti gli stessi diritti individuali come se si distribuissero loro delle armi e si spera così di realizzare una società interamente contrattuale dove non ci sarebbero obblighi se non convenuti.

l'informatizzazione della produzione e la sempre più grande importanza del lavoro immateriale liberano il capitale dalle localizzazioni e dalla contrattazione. Il capitale può ritirarsi dalla contrattazione con una determinata forza lavoro spostando i propri insediamenti in un altro punto della rete globale – oppure, si serve di questa possibilità come arma di ricatto per gestire la contrattazione. Grandi masse di lavoratori che avevano goduto di una certa stabilità e di un solido potere contrattuale si sono ritrovate in una situazione occupazionale sempre più precaria. Una volta indebolito il potere contrattuale del lavoro, le reti produttive possono riportare in auge diverse vecchie forme di lavoro non garantito, come il lavoro autonomo subordinato, il lavoro a domicilio, il part-time e il cottimo<sup>141</sup>.

A fronte di tutto ciò, il punto non è interrogarsi sull'obsolescenza o meno delle disposizioni costituzionali in tema di lavoro, quanto piuttosto ristabilirne – innanzitutto a livello teorico – la centralità nell'ordinamento giuridico-costituzionale complessivo dinanzi a prassi devianti. D'altro canto il lavoro «costituisce l'abbrivio di un itinerario costituzionale rispetto a ciò che ne segue e ne dipende: “dal lavoro, le politiche economiche; dalle politiche economiche, l'economia”»<sup>142</sup>. Tutt'altro che anacronistiche, o riferibili soltanto a modelli superati di organizzazione del lavoro, sono disposizioni come l'art. 35 della Costituzione, che impone alla Repubblica di *tutelare il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni*; l'art. 36, che garantisce al lavoratore *una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*, nonché il *diritto al riposo settimanale e a ferie retribuite*; e così via. Per quanto le forme del sistema produttivo esistenti negli anni del secondo dopoguerra abbiano senz'altro influenzato la fisionomia del modello costituzionale di organizzazione e tutela del lavoro, le disposizioni sopra citate trascendono quelle medesime forme, potendo (e dovendo) fornire norme e criteri direttivi anche all'attuale contesto di crescente frammentazione del lavoro e di continuo attacco alle garanzie costituzionali. Ciò che conta, è soprattutto impedire che l'attacco ai sistemi di tutela esponga i lavoratori alla duplice precarietà derivante dalla maggiore perturbazione dei mercati causata dalla globalizzazione e dallo smantellamento dello Stato sociale e dei sindacati<sup>143</sup>. Sarebbe utile, in questo senso, che la tutela della dignità del lavoro non si collocasse in una posizione puramente difensiva, mirando piuttosto ad obiettivi quali la valorizzazione dei percorsi di istruzione e formazione (che spesso vanno dispersi nei contesti dove la disoccupazione è più elevata e si è indotti o ad accettare qualunque lavoro disponibile, oppure ad emigrare) nell'ambito di una

---

Mentre tutto il Diritto sociale si era costruito su una metodica messa in dubbio del consenso del debole alla volontà del forte, tale consenso ridiventa, con la decostruzione del Diritto sociale, la condizione necessaria e sufficiente dell'obbligo giuridico». Del principio di eguaglianza si valorizza soprattutto la dimensione *formale*, in funzione della lotta alle discriminazioni; sì che «la cancellazione delle differenze qualitative tra le persone ha [...] per corollario la legittimazione delle differenze quantitative, fondate sul livello e sulla sicurezza dei loro redditi, ossia sul denaro» (ivi, p. 36).

<sup>141</sup> M. HARDT–A. NEGRI, *Empire*, 2000, tr. it. *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano, Rizzoli, 2010<sup>5</sup>, p. 278.

<sup>142</sup> M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 255. La citazione interna è di G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, Einaudi, 2013, p. 4, questo il passo completo: «La Costituzione pone il lavoro a fondamento, come principio di ciò che segue e ne dipende: dal lavoro, le politiche economiche; dalle politiche economiche, l'economia. Oggi, assistiamo a un mondo che, rispetto a questa sequenza, è rovesciato: dall'economia dipendono le politiche economiche; da queste i diritti e i doveri del lavoro».

<sup>143</sup> Vedi sul punto C. CROUCH, *Quanto capitalismo può sopportare la società*, cit., pp. 71 ss.

politica attiva del mercato del lavoro, e il ripristino della centralità del miglioramento delle condizioni lavorative e degli investimenti sociali come mezzi indispensabili per rendere effettivi i diritti fondamentali e le libertà politiche<sup>144</sup> – ma come ricorda Colin Crouch il *welfare* basato sugli investimenti sociali, a dispetto della dominante narrazione neoliberista, aumenta altresì la capacità economica, prepara i lavoratori a partecipare ad attività economiche mutevoli e innovative e contrasta le inadeguatezze del mercato<sup>145</sup>.

Riflessioni di questo tenore faticano a trovare spazio sia a livello nazionale sia a livello sovranazionale e internazionale. Si diffonde, per contro, la convinzione che la tutela della dignità e stabilità del lavoro sia un relitto del passato, comporti costi eccessivi per le imprese e debba cedere agli imperativi della mobilità e della flessibilità. Occorre combattere questo tentativo di svalutazione del lavoro agendo innanzitutto sul fronte delle tutele legislative, superando le recenti riforme che hanno legittimato le forme più disparate di lavoro precario. Ciò non è in ogni caso sufficiente: occorre altresì rafforzare la cooperazione internazionale<sup>146</sup> in quest'ambito attraverso la determinazione di garanzie comuni a tutti gli Stati (andando ben oltre i passi fatti finora all'interno dell'UE<sup>147</sup>), affinché possano essere disinnescati i tipici strumenti di ricatto

---

<sup>144</sup> Sottolinea la centralità del lavoro nel sistema costituzionale in quanto «fattore primario di costruzione dell'ordinamento dei rapporti sociali» F. PIZZOLATO, *Traiettorie della cittadinanza e concezioni dell'ordinamento*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Scritti per Paolo Grossi offerti dall'Università di Padova*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 348 ss. L'A. evidenzia altresì come dalla Costituzione si ricavi un'immagine della cittadinanza come «modello partecipativo», di cui il lavoro è «criterio e porta d'accesso, perché è il luogo sintetico della partecipazione alla costruzione sociale, l'emblema della cooperazione in cui [...] si esprime il cittadino *uti socius*». Ma se dalla Costituzione emerge «il senso di una libertà insieme *située* e *instituée*, riconosciuta cioè entro una trama complessa di relazioni», di questa accezione complessa non è data adeguata traduzione in sede legislativa, né se ne tiene conto in sede di discussione sulla riforma dei criteri di accesso alla cittadinanza, in un contesto in cui si va perdendo «il senso dell'ampiezza della partecipazione democratica, oltre agli strumenti politico-istituzionali» (ivi, p. 349).

<sup>145</sup> Sul modello di «socialdemocrazia assertiva» descritto dall'Autore, vedi in particolare C. CROUCH, *Quanto capitalismo può sopportare la società*, cit., pp. 73 ss.

<sup>146</sup> A seguito della crisi finanziaria globale del 2007-2008 si è osservato un rapido mutamento degli scenari geopolitici e una ripresa dei protezionismi, nel quadro di un complessivo «ripensamento critico» della globalizzazione. È tuttavia necessario che «gli Stati [...] non si chiudano in egoistici nazionalismi, ma si impegnino reciprocamente nella difesa delle regole nazionali ed internazionali in materia di lavoro e riprendano il processo di integrazione del mercato in sistemi di *governance* che contemplino politiche redistributive, reti di sicurezza e programmi di previdenza sociale, sia a livello interno che su scala globale» (così A. PERULLI, *L'OIL e la globalizzazione*, in *Lavoro e diritto*, 3/2019, p. 392). Di massima attualità rimane allora, in questo senso, la *Dichiarazione di Filadelfia* adottata il 10 maggio 1944 dalla Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che tra i fondamentali obiettivi di giustizia sociale contempla la garanzia d'impiego e di lavoro, l'elevazione del tenore di vita, le opportunità di formazione professionale e di mobilità lavorativa, la promozione di condizioni di vita e di salario eque e dignitose, la tutela dei diritti sindacali e di associazione collettiva, la protezione della salute, ecc. (il testo della Dichiarazione si può trovare nel sito [www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

<sup>147</sup> Un'accurata ricostruzione delle ragioni della crisi del modello sociale europeo è proposta da S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 31 ss. Questi sottolinea come l'iniziale assenza di significative competenze sociali in capo alle Comunità europee – essendo gli interventi in questo campo limitati a quanto necessario a garantire il raggiungimento degli obiettivi di integrazione economica – corrispondesse ad una scelta ben precisa, o meglio ad una *opzione fondativa* – definita altrove in termini di «political decoupling of economic integration and social-protection issues» (così F.W. SCHARPF, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, p. 646, citato da Giubboni a pp. 35-36). Proprio entro questa prospettiva, in cui gli Stati membri «riservano a se stessi quest'area di azione così vitale all'interno dei processi politici nazionali» (S. GIUBBONI, *op. ult. cit.*, p. 37), si comprende l'altrimenti fuorviante riferimento di Giuseppe Federico Mancini alla «frigidità sociale europea» delle origini (vedi G.F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle comunità europee*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano. Atti del Convegno di Parma, 30-31 ottobre 1985*, Padova, Cedam, 1988, p. 26), quasi ovvia in un modello delineato come «progressiva e crescente opera di edificazione dei sistemi e degli istituti di protezione sociale a livello "nazionale" [...] e, in *addizione*, costruzione di un mercato comune, basato sulle ben note "quattro libertà"» (così M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., 11). Questo assetto costituzionale, fondato sulla conservazione della «sovranità sociale» in capo agli Stati membri, inizia però ad incrinarsi negli anni Settanta, in corrispondenza con la fine dei *Trenta Gloriosi*, quando, «infrante, di fronte alla crisi economica, le ottimistiche aspettative di spontanea convergenza virtuosa dei sistemi sociali nazionali, dinanzi al rischio di risposte divergenti e ad un ritorno alla rinazionalizzazione delle politiche economiche e sociali, la Comunità attiva le risorse regolative messe a disposizione dal Trattato di Roma quantomeno per evitare fenomeni di *race to the bottom*» (S. GIUBBONI, *op. ult. cit.*, p. 43). Questa breve parentesi di armonizzazione «nel progresso (verso l'alto)» (ivi, p. 44)

contro le richieste di aumento delle tutele per i lavoratori, ovvero le note pratiche di *social dumping* e delocalizzazione produttiva.

## 7. Conclusione. Ingiunzioni costituzionali

«...riflettere sul lessico del nostro momento storico significa contribuire a rendere visibile il conflitto tra chi detiene il potere e chi è costretto a subirne le conseguenze. Ricostruire i luoghi e i modi della lotta per le parole significa ritornare a cercare le radici di una conflittualità negata e resa invisibile.»

(P. Barcellona, *Parolepotere. Il nuovo linguaggio del conflitto sociale*)

«La nottola di Minerva inizia il suo volo sul far del crepuscolo», scrive Hegel nella prefazione ai *Lineamenti di Filosofia del diritto*. La spiegazione più diffusa di questa celebre frase consiste nell'evidenziare che il pensiero giunge a ricostruire gli sviluppi della realtà solo una volta che questa ha compiuto il suo percorso, dunque a cose fatte. Le straordinarie trasformazioni costituzionali implicate, nel contesto europeo, dai processi connessi alla globalizzazione, all'integrazione sovranazionale e alla crisi economico-finanziaria, sono ancora lontane dall'essere comprese e sistematizzate dagli studiosi; nell'ambito del diritto pubblico sovranazionale, può dirsi che la nottola non ha ancora spiccato il volo. Il paesaggio giuridico è sconnesso e mutevole, in costante assestamento; punti di riferimento tradizionali sono venuti a mancare, e le stesse categorie più rilevanti della giuspubblicistica rassomigliano sempre più a stelle di cui continuiamo a vedere la luce solo perché lontanissime<sup>148</sup>.

Uno di questi dispositivi concettuali tradizionali è senza dubbio la sovranità. Temuta dai costituzionalisti del Novecento in quanto associata a ideologie autoritarie; addomesticata dalle costituzioni sociali grazie alla connessione con il principio democratico; abbandonata dai fautori del globalismo giuridico in quanto prodotto anacronistico della dottrina politica statocentrica. Il progetto di integrazione, come è noto, ha tentato di legittimarsi per altre vie, senza perseguire l'idea dell'unità politica per il timore di presentarsi come sorta di «Leviatano sovranazionale». Ma la *legittimazione in base ai risultati* e la *legittimazione attraverso i diritti* hanno fallito nel tentativo di dare all'Unione un'adeguata fondazione politica; si è rivelata così l'insufficienza di un processo di costituzionalizzazione che le istituzioni sovranazionali hanno tentato di mante-

---

cede presto il passo alla situazione di deficit strutturale che è durata fino ad oggi, determinata, da una parte, dal fatto che all'espansione delle competenze comunitarie non si è accompagnata un'adeguata risposta «compensativa» da parte dell'UE in termini di politiche sociali, e, dall'altra parte, dal fatto che i principi della costituzione economica europea hanno penetrato sempre più ogni altra sfera materiale «infiltrandosi, per via di "integrazione negativa", ben oltre i confini originariamente segnati dai Trattati istitutivi, sino al punto di porre limiti penetranti sia ai legislatori nazionali, sia – più recentemente – alla stessa autonomia delle parti sociali, praticamente in ogni area un tempo riservata alla loro "sovranità sociale"» (ivi, p. 48). L'epicentro di questa rottura costituzionale va individuato, secondo l'A., «forse prima e più ancora che nella nuova architettura dell'unione monetaria europea disegnata a Maastricht, [...] nella giurisprudenza della Corte di giustizia sui rapporti tra i sistemi nazionali di diritto del lavoro e della sicurezza sociale e i principi della costituzione economica comunitaria» (ivi, p. 49), giurisprudenza che vede nelle decisioni *Viking* e *Laval* (già citate *supra*, par. 5) le proprie manifestazioni più emblematiche e discusse.

<sup>148</sup> L'immagine è suggerita da M. DOGLIANI, *Deve la politica democratica avere una sua risorsa di potere separata?*, in S. CASSESE–G. GUARINO, *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 65.

nera su di un piano *giuridico-formale*, impedendo che si innervasse in una progettualità costituente partecipata dai cittadini europei. Ma ogni Costituzione ha bisogno di un *presupposto materiale* e non è possibile una sua riduzione all'interno di una dialettica puramente formale e negativa<sup>149</sup>. L'identità europea, un «noi consapevole di sé» a livello sovranazionale, una cornice di valori e principi comuni che dia spazio entro i propri confini alla pluralità e al conflitto può crearsi non tramite processi deliberativi ispirati alla razionalità comunicativa di matrice habermasiana<sup>150</sup>, ma attraverso una radicale messa in discussione di alcuni principi che hanno finora guidato il processo di integrazione. Non è sufficiente affermare ovunque il primato dei diritti fondamentali se l'asimmetria tra comunità economico-monetaria e comunità economico-sociale impedisce di dare a quegli stessi diritti una tutela adeguata<sup>151</sup>; non è sufficiente porre le politiche sociali come «obiettivi» dell'UE se la stabilità monetaria rappresenta in ogni caso il *non plus ultra* dinanzi al quale cedono obiettivi come la crescita economica e la tutela dell'occupazione e della dignità del lavoro.

Sembra sempre meno realizzabile, in un tale contesto, il sogno di un'Europa unita che, secondo una prospettiva cosmopolitica, ponga un freno agli effetti più rovinosi della globalizzazione economico-finanziaria. Si è visto in precedenza in quale misura la crisi della sovranità statale nel mondo globalizzato porti con sé la crisi delle costituzioni democratiche. Si è osservato altresì come tale duplice crisi assuma caratteri del tutto peculiari nel contesto europeo, a causa di asimmetrie costituzionali riconducibili, in ultima analisi, alla decisione originaria di anteporre l'economia alla politica e alla debolezza dell'architettura istituzionale europea. La *scissione nella cura del bene comune*, che costituisce l'esito della devoluzione alle istituzioni sovranazionali di settori sempre più ampi della tradizionale sovranità statale (processo che è culminato nella creazione di una comunità monetaria separata rispetto alla comunità economica e sociale), ha mostrato la corda al momento dell'esplosione della crisi finanziaria globale, seguita da una recessione economica che dura tutt'ora. Nell'Eurozona le crisi bancarie hanno aggravato i debiti pubblici preesistenti, innescando la crisi dei debiti sovrani e il peggioramento degli squilibri regionali. La cura di austerità che è stata decisa a livello sovranazionale, spesso in sedi informali e in base a processi decisionali la cui trasparenza è quantomeno dubbia, sta

---

<sup>149</sup> Così B. DE GIOVANNI, *Sovranità: il labirinto europeo*, cit., p. 31; il medesimo A. individua il *punctum crucis* della questione costituzionale europea nella «frattura fra diritto e politica, fra la crescita di una comunità giuridica sovranazionale e la autonomia di decisioni politiche che fanno tornare in campo la forza dell'interesse nazionale» (ID., *Perché Europa e perché costituzione*, in *Dem. dir.*, 2/2003, p. 17). Osserva altresì A. CANTARO, *Europa Sovrana. La costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, Dedalo, 2003, p. 64, che «Una Costituzione vive come *mito fondativo* e come *mito ordinante* quando c'è un mito politico e giuridico che la sostiene. Non è necessario che questa grandezza collettiva, che questa istituzione dell'immaginario, sia preformata e precostituita. È, tuttavia, necessario che essa sia percepita come reale, come qualcosa alla quale si appartiene e che evoca una memoria, un presente, un progetto per il futuro. Una Costituzione presuppone, insomma, una cultura maggiormente condivisa che rappresenti lo spazio fisico e sociale in cui gli uomini vivono come una "comunità di destini"».

<sup>150</sup> Per una critica della teoria dell'agire comunicativo e delle sue implicazioni sul modo di pensare l'integrazione europea, vedi *ex multis* C. MOUFFE, *Agonistics. Thinking the World Politically*, 2013, tr. it. *Il conflitto democratico*, Milano, Mimesis, 2015, pp. 64 ss.

<sup>151</sup> «La difficoltà che incontra la legittimazione attraverso i diritti si lega al fatto che essa non riesce a diventare base *generale* di legittimazione e il carattere scorporato della legittimazione monetaria è in grado di rilevarne esplicitamente i limiti. *Le legittimazioni si muovono su direzioni disparate, formando diverse "comunità" piuttosto irrelate fra loro* [...]. Certo, un luogo unitario formalmente c'è ed è il Trattato, a sua volta prodotto originariamente dalla volontà degli Stati. Tutto sembra tenersi, ma non è così proprio perché le diverse velocità con le quali si costituiscono le diverse "comunità" (comunità monetaria, dei diritti, di mercato, etc.) creano delle discrasie che ricadono proprio sull'insieme della legittimazione che manca di un proprio unitario fondamento politico»: così B. DE GIOVANNI, *Sovranità: il labirinto europeo*, cit., p. 34.



aumentando le distanze tra le diverse aree dell'Europa, originando linee di conflitto tra «Stati creditori» e «Stati debitori»<sup>152</sup> e alienando ulteriormente la fiducia dei cittadini degli Stati membri dal progetto di integrazione.

Ad un livello più generale, la crisi fiscale dello Stato e la fine delle politiche keynesiane implicano la crescente incapacità dei governi di influenzare il ciclo economico e stimolare la crescita. La decisione di liberalizzare il mercato mondiale, attuata a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, ha dato il via a questa sottrazione di poteri e margini d'azione agli Stati, sancendone la subalternità ai meccanismi di mercato. La crescente mobilità del «finanzcapitalismo», tale da anticipare e neutralizzare qualsiasi reazione degli Stati sul piano normativo, indebolisce, come si è visto, non solo la loro capacità di regolazione (in particolare il potere di imposizione fiscale), ma anche il potere contrattuale dei lavoratori (costantemente esposti alla minaccia della delocalizzazione) e l'efficacia dissuasiva dell'azione di movimenti e organizzazioni che cerchino di contrastare le esternalità negative degli attori del mercato globale. In generale, la sottrazione di settori della vita via via sempre più ampi al potere di regolazione degli Stati implica perlopiù una loro sottrazione a qualsivoglia possibilità di controllo democratico.

Nel momento in cui gli Stati-nazione si dimostrano incapaci di conciliare politiche economiche «sostenibili» agli occhi dei mercati e politiche di integrazione sociale che garantiscano la coesione e l'effettività della partecipazione democratica, e una siffatta conciliazione non è realizzabile, per ragioni strutturali, neppure a livelli di governo superiori, i processi di autogoverno democratico si svuotano di ogni significato. Sembra venir meno, in generale, una progettualità sociale e istituzionale tale da indirizzare il progresso storico verso obiettivi decisi democraticamente; il flusso magmatico e contraddittorio degli eventi scorre in una direzione imprecisa, ritenuta perlopiù incontrollabile. Un profondo *disincanto* pervade allora le indagini degli studiosi, i progetti riformatori dei movimenti politici, l'autorappresentazione delle stesse società nazionali e del loro destino. Si pensi, a questo riguardo, a due esempi dal significato solo apparentemente opposto. Da una parte il Regno Unito, alle prese con una *Brexit* decisamente più complessa del previsto, che ha messo in luce la fragilità del celebrato «modello Westminster», la divisione interna sui temi di politica sovranazionale e l'assoluta vanità del sogno di ripristinare la *Global Britain*; dall'altra la Grecia, rimasta nell'Unione europea e in particolare nell'Eurozona, ma condannata a decenni di austerità e di «riforme strutturali» per ripagare i ripetuti salvataggi da parte della Troika. Due esempi solo apparentemente antitetici, in quanto entrambi sembrano attestare che non c'è futuro né all'interno né al di fuori del progetto di integrazione. È la *fine della storia*, ma in senso molto diverso da quello immaginato da Francis Fukuyama nel celebre saggio del 1992 – *La fine della storia e l'ultimo uomo*, appunto, ove si intravedeva all'orizzonte l'egemonia incontrastata della democrazia liberale.

Quanto detto finora, insieme ad alcune proposte di approccio teorico alle principali questioni affrontate, può essere condensato nei seguenti, conclusivi punti:

---

<sup>152</sup> Lo sottolinea M. LA TORRE, *Miseria del costituzionalismo globale*, cit., p. 32.

1) *Concetti di Costituzione*. Si è osservato in precedenza come l'Unione europea non possa avere una costituzione democratica, poiché di quest'ultima mancano – *rebus sic stantibus* – i presupposti materiali. Il tentativo di accelerare il processo di costituzionalizzazione formale attraverso l'appello a *slogan* come «Europa dei diritti», «Europa sociale», «Trattato costituzionale», «primato dei diritti fondamentali», ha fallito in quanto occultava l'incapacità di affrontare le aporie del processo di integrazione e della complessiva architettura istituzionale – celava, in sintesi, l'impossibile rimozione del Politico nella vana ricerca di un costituzionalismo «a bassa intensità», adatto al contesto di una comunità *post-sovrana* e *non conflittuale*. Occorre, allora, ristabilire la centralità del progetto costituzionale innanzitutto sul piano teorico. Non ci si deve rassegnare a svolgere il ruolo di cantori del *de profundis* delle costituzioni democratiche, né cedere alle sirene del globalismo giuridico – che spesso si rivela maschera illusoria di un sogno egemonico di carattere eurocentrico. Anche i teorici del costituzionalismo multilivello<sup>153</sup> approdano ad esiti non convincenti nella misura in cui riconoscono piene credenziali costituzionali all'Unione europea (risolvendosi l'unità dei popoli d'Europa, entro questa prospettiva, in un'unità puramente formale, che si ritiene rinsaldata dalla condivisione di una tradizione giuridica comune e dall'armonioso intreccio delle diverse costituzioni nazionali entro la cornice di un complessivo *Verfassungsverbund*), esaltando – talvolta acriticamente – la moltiplicazione delle fonti e sedi di tutela dei diritti fondamentali, svalutando il ruolo delle istanze democratiche<sup>154</sup> e di governo dell'economia, e auspicando il «dialogo tra le Corti» – dietro al quale spesso si cela, sempre sul punto di deflagrare, il *conflitto dei punti di vista*. Se è indubbio che il progetto di integrazione ha straordinaria valenza costituzionale, non lo è altrettanto il fatto che esso possieda i requisiti per collocarsi nella traiettoria del costituzionalismo democratico.

2) *Costituzione e conflitti*. Non esiste un costituzionalismo, ma *diversi* costituzionalismi. Permane nel tempo una grammatica, un lessico, permangono modelli, categorie e concetti; ma mutano le istituzioni, i conflitti, le persone; mutano, soprattutto, le forze che la Costituzione è determinata a frenare e disciplinare, così come i poteri che essa è chiamata a legittimare e limitare. Pur nella inevitabile parzialità e incertezza che avvolge qualsiasi tentativo di periodizzazione nell'ambito del diritto costituzionale, una distinzione tra diversi costituzionalismi può essere proposta avendo riguardo alla collocazione del conflitto sociale rispetto alla Costituzione e alle sue istituzioni.

Come ha sottolineato Roberto Bin, «mentre le costituzioni dei nostri tempi hanno l'ambizione di governare il conflitto sociale dentro alle istituzioni costituzionali, attraverso gli strumenti posti dalla costituzione "rigida", le costituzioni dell'800 regolavano il conflitto sociale con l'impiego delle forze dell'ordine pubblico e dell'esercito, cioè escludendolo forzatamente dal "giardino"»

---

<sup>153</sup> Per i capisaldi di questa teoria, vedi *ex multis* I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited*, in *Common Market Law Review*, 1999, pp. 703-750 e I. PERNICE-F.C. MAYER, *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 43-68, posizioni ribadite anche recentemente in I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, 3/2015, pp. 541-562.

<sup>154</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, cit., pp. 1661 ss.

delle istituzioni rappresentative, dei diritti e delle procedure costituzionalmente garantite»<sup>155</sup>. L'evoluzione e i continui assestamenti dei rapporti tra capitale e lavoro hanno così determinato, nel passaggio dalle costituzioni «flessibili» ottocentesche a quelle «rigide» del Novecento (del secondo dopoguerra in particolare), l'approdo ad una nuova *Gestalt*<sup>156</sup>, ove la Costituzione è la cornice entro la quale i conflitti sociali, *istituzionalizzandosi*, sono altresì *legittimati* – così che il potenziale «antagonismo» (preludio all'attivazione del *pouvoir constituant*) delle classi sociali precedentemente escluse dalla rappresentanza politica è disattivato e si tramuta nel più rassicurante «agonismo»<sup>157</sup>. Le costituzioni sociali, da Weimar in poi, non possono che interpretare questa nuova *Weltanschauung*; il pluralismo dei valori è fissato nella Costituzione ed è sottratto alla mutevole volontà della rappresentanza parlamentare grazie all'aggravamento delle procedure di revisione e all'introduzione del controllo di costituzionalità delle leggi; le libertà liberali non sono cancellate, ma affiancate da nuovi diritti ugualmente fondamentali, con i quali si tenta di conciliare la conservazione di un assetto sociale basato sul paradigma della proprietà individuale con le aspirazioni egualitarie delle classi subalterne.

Il difficile equilibrio su cui si basano le costituzioni democratiche e pluralistiche del Novecento è, come si è anticipato, minacciato dalle trasformazioni che a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso hanno riguardato l'organizzazione dei rapporti economici e sociali su scala globale, introducendo nuove visioni del mondo e premendo sugli assetti esistenti per una nuova organizzazione del diritto. Trattasi di mutamenti che non avvengono all'improvviso, e la cui effettiva portata sarà evidente solo al termine di un processo che durerà necessariamente il tempo di più generazioni. Limitando lo sguardo a quanto sta avvenendo in Europa, occorre osservare come tali sommovimenti stiano incidendo in modo significativo sulla collocazione dei conflitti sociali «tradizionali» rispetto alle istituzioni e ai principi fissati nelle carte costituzionali. Il processo di integrazione europea, in particolare, comporta necessariamente una parziale *riarticolazione dei conflitti sociali su scala sovranazionale*: ciò perché la progressiva attribuzione di poteri «sovrani» alle istituzioni sovranazionali esige l'organizzazione di forme più o meno sensibili di partecipazione e legittimazione da parte dei soggetti destinatari di norme e decisioni. L'annosa questione del *deficit* democratico nell'Unione europea, spesso peraltro mal

---

<sup>155</sup> R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 1/2007, p. 16. L'A. osserva altresì (ivi, p. 21) che «mentre la costituzione liberale dell'800 contava sul fatto che il suffragio censitario avrebbe risolto il problema escludendo dalla rappresentanza i portatori di istanze di riconoscimento dei diritti "altri" rispetto a quelli del "cittadino-proprietario", la costituzione rigida incorpora il conflitto nella sua struttura pluralista, affermando la pari dignità di uno e dell'altro catalogo dei diritti. Lo stato liberale di diritto si basava sul principio fondamentale di divisione dello stato dalla società, e la rappresentanza censitaria non era che l'accettazione da parte dello stato di un'"elezione" spontanea compiuta dalla società di un'élite incaricata della "funzione" di rappresentare la "volontà generale", eleggendo a sua volta i suoi rappresentanti. Lo stato democratico costituzionale si basa sul principio di rigidità costituzionale e sottrae alla regola di maggioranza entrambi i cataloghi dei diritti. Nello stato liberale di diritto il congegno della riserva di legge era sufficiente a garantire a un Parlamento socialmente omogeneo il potere di preservare la propria visione dei diritti e dell'ordine sociale: la sovranità della legge vi è perciò predicata come dogma indiscutibile. Nello stato costituzionale il principio di legalità è salito di un piano e con esso il controllo giurisdizionale. Che i diritti siano oggi ciò che dice la Corte costituzionale è l'ovvia, ancorché approssimativa, conseguenza della costituzione pluralista, che congela tutti i cataloghi dei diritti ponendoli al riparo dalle decisioni della maggioranza politica in carica, affidandone la custodia a un organo – la Corte costituzionale – necessariamente sottratto al circuito della rappresentanza».

<sup>156</sup> L'espressione è utilizzata da Thomas Kuhn per esprimere la tesi della «varianza radicale», consistente nella modifica che oggetti, significati e termini del discorso subiscono nel corso di una rivoluzione scientifica. Vedi T. KUHN-P. FEYERABEND, *L'irrazionalismo in filosofia e nella scienza* (Antologia a cura di A. Crescini), Brescia, La Scuola, 1989, pp. 29 ss.

<sup>157</sup> Sul concetto di «agonismo» nella filosofia politica v. C. MOUFFE, *Il conflitto democratico*, cit. Sul concetto di «Europa agonistica» ci si soffermerà in particolare *infra*, punto 6.

posta<sup>158</sup> – nella misura in cui si pensa che la soluzione ad essa consista semplicemente nel replicare il modello della forma di governo parlamentare su scala più ampia –, è connessa in particolare all'incapacità dell'attuale architettura istituzionale di rispecchiare in misura sufficiente la conflittualità sociale<sup>159</sup>, la quale, relegata ai margini (quando non esclusa) dei blandi processi partecipativi nell'arena pubblica sovranazionale, riemerge nella forma di un'insofferenza generalizzata nei confronti del progetto europeo. Gli stessi movimenti politici e sociali faticano ad organizzarsi al di fuori del contesto nazionale di riferimento<sup>160</sup>.

Le ragioni per cui i nuovi conflitti sociali non trovano espressione coerente né nel quadro costituzionale nazionale né all'interno della cornice istituzionale disegnata a livello europeo sono diverse ma tutte variamente connesse al processo di erosione e indebolimento delle democrazie costituzionali già accennato all'inizio<sup>161</sup>. La stessa dottrina non sempre dà adeguato

---

<sup>158</sup> Osserva di nuovo Roberto Bin che il discorso sul *deficit* democratico nell'UE è spesso impostato in modo «sbagliato per diverse ragioni. Il c.d. deficit democratico non è la lacuna che si è formata nello sviluppo del sistema europeo, ma è una delle opzioni ideologiche che lo ha ispirato sin dalla sua costruzione, uno dei suoi elementi progettuali, concepito in conformità a un'idea filo-tecnocratica che si era ben radicata nella filosofia politica occidentale, anche a causa degli orrori che la guerra mondiale aveva prodotto e che i conflitti politici della guerra fredda minacciavano di replicare; [...] sul piano della sostanza ho il sospetto che il deficit democratico sia ben radicato in molte capitali europee tra cui certamente la nostra. Trasferire le decisioni politicamente scomode a Bruxelles, lontano dalle piazze e dalle aule parlamentari, è sempre stata un'attraente via di fuga per gli attori politici nazionali. Tutto ciò mostra che il vero deficit non è democratico, ma politico. L'assenza della politica dalla politica monetaria è però diventato un principio stabilito dal trattato, e quindi reso più difficile da cambiare di qualsiasi norma costituzionale di qualsiasi Stato membro» (R. BIN, *L'indipendenza delle banche centrali*, cit., p. 4).

<sup>159</sup> Si veda in merito, *ex multis*, A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e 'guerra delle razze'. Strategie di riattivazione del conflitto in Europa*, in *Rivista AIC*, 3/2015, pp. 17-18, ove afferma che «Egemonia senza conflitto, o al contrario, federazione senza egemonia è ciò che il sogno funzionalista ha perseguito fin dalle origini, giungendo però oggi a un punto che sembra di non ritorno. Anche perché lo stallo produce costi che pesano sproporzionatamente sulle spalle delle classi meno abbienti di alcune nazioni [...]. Tra queste classi, la polemica antieuropeista sembra poter agire come un liquido infiammabile su un deposito di benzina. L'altra aporia è quella della 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. Oggi il conflitto è diverso da quello di stampo fordista, che vedeva al suo centro la grande fabbrica e protagonisti le organizzazioni sindacali e di categoria, assieme con i partiti di massa. Se lo stato era in grado di contenere quel tipo di conflitto e di regolarlo, soprattutto grazie alla capacità di gestire in maniera autonoma le politiche redistributive di stampo keynesiano, oggi tutto questo non è più possibile per via, innanzitutto, della perdita del controllo sui capitali e la loro circolazione. Tentare di reintrodurre vincoli a quella libertà di circolazione appare ad alcuni la soluzione più opportuna. Ma è dubitabile che ciò colga il nocciolo della questione, se è vero che oggi il conflitto ha mutato luoghi e protagonisti».

<sup>160</sup> Osserva M. DANI, *Il diritto pubblico europeo*, cit., p. 320, che «tali gruppi possono essere descritti come aggregati sociali primordiali, privi di un'organizzazione, un comune senso di appartenenza e un'agenda politica condivisa. I conflitti che si creano tra di loro rimangono ad uno stadio più diffuso, senza che sia possibile ricostruire con sufficiente certezza una mappa della nuova costellazione sociale e politica [...]. L'impatto della mobilità territoriale ha determinato un notevole indebolimento delle affiliazioni politiche tradizionali, senza che al loro posto si siano affermate soggettività politiche e sociali capaci di ricalibrare le coordinate della vita politica sovranazionale in direzione dei conflitti sociali».

<sup>161</sup> Per averne contezza occorrerebbe forse riconsiderare concezioni dell'ordine giuridico europeo – divenute quasi paradigmi indiscussi negli studi di diritto dell'UE – permeate di spirito irenistico, quali le teorie variamente afferenti al *multilevel constitutionalism* (cui si è già accennato *supra*) o al *constitutional pluralism*. Tali approcci tendono, come si è detto, ad «addomesticare» il pluralismo, ad esaltare (talvolta acriticamente) il dialogo tra Corti e a non dare adeguato risalto al ruolo dei conflitti sociali nelle evoluzioni degli assetti costituzionali. Per alcuni riferimenti bibliografici sul concetto di *multilevel constitutionalism*, vedi *supra*, nt. 153. Per quanto riguarda invece il *constitutional pluralism* (sebbene si tratti più di una «costellazione» di teorie e non di una corrente omogenea), i tratti fondamentali possono essere rinvenuti negli scritti di autori come Neil MacCormick, Neil Walker, Miguel Poiares Maduro e Mattias Kumm. Vedi in particolare N. MACCORMICK, *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, 1999, tr. it. *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*, Bologna, il Mulino, 2003 e ID., *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now*, in *European Law Journal*, 3/1995, pp. 259-266; M.P. MADURO, *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in N. WALKER (a cura di), *Sovereignty in Transition. Essays in European Law*, Oxford, Hart Publishing, 2006, pp. 501-537; M. KUMM, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty*, in *European Law Journal*, 3/2005, pp. 262-307. Offrono considerazioni critiche su questi tipi di approccio al costituzionalismo sovranazionale (in particolare sul *multilevel constitutionalism* di Pernice), tra gli altri, M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, cit., pp. 1643-1668; ID., *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, in *Questione giustizia*, 6/2008, pp. 65-79; A. CANTARO, *Il superamento della multilevel theory nei rapporti tra l'Europa, gli stati membri e i livelli di governo sub-statale*, in A. IACOVIELLO (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento*

risalto alla centralità del *conflitto* nel diritto costituzionale<sup>162</sup>. Andrebbe forse scritta una «contro-narrazione» del costituzionalismo, che è piuttosto una storia di rotture e discontinuità che di «magnifiche sorti e progressive». Recuperarne la dimensione storica e decostruire alcune «mitologie»<sup>163</sup> che ne hanno costellato la storia non significa abbandonarsi ad una sorta di scetticismo giuridico che veda con sospetto ogni appello alla dimensione costituzionale del diritto. Al contrario, consente di demistificare affermazioni e pratiche che, pur presentandosi come «interpretazioni» o «adeguamenti» dei valori costituzionali, ne rappresentano una consapevole – e, perciò, particolarmente esecrabile – deviazione; consente di denunciare forme di diseguaglianza, violenza e sopraffazione che, pur presentate come inevitabili conseguenze di un supposto «ordine naturale», non sono altro che contingenze.

3) *Costituzione e sovranità*. Habermas ha affermato, condivisibilmente, che se si vuole trasformare la diagnosi dei conflitti sociali in altrettante sfide politiche «il concetto *giuridico* di autolegislazione deve acquisire una dimensione politica e allargarsi all'idea di una società in grado di governare democraticamente se stessa. Solo così diventa possibile ricavare dalle costituzioni esistenti anche il progetto riformistico di *realizzare nei fatti* una società “giusta” o “beneordinata”»<sup>164</sup>. Proprio questa idea di *trasformazione* della realtà sociale come esito di decisioni e atti consapevoli da parte della collettività politica è entrata in crisi, diffondendosi sempre più l'opposta convinzione che il processo sociale sia come dominato da un «Fato» anonimo al di là del nostro controllo<sup>165</sup>. Se si cancella la valenza *controfattuale* delle disposizioni costituzionali e dell'autonomia repubblicana, se si rinuncia al *controllo degli eventi* in favore dell'onnipotenza dei mercati, si finisce per agevolare, secondo una tipica profezia che si autoavvera, la fine della vicenda costituzionale e il passaggio ad una transizione post-politica dai tratti autoritari. Contro questa espropriazione è da più parti proposto di riscoprire la possibile *dimensione democratica della sovranità*<sup>166</sup>. Quest'ultima categoria non dovrebbe allora intendersi, monoliticamente, come inservibile retaggio di una teologia politica di cui ci si vuole liberare, oppure come facile *slogan* di movimenti che cavalcano l'onda anti-europeista. Come tutte le categorie del lessico politico-giuridico della modernità, anche la sovranità può prestarsi a interni sommovimenti o torsioni semantiche che ne *trasvalutino* il significato, consentendo così l'uso di una medesima parola entro sistemi concettuali anche profondamente diversi. Si deve allora ritenere che un concetto come la sovranità difficilmente sarà “archiviato”, perfino nel mondo

---

nazionale, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 121-141; R. BARENTS, *The Fallacy of European Multilevel Constitutionalism*, in M. AVBELJ–J. KOMÁREK (a cura di), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford, Hart Publishing, 2012, pp. 153 ss.; P. SCARLATTI, *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo-Lisbona*, in *Rivista AIC*, 1/2012, pp. 4 ss.; R. BIFULCO, *L'Europa e il Constitutional Pluralism: prospettive e limiti*, in *Dir. pubbl.*, 3/2018, pp. 805-826.

<sup>162</sup> Conferiscono un ruolo centrale ai *conflitti*, nel concettualizzare le trasformazioni del diritto costituzionale (sia pure entro ricostruzioni molto diverse tra loro), A. GUZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, cit.; M. DANI, *Il diritto pubblico europeo*, cit.; G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010; R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, cit., pp. 11-52; G. MARTINICO, *Lo spirito polemico del diritto europeo. Studio sulle ambizioni costituzionali dell'Unione*, Roma, Aracne, 2011.

<sup>163</sup> Il pensiero corre senz'altro a P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffrè, 2007<sup>3</sup>.

<sup>164</sup> J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, cit., p. 31.

<sup>165</sup> S. ŽIŽEK, *In Defense of Lost Causes*, 2009, tr. it. *In difesa delle cause perse. Materiali per la rivoluzione globale*, Milano, Ponte alle Grazie, 2013, p. 570.

<sup>166</sup> È ciò che ha proposto recentemente C. GALLI, *Sovranità*, Bologna, il Mulino, 2019.

globalizzato: essa – è stato detto – nel diritto costituzionale svolge ancora un ruolo insostituibile, quello di «*dare forma, di rendere riconoscibile e, dunque, giuridicamente limitabile il potere*»<sup>167</sup>.

Allo stesso tempo, non ci si può nascondere come il concetto di sovranità – così come i concetti di popolo, rappresentanza e potere costituente, ad essa inevitabilmente connessi –, nonostante le suggestive ricostruzioni ora richiamate, porti con sé tutte le aporie e i nodi irrisolti del modo *moderno* di pensare la politica. In particolare, a siffatti concetti è connaturata quella *logica dell'unità* che impedisce di «esprimere quelle istanze di pluralismo, di riconoscimento delle differenze e delle minoranze, di coinvolgimento di tutti nella vita politica, che si vogliono *anche* esprimere con il termine di democrazia»<sup>168</sup>, ma che non risultano compatibili con quei concetti. Questo punto non può essere ulteriormente approfondito in questa sede. Ciò che qui si vuole sottolineare, è che il superamento dell'apparato concettuale connesso alla teoria costituzionale statocentrica non può non fare i conti con l'esigenza che sia ristabilito un *governo politico dell'economia*, in netta discontinuità rispetto al paradigma oggi dominante.

4) *Costituzione e potere economico*. Occorre sottrarre la crisi dell'ultimo decennio all'egemonia di una lettura esclusivamente economica. In quanto fenomeno sociale che ha enormi risvolti sul piano politico e costituzionale, essa deve essere analizzata e affrontata in base ad una prospettiva più ampia e integrata. Non vi è sincronia tra la crisi economica e la crisi delle costituzioni democratiche nel contesto europeo, ma di certo la prima ha contribuito in modo decisivo a portare definitivamente alla luce la seconda. Nessuna analisi in punto di diritto costituzionale può prescindere dall'apporto delle scienze economiche – *rectius*, dall'apporto dei tentativi di comprensione scientifica dello sviluppo delle economie capitalistiche e delle loro periodiche crisi. Marx ed Engels ci ricordano che il capitalismo «non può esistere senza rivoluzionare continuamente gli strumenti di produzione, i rapporti di produzione, dunque tutti i rapporti sociali»<sup>169</sup>; Schumpeter individua come tratto caratterizzante dell'economia capitalista un processo di trasformazione organica che «rivoluziona incessantemente *dall'interno* le strutture economiche, distruggendo senza tregua l'antica e creando senza tregua la nuova»<sup>170</sup>, sì che è permanente «il processo che ciclicamente alterna sviluppo e crisi, crisi e sviluppo»<sup>171</sup>. Questi tratti sono esasperati in un'economia globale dominata dalla finanza speculativa: la crisi del 2007 è stata la quarta in appena vent'anni, dopo quelle del 1987, 1997 e 2002-2003<sup>172</sup>.

---

<sup>167</sup> A. MORELLI, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta OnLine*, 1/2018, p. 108.

<sup>168</sup> Così G. DUSO, *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Monza, Polimetrica, 2007, p. 238, il quale articola – in questo e in altri scritti – una innovativa concezione del *federalismo*, da intendersi non come federazione di Stati o come Stato federale, bensì come modo *altro* di pensare la politica, al di là delle contraddizioni della costruzione teorica moderna.

<sup>169</sup> K. MARX–F. ENGELS, *Manifest der Kommunistischen Partei*, 1848, tr. it. *Manifesto del Partito Comunista*, Torino, Einaudi, 2014, p. 10.

<sup>170</sup> J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1942, tr. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, Edizioni di Comunità, 1964, p. 79, il quale prosegue affermando che «Questo processo di distruzione creatrice è il fatto essenziale del capitalismo, ciò in cui il capitalismo consiste, il quadro in cui la vita di ogni complesso capitalistico è destinata a svolgersi».

<sup>171</sup> M. TRONTI, *Crisi*, in *Dem. dir.*, 3-4/2012, p. 11.

<sup>172</sup> L. GALLINO, *Finanzcapitalismo*, cit., p. 83, il quale sottolinea altresì che la crisi «non appare dovuta a errori tecnici del sistema bancario o delle autorità monetarie, ovvero a sviluppi o incidenti di percorso che nessuno poteva prevedere. È piuttosto dovuta al fatto che il capitalismo dei mercati finanziari reca in sé degli squilibri strutturali che il normale funzionamento del sistema genera e fa aumentare sino a quando esplodono. È la normalità stessa del sistema ad alimentare la sua degenerazione» (ivi, p. 82).

Ove domina l'utopia regressiva propugnata dal pensiero neoliberista, il rapporto tra politica ed economia è del tutto sbilanciato a favore della seconda; il linguaggio dell'economia pervade ogni ambito e spodesta il linguaggio del diritto nella formulazione dei problemi sociali e delle loro soluzioni<sup>173</sup>; le «ingiunzioni costituzionali» divengono lettera morta, risultando irrealizzabili agli occhi di una politica appiattita sulla gestione dell'esistente, del tutto organica all'idea che non ci siano alternative alla subalternità nei confronti dei meccanismi di mercato. Le crisi periodiche di un sistema produttivo orientato unicamente al profitto di pochi e all'accumulazione infinita finiscono così per travolgere le basi stesse della società, aumentando le disegualianze e contribuendo a modellare una cultura regressiva dei diritti fondamentali, ove questi sono continuamente riaffermati ma entro un modo di pensare ormai privo di qualsiasi forza emancipante. La politica stessa finisce per trasformarsi in tecnocrazia, cioè «nell'applicazione tecnica delle leggi dell'economia da parte dei governi, che dai mercati traggono legittimazione ed ai mercati, più che all'elettorato, sentono di dover rispondere»<sup>174</sup>.

Ripristinare una direzione politica degli eventi, e prima ancora le stesse *condizioni di possibilità di una siffatta direzione*, diviene allora un imperativo non più eludibile. Da ciò dipende l'attuazione dei valori costituzionali, e la stessa sopravvivenza di una *legalità costituzionale*<sup>175</sup>. Da ciò dipende, probabilmente, la stessa sopravvivenza delle politiche democratiche, in un contesto mondiale ove l'accumulazione infinita di beni e risorse si trova sempre più a cozzare con la consapevolezza della finitezza di queste risorse, con i rischi legati alla catastrofe ambientale e con i presagi di una conflittualità crescente tra regioni del mondo per contendersi il controllo delle risorse vitali. L'inevitabile rallentamento della crescita economica determinerà un razionamento dei beni, e la possibilità di una loro distribuzione che sia il più possibile equa, e controllata democraticamente, dipenderà dall'immaginazione di politiche alternative a quelle poste in essere negli ultimi decenni di miseria ideologica.

5) *Costituzione e Stato sociale*. «And, you know, there's no such thing as society. There are individual men and women and there are families»: così si espresse Margaret Thatcher nel corso di un'intervista rilasciata nel 1987. Di questa intervista rimase celebre soprattutto la frase «la società non esiste», interpretata, anche alla luce delle politiche neoliberiste propugnate dall'allora Primo Ministro britannico, come sintesi estrema di un'ideologia individualistica e profondamente antisociale. L'attacco alle politiche di *welfare*, portato avanti con decisione nei programmi di politici come Thatcher e Reagan, è divenuto tratto comune dei governi di qual-

---

<sup>173</sup> Così L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., pp. 78 ss.

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> Osserva L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, pp. 2 ss., che «La questione dei costi, evocata sempre come assolutamente prioritaria e dominante, nella sua definitività si propone come un argomento formidabile in grado di fermare ogni pur legittima richiesta. Ma non può non chiedersi se possa continuare ad essere invocata come unico riferimento sicuro, ostacolo insuperabile alla ripresa di una vita normale; se su di essa si possa addirittura impostare un programma politico. Non si tratta però soltanto di discutere programmi politici: fondamentale rimane la domanda se sia tollerabile e giuridicamente consentito disattendere – e talora brutalmente violare – la Costituzione, i suoi principi, negandone gli obbiettivi, travolgendone il senso e addirittura, la normatività [...]. La Costituzione non è cambiata. Le difficoltà economiche non ne cancellano norme, principi, valori. Restando questi immutati, la crisi può produrre un unico effetto importante: rendere più grave e rigoroso l'obbligo di un oculato impiego delle risorse e l'obbligo di destinarle innanzitutto ai bisogni primari, alla realizzazione delle priorità costituzionali, lasciando ad altri obbiettivi ciò che eventualmente rimane». Su disegualianze e inattuazione dei diritti sociali, vedi anche ID., *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Milano, Feltrinelli, 2012, pp. 140 ss.

siasi colore politico soprattutto a partire dagli anni Novanta. Le giustificazioni sono state diverse, talvolta di matrice esplicitamente ideologica, talaltra di carattere contingente – si pensi ai frequenti richiami alla mancanza di risorse o alla necessità di ristrutturare i bilanci pubblici tramite tagli alla spesa sociale. Anche in questi ultimi casi, peraltro, la rinuncia a livelli adeguati di tutela dei diritti sociali fondamentali rivela il cedimento all'ideologia neoliberista e alla pressione dei mercati. Ciò che questa prospettiva produce è tuttavia un evidente arretramento rispetto ai traguardi ottenuti dalle costituzioni sociali in termini di lotta alle diseguaglianze e di allargamento della partecipazione democratica in molti paesi d'Europa – in termini di *costruzione di una società*.

Il fondamento delle politiche sociali messe in atto nel secondo dopoguerra era dato dalla consapevolezza che i presupposti materiali dell'esercizio delle libertà fondamentali *non si sarebbero creati naturalmente grazie ai meccanismi di mercato*. Come ben ha evidenziato Dieter Grimm,

la maggior parte dei diritti di libertà sono legati a particolari presupposti: diventano cioè concretamente fruibili solo se sono soddisfatte determinate condizioni ulteriori, e in particolare che l'oggetto cui si riferisce la garanzia di libertà (casa, patrimonio, professione) sia già presente nella sfera dell'individuo, o che questi disponga della preparazione culturale necessaria per sfruttare davvero la libertà di scelta che il diritto gli assicura<sup>176</sup>.

La Costituzione italiana non si limita a promuovere la realizzazione di queste condizioni; le dichiara prioritarie, *pietre angolari* della stessa forma di Stato. Le misure di «attuazione costituzionale» non possono non prendere sul serio l'architettura sociale della Costituzione economica, né abbandonare i cittadini ad una competizione selvaggia e brutale nella quale ogni *chance* di realizzazione della personalità individuale è rimessa all'iniziativa del singolo<sup>177</sup>, senza curarsi delle *condizioni di partenza*. Si pensi alla dignità del lavoro, minata alla radice dal processo di crescente frammentazione e precarizzazione (a dispetto dell'esaltazione dell'autonomia del lavoratore «imprenditore di se stesso», che ne cela in verità una condizione di persistente sfruttamento); alle prestazioni sociali quali la sanità e l'istruzione pubblica, sottoposte a processi di logoramento e privatizzazione che preludono al loro smantellamento; al risparmio spesso indifeso dinanzi alle operazioni spregiudicate di chi sarebbe preposto alla sua garanzia, libero di agire in mancanza di un'adeguata sorveglianza da parte della politica. La difesa dello Stato sociale non può, al contempo, essere combattuta in una posizione meramente difensiva. Non è possibile trascurare i difetti che spesso presentano le strutture pubbliche di intervento e di assistenza, quali sono emersi in termini di sprechi, gestione irresponsabile delle risorse, burocrazia ipertrofica e rischi di controllo disciplinare dei destinatari degli interventi. Occorre allora opporre, di fronte ai tentativi di smantellamento, un *ripensamento dello Stato sociale*, che ne corregga le storture e migliori le prestazioni. Gli ostacoli sono tutt'altro che trascurabili. Anche in questo campo ci si scontra con un fatalismo rinunciatario o

---

<sup>176</sup> D. GRIMM, *Diritti sociali fondamentali per l'Europa*, in AA.VV., *Sfera pubblica e Costituzione europea (Annali della Fondazione Basso)*, Roma, Carocci, 2002, p. 9.

<sup>177</sup> Sulle insidie di una concezione prettamente economicistica della libertà e sulle ricadute dell'imposizione di questo paradigma in ambito giuridico, v. F. PIZZOLATO, *Mutazioni del potere economico e nuove immagini della libertà*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2017, pp. 5 ss.



un'escatologia astratta, che dichiara l'imminente «fine del *Welfare State*» senza peraltro esplorare lo scenario che verrà dopo.

6) *Costituzione, globalizzazione e identità*. Si è osservato più volte, in precedenza, come la globalizzazione sia un processo straordinariamente complesso e non valutabile secondo gli schemi semplicistici spesso proposti. In essa si trovano a convergere processi reversibili e processi irreversibili, processi volontariamente innescati ed altri corrispondenti a movimenti in larga misura autonomi, non controllabili. L'ascesa del capitalismo finanziarizzato costituisce l'esito di specifiche decisioni che hanno consentito una liberalizzazione selvaggia dei movimenti di capitali, allontanando sempre più i flussi di denaro dall'economia reale e alterando in profondità i modelli di sviluppo preesistenti. Nel contesto europeo, l'abbandono del modello di crescita economica adottato nel secondo dopoguerra – fondato sulla coesistenza delle costituzioni democratico-sociali e delle prime istituzioni del mercato comune – nell'ottica di una *radicalizzazione neo-mercantilista*<sup>178</sup> ha innescato un processo di lenta e (apparentemente) inesorabile *decostituzionalizzazione* a livello dei singoli Stati membri. L'inserimento in alcune costituzioni nazionali di vincoli quali la stabilità finanziaria e monetaria e l'equilibrio di bilancio ha poi sancito, con la massima evidenza, l'alterazione delle gerarchie assiologiche proprie delle costituzioni sociali. La «sconnessione» tra le diverse legittimazioni alla base del progetto europeo, su cui ci si è lungamente soffermati, ha iniziato tuttavia a mostrare la corda a partire dagli anni Novanta, sovrapponendosi così alla crisi delle democrazie nazionali una crisi del progetto di integrazione.

Sfide comuni esigono risposte coordinate. Abbiamo citato, a titolo di esempio, le politiche di prevenzione della catastrofe climatica e l'armonizzazione di misure minime in materia di tutela del lavoro come ambiti nei quali non è solo opportuna, ma *necessaria* la cooperazione internazionale. L'elenco potrebbe proseguire a lungo. Altri settori richiedono invece il perseguimento dell'obiettivo di un'Europa unita, dando continuità ad un progetto concepito negli anni Cinquanta da personalità politiche di prima grandezza, che immaginavano una comunità sovranazionale fondata sui valori di uguaglianza, libertà, pace e solidarietà negati dai totalitarismi fascista e nazista. Le asimmetrie e gli squilibri tra le citate *legittimazioni* (ma anche tra gli Stati e tra diverse aree dell'Europa) impongono ora un potente sforzo di *riconciliazione*, attraverso una vera *politica europea* in materia economica e fiscale – essendosi rivelata l'insostenibilità di una comunità monetaria priva di governo comune. Non si potrà, tuttavia, procedere in questa direzione senza una critica radicale dell'attuale costituzione economica europea.

Se è senz'altro vero che il processo di integrazione sovranazionale ha contribuito a mettere in crisi alcuni capisaldi della teoria costituzionale statocentrica, è altrettanto vero che un'Europa politica non potrà costruirsi che come associazione di «potestà sovrane in equilibrio»<sup>179</sup>, nella quale gli Stati-nazione, ancora indispensabili (per quanto inadeguati ad affrontare molte sfide del presente), mantengano una propria esistenza politica. Un'interessante suggestione proviene dalle pagine che Carl Schmitt dedica alla dottrina costituzionale della federazione<sup>180</sup>. Il giurista tedesco rigetta la diffusa distinzione tra federazione di Stati (costruita secondo rapporti

---

<sup>178</sup> A. CANTARO, *L'imperialismo del libero scambio*, cit., p. 9.

<sup>179</sup> G. MARRAMAO, *L'Europa dopo il Leviatano*, cit., p. 139.

<sup>180</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., pp. 477 ss.

di diritto internazionale) e Stato federale (soggetto giuridico «unitario» dotato di una costituzione a livello centrale), optando per una ricostruzione alternativa. L'autentica Federazione è fondata, secondo Schmitt, su di una «contraddizione permanente» che lascia indecisa l'attribuzione della sovranità; in essa gli Stati membri conservano una propria esistenza politica distinta, per quanto «incisa», da quella della Federazione. Queste due specie di esistenza politica

devono necessariamente continuare a coesistere, finché deve continuare ad esserci una federazione. L'esistenza complessiva della federazione non può sopprimere l'esistenza singola degli Stati membri né questa esistenza degli Stati membri può sopprimere quella della federazione. Né gli Stati membri sono semplicemente subordinati, dipendenti dalla federazione, e neppure la federazione è ad essi subordinata e dipendente<sup>181</sup>.

Ciò che evita il conflitto esistenziale tra le varie componenti, e dunque la disgregazione, è una qualche *omogeneità* (nel senso di «affinità sostanziale») tra i diversi corpi della complessiva realtà ordinamentale<sup>182</sup>.

L'influenza schmittiana si nota ad esempio nelle riflessioni sull'Europa della filosofa Chantal Mouffe. Quest'ultima, proponendo una concezione agonistica della politica, critica le teorie d'impronta razionalistica e individualistica che, anche per strade diverse, conducono alla visione di un'Europa pacificata, post-nazionale e post-sovrana. Questa rimozione del «politico», inteso come dimensione dell'antagonistico che caratterizza tutte le società umane<sup>183</sup>, impedisce di cogliere il processo di formazione delle identità collettive e il movimento «carsico» con cui forme nazionali e regionali di identificazione resistono ai tentativi di assimilazione entro l'orizzonte sovranazionale. Chantal Mouffe rigetta qualsiasi concezione «naturalistica» delle identità: una delle tesi centrali della celebre opera *Egemonia e strategia socialista* è proprio

---

<sup>181</sup> *Ibidem*. Sottolinea, sulle orme di Schmitt, come costituisca essenza o verità interna della Federazione questo «conflitto sempre aperto e insolubile su chi è il detentore della sovranità», anche A. CANTARO, *Il superamento della multilevel theory*, cit., pp. 121 ss.

<sup>182</sup> Ritiene che non sia possibile pensare adeguatamente il federalismo a partire dalla riflessione schmittiana G. DUSO, *Un dialogo con Olivier Beaud sul federalismo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2009, pp. 1890-1891, in quanto nella *Dottrina della costituzione* «la federazione non è pensata come una modalità che supera le difficoltà della realtà statale. Al contrario, la trattazione schmittiana enumera le antinomie giuridiche e politiche della federazione, e il motivo di fondo di tali antinomie è proprio il fatto che nella forma politica e costituzionale della federazione riemerge la questione della sovranità come questione non decisa [...]. Non a caso sono ben presenti alla considerazione di Schmitt i saggi di Calhoun, che lo portano alla conclusione che "il concetto di un'unità politica composta di Stati, permanente e che non abbandona il suo fondamento pattizio, appare comunque come qualcosa di sommamente contraddittorio"». Pertanto, «la trattazione schmittiana di una teoria costituzionale della federazione non costituisce il superamento della forma politica moderna basata sul nesso di sovranità e rappresentazione che costituisce l'oggetto dell'opera, ma, al contrario, mostra le antinomie della federazione proprio sulla base del concetto di sovranità e della cifra dell'unità che la caratterizza» (ivi, p. 1891). Afferma che «la concezione monista dell'unità politica e la concezione assoluta della sovranità, così come si presentano in Schmitt, non permettono di pensare in modo del tutto adeguato le questioni della pluralità e del federalismo» altresì A. SCALONE, *Federalismo e decentramento tra Schmitt e Kelsen*, in G. DUSO-A. SCALONE (a cura di), *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Monza, Polimettrica, 2010, p. 250.

<sup>183</sup> Vedi in particolare C. MOUFFE, *The democratic paradox*, London-New York, Verso, 2000; ID., *On the political*, 2005, tr. it. *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Milano, Mondadori, 2007. Un'interessante applicazione del pensiero di Mouffe (in particolare del concetto di «conflictual consensus») all'analisi dei conflitti costituzionali nello spazio giuridico europeo è proposta da G. MARTINICO, *Lo spirito polemico del diritto europeo*, cit., pp. 190 ss. Riferimenti anche in ID., *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico: un ripensamento del ruolo dei conflitti costituzionali?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2018, pp. 781-812.

che non esistono identità, ma solo forme di identificazione<sup>184</sup>. Ciò nonostante, è impensabile sostituire le identità nazionali con un'identità europea; si può pensare, piuttosto, ad una moltiplicazione delle identità politiche che non sia fondata esclusivamente sulla dinamica relazionale e comunicativa tra i cittadini e sulla «solidarietà tra estranei» di matrice habermasiana. Un «noi consapevole di sé» a livello europeo può crearsi soltanto come risultato di un «investimento affettivo passionale che crea una forte identificazione tra i membri di una comunità»<sup>185</sup>. Si tratterà non di un popolo europeo dotato di sovranità all'interno di una sorta di «super-Stato», ma di una molteplicità di *demoi* che, senza rinunciare alle proprie identità costituzionali, si riconoscano entro una cornice di valori comuni, dando vita ad una *Europa agonistica*<sup>186</sup>. Trattasi di un'impostazione che, guardando a questa cornice di valori comuni come all'oggetto di un «consenso conflittuale», si allontana sia dall'irenismo che connota teorie quali il *multilevel constitutionalism* (che dà sì conto della moltiplicazione delle identità, ma è incapace di dare spazio al conflitto), sia dal razionalismo delle teorie deliberative.

È in grado l'Unione europea di suscitare questa forma di identificazione, superando la deriva neoliberista? Sono in grado gli Stati membri di promuovere questa visione di Europa come pluralità di spazi democratici, arginando le tentazioni populiste? La domanda che i cittadini rivolgono all'Europa e agli Stati che ne fanno parte è appunto quella di costituire un autentico spazio di libertà, eguaglianza, sicurezza e solidarietà, nel quale siano valorizzate le diversità politiche e costituzionali. Il deperimento degli assetti nazionali e l'apparire delle istituzioni sovranazionali come meri apparati tecnico-burocratici determinano, al contrario, una sempre più diffusa sfiducia nel progetto di integrazione e nella stessa idea di democrazia. Affinché le costituzioni democratiche possano sopravvivere alla miseria ideologica della globalizzazione finanziaria, occorre improntare la riflessione teorica ad una logica diversa da quella della *melancholia*, senza cedere neppure alle opposte illusioni del globalismo giuridico. Contro ogni interpretazione e torsione «involutiva» dei principi costituzionali, e contro ogni tirannia di algoritmi e valori economici, occorre concentrare l'attenzione sulle effettive possibilità di lotta per il primato costituzionale sul terreno interpretativo. In questo senso, ciò che è fondamentale è non ritenere le pietre angolari del costituzionalismo – libertà, eguaglianza, solidarietà – concetti statici e astratti: essi si radicano piuttosto in pratiche sociali, rivendicazioni dinamiche e cangianti, lotte contro forme di discriminazione sempre rinnovantesi. Non si inverano *una volta per tutte* in forme e strutture istituzionali preposte alla loro garanzia e realizzazione; né, d'altro canto, il linguaggio costituzionale, coniugando una prescrittività che ambisce a resistere al

---

<sup>184</sup> Vedi E. LACLAU–C. MOUFFE, *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*, 1985, tr. it. *Egemonia e strategia socialista. Verso una politica democratica radicale*, Genova, il melangolo, 2011, pp. 152 ss. In C. MOUFFE, *Il conflitto democratico*, cit., p. 65, l'Autrice aggiunge che «le identità nazionali rimangono costruzioni contingenti, che sono state rese possibili da una varietà di pratiche, discorsi e giochi linguistici, e possono essere sempre trasformate e riarticolate in maniera differente. Ciò non significa, come sostenuto da Habermas nella sua polemica con Dieter Grimm, che le identità collettive possano essere create per mezzo di una razionalità comunicativa e di forme puramente procedurali di legittimazione. Questa è una concezione razionalistica che lascia da parte ciò che io ritengo l'elemento cruciale: la dimensione affettiva nel processo di identificazione». Sottolinea la centralità della sfera affettiva quale fondamento del legame politico, in vista della costruzione di «un mito che sia congruo alla pretesa demitizzante dell'illuminismo, che sia cioè capace di svolgere la propria funzione di discorso condiviso in quella sede in cui ne va della fondazione del politico senza offrire soluzioni totalitarie e antidemocratiche», anche G. LEGHISSA, *Per la critica della ragione europea. Riflessioni sulla spiritualità illuminista*, Milano, Mimesis, 2019, pp. 75 ss.

<sup>185</sup> C. MOUFFE, *Il conflitto democratico*, cit., p. 66.

<sup>186</sup> Ivi, pp. 68 ss.

trascorrere del tempo e un costante adeguamento al comune sentire sociale, smarrisce la propria funzione ordinante per il solo fatto del divenire storico.