

La sovranità perduta

– di Davide Mura –

Indice: 1. Sovranità e Costituzione – 2. Limitazione e cessione – 3. La sovranità come potere delegato – 4. Cosa dice il diritto internazionale – 5. Il processo di integrazione europea – 6. Economia e moneta nella UE – 7. Integrazione come cessione di sovranità – 8. L'Unione Europea neoliberalista – 9. L'insanabile contrasto – 10. Democrazia prosciugata – 11. Il ripristino della legalità costituzione – 12. Conclusioni

1. Sovranità e Costituzione

La sovranità è un elemento essenziale dell'entità statale, senza la quale non esisterebbe lo Stato. Se però fino alla prima metà del secolo scorso, la sovranità era intesa, rispetto all'esterno, in termini assoluti (*rex in regno suo est imperator*), con la fine della seconda guerra mondiale e l'affermazione delle Costituzioni democratiche – che miravano al superamento del modello liberale ottocentesco – la sovranità si inserì in un contesto fortemente *costituzionalizzato* e sociale, il cui scopo consisteva nella “censura” dell'ideologia liberista, fonte di forti diseguaglianze sociali e di derive nazionaliste e autoritarie (del resto, le dittature del '900 incarnavano in sé una visione imperialista e nazionalista). In questo contesto, la sovranità venne concepita non più come “assoluta” e *refrattaria* a qualsiasi influenza esterna (internazionale), ma – in quanto estrinsecazione dei principi costituzionali fondamentali – capace di recepire (onde renderle vincolanti per tutti i consociati) tutte quelle norme formatesi all'esterno

dell'entità statale, il cui scopo fosse quello di promuovere e attuare la pace e la giustizia fra le nazioni.

Così è per la Costituzione italiana, entrata in vigore nel 1948, che – appunto – introduce gli articoli 10 e 11. Il primo prevede il principio di *adeguamento* dell'ordinamento italiano alle norme internazionali generalmente riconosciute (*jus cogens*), mentre il secondo «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle “limitazioni” di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», promuovendo quelle *organizzazioni* che sono rivolte a tale scopo.

È chiaro dunque che la Costituzione del 1948 si inserisce perfettamente nel quadro storico, politico e sociale che mira al superamento della sovranità in senso assoluto, senza però concedere nulla di più all'internazionalismo, se non una limitazione il cui scopo è permettere alla neonata Repubblica di partecipare attivamente alla costruzione di un ordinamento internazionale che se da una parte avrebbe contribuito al mantenimento

della pace e della giustizia fra le nazioni, dall'altra avrebbe concorso a *disinnescare* quelle visioni nazionaliste e imperialiste che avevano originato i due conflitti mondiali e avevano accentuato ancor più le diseguaglianze prodotte dal liberismo ottocentesco.

2. Limitazione e cessione

Per affrontare l'argomento è necessario, preliminarmente, sottolineare che limitazione e cessione, semanticamente, hanno due significati differenti. Limitare è stabilire un confine oltre il quale non è possibile spingersi; cedere è spostare quel confine per ridurre il proprio spazio di azione.

Ciò chiarito, la Costituzione del 1948 – come peraltro già si è detto – ha inteso prevedere, con l'art. 11 Cost., forme di limitazione alla sovranità, dunque un confine oltre il quale la stessa non sarebbe potuta andare. Ma ciò non senza precise condizioni: a) che la limitazione fosse “necessitata”; b) che fosse prevista a “condizioni di parità” con gli altri Stati. E tale parità – si badi – non avrebbe dovuto essere una parità meramente formale, ma concreta e reale: tu limiti il tuo spazio e altrettanto farò io. Ma se tu dici di limitare il tuo spazio e non lo fai, altrettanto non lo farò io. Se poi lo scopo non è concorrere all'affermazione di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni... beh, allora, il progetto non m'interessa perché la Costituzione non me lo permette.

Diciamo che il concetto è chiaro. L'art. 11 Cost. non ha mai avuto altro scopo che questo: prevedere limitazioni che avessero un obiettivo preciso, operanti entro i confini del principio di parità e di reciprocità. Tutto il resto – è cioè la cessione – è artificio *interpretativo* piegato a uno scopo politico differente, come poi si vedrà in seguito (v. *infra*, §8).

Il problema, ora, è capire semmai come si possa configurare esattamente la “limitazione”. Perché, va bene che si assuma l'idea che la limitazione abbia uno scopo preciso e sia fatta a condizione di parità, ma è altrettanto vero che la domanda cruciale è un'altra: perché la Costituzione non permetterebbe di scambiare la limitazione con una cessione.

3. La sovranità come potere delegato

La risposta alla domanda che conclude il paragrafo precedente è questa: perché la cessione andrebbe oltre il limite costituzionale che viene imposto al potere sovrano. Infatti, recita l'art. 1: «L'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro», dove «la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione», e cioè attraverso i meccanismi della democrazia diretta e indiretta ivi previsti. Pertanto, il *titolare* della sovranità è il popolo italiano, mentre lo Stato ne è il *delegato*.

Se questo è vero, la nostra carta, nel suo primo articolo, stabilisce un doppio limite: il delegante non può esercitare il potere sovrano se non con le modalità e con i limiti che siano previsti dalla Carta

fondamentale, e cioè delegandolo agli appositi organi che abbiano la capacità di estrinsecare quella volontà. Il delegato – e cioè lo Stato con i suoi organi costituzionali – non può, per contro, diventare il titolare del potere sovrano, dovendolo esercitare come delegato. E non avendo, dunque, la titolarità di quel potere, *deve* esercitarlo secondo la delega e con i limiti di quella delega; e tali limiti assumono la sostanza e la forma dei “principi costituzionali fondamentali inderogabili”, sanciti dalla stessa Costituzione.

Dei principi fondamentali inderogabili predetti si parlerà più avanti (v. *infra*, §9). Per ora basti sapere che questi principi, considerandosi come corollari della Repubblica, in quanto democrazia popolare fondata sul lavoro, sono appunto inderogabili quanto lo è il medesimo principio democratico popolare e il principio lavoristico, poiché la loro derogabilità farebbe venir meno la forma repubblicana ex-art. 139 Cost. così come caratterizzata nell’art. 1 Cost. richiamato. In altre parole, l’inderogabilità attiene all’impossibilità per il delegante di modificarli, disattenderli o aggirarli, sicché facendolo, esso agirebbe nella piena illegalità costituzionale, poiché si approprierebbe di un potere che non gli appartiene.

Se così è, la limitazione ex-art. 11 Cost. implica necessariamente che essa – limitazione – si muova all’interno del rigido rispetto dei principi fondamentali inderogabili, non potendo il legislatore (né quello ordinario né quello costituzionale) che definisca o stabilisca questa limitazione (es. stipulando un trattato o una

convenzione internazionale), ignorarli, aggirarli o disattenderli nel senso sopra evidenziato, senza che compia un atto costituzionalmente illegittimo e pienamente censurabile.

4. Cosa dice il diritto internazionale

Assodato dunque che la limitazione ex-art. 11 Cost. deve comunque operare nel rispetto dei principi fondamentali inderogabili, è possibile considerare accettabili sia l’adeguamento dell’ordinamento interno alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10, comma 1), e sia alle norme pattizie, come recepite tramite i meccanismi previsti dalla stessa Carta (art. 80, 86 Cost.).

E ciò perché, comunque sia, l’efficacia *interna* delle norme formatesi nel consenso internazionale (consuetudinarie o pattizie) è condizionata alla conformità delle stesse ai principi fondamentali inderogabili, non potendosi in alcun modo validare la tesi contraria, sul presupposto che l’ordinamento statale – per quanto costituzionalmente definito – sia subordinato a quello internazionale (principio monista), tanto che esso abbia la possibilità, *a fortiori*, di derogare le norme costituzionali.

Cosa affatto vera. Essendo la Costituzione il frutto di una volontà costituente che si assume come potere *extra-legale* autoreferenziale e originario (Cainello), non può in alcun modo essere travolta da una fonte di rango inferiore, qual è, appunto, la norma internazionale. Sicché, qualsiasi norma internazionale, di qual-

siasi genere essa sia, che contrasti con i principi fondamentali inderogabili sanciti dalla Carta, è da considerarsi illegale e *non recepibile* nell'ordinamento giuridico interno. E siccome, alla fine, ogni norma costituzionale ha l'attitudine a definire l'assetto valoriale che ha alimentato il potere costituente, ognuna di esse appare come *intangibile* rispetto all'efficacia della norma internazionale contrastante.

5. Il processo di integrazione europea

L'Unione Europea è un'organizzazione di Stati europei il cui scopo è l'istituzione e l'affermazione di un *mercato comune* altamente competitivo basato sulla "stabilità dei prezzi" (art. 3, par. 3, TUE), all'interno del quale è *instaurata* la libera circolazione di merci, persone e capitali.

Proprio per garantire la corretta finalizzazione degli obiettivi anzidetti, i rapporti tra l'Unione Europea e gli Stati membri sono disciplinati sulla base di ambiti di "competenza", con la previsione di una serie di limitazioni per gli Stati membri, atte a sostenere la concorrenza e la competitività nel mercato, oltre che ad attribuire alle istituzioni comunitarie il controllo della politica economica. Spicca fra tutti il "divieto di aiuti di Stato", secondo il quale uno Stato membro non può intervenire in favore di particolari settori dell'economia o per salvare o supportare aziende in difficoltà, salvo particolari eccezioni.

Ciò, però, non è tutto, e anzi è il meno. Infatti, un mercato altamente competitivo, basato sulla stabilità dei prezzi, ri-

chiede il coordinamento delle politiche economiche, il riavvicinamento delle legislazioni e la devoluzione delle politiche monetarie in capo a una banca centrale indipendente. Ecco dunque che i trattati stabiliscono da una parte una serie di rigidi vincoli di bilancio su deficit e spesa, e dall'altra che il monopolio della moneta sia affidato alla Banca Centrale Europea (BCE), che non può ricevere ordini e direttive né dagli organismi europei né dagli Stati membri.

Ma su questo argomento si tornerà più avanti (v. *infra*, §6). Per ora, è necessario focalizzarci sul processo di integrazione normativa tra l'Unione Europea e gli Stati membri. E sul punto si può dire che, dopo un travagliato e lungo processo giurisprudenziale e una riforma costituzionale discutibile – quella approvato con L. Cost. n. 3/2001 che ha riformulato il primo comma dell'art. 117 Cost. – è stata riconosciuta alle disposizioni normative dell'Unione forza vincolante nel nostro ordinamento giuridico, con obbligo per il giudice di disapplicare (*rectius*: non applicare) la normativa interna che sia con essa in contrasto. In particolare ciò vale per il *regolamento europeo*, direttamente applicabile sia agli Stati membri e sia ai singoli cittadini, mentre per la *direttiva* (vincolante solo per gli Stati) vale il concetto di "diretta applicabilità" qualora lo Stato non la recepisca tramite un atto normativo interno e il suo precetto sia sufficientemente determinato per essere applicato dal giudice al caso concreto.

E non per ultimo (anzi!), l'elaborazione giurisprudenziale ritiene altresì che le

norme dei trattati abbiano una forza “paracostituzionale”, nel senso che esse possono derogare le Costituzioni nazionali, salvo i *controlimiti*, che altri non sono che i principi fondamentali inderogabili che abbiamo già avuto modo di incontrare e che esamineremo più avanti a proposito dell’incompatibilità tra la Costituzione e i trattati europei (v. *infra*, §9).

6. Economia e moneta nell’UE

Diversi Stati dell’Unione Europea – tra cui il nostro paese – hanno aderito alla moneta unica (l’euro), devolvendo la titolarità delle politiche monetarie a una banca centrale indipendente: la BCE (Banca Centrale Europea), la quale – contrariamente alle altre banche centrali (es. la FED americana) – non assolve i compiti tipici di una banca centrale nazionale, e cioè non esercita il ruolo di banchiere dello Stato e quello di *lender of last resort* (acquirente dei titoli del debito pubblico invenduto). Proprio per questa ragione, l’adesione alla moneta unica – che si ricorda venne istituita con il Trattato di Maastricht (1992) – ha imposto il rigido rispetto di determinate regole di bilancio e un limite di debito pubblico non superiore al 60% del PIL, mentre il deficit non deve essere superiore al 3% del PIL. Tale ultima regola, peraltro, è stata implicitamente superata dal *Fiscal Compact*, stipulato tra i paesi aderenti al Consiglio Europeo (tranne alcuni) nel 2012, che invece prevede il *pareggio di bilancio*, e cioè il deficit pari o prossimo allo zero.

Le regole anzidette – si è detto – sono determinate dal fatto che la BCE non svolge il normale compito di una banca centrale, sicché nell’eurozona (UEM), i titoli del debito pubblico degli Stati membri sono governati esclusivamente dalla domanda e dall’offerta, senza alcuna garanzia o copertura della banca centrale. In altre parole, i tassi sono determinati dal grado di “fiducia” che i mercati possono riporre in uno Stato membro: maggiore è il tasso al quale il titolo viene scambiato rispetto a quello del titolo di riferimento (*spread*), minore è (o sarebbe) la fiducia che i mercati ripongono in quello Stato. Ciò determina che uno Stato aderente all’euro, per un drastico calo (o per mancanza) di acquirenti dei propri titoli, può trovarsi in una situazione di grave crisi di liquidità, nel senso che non potendo stampare moneta e non avendo una banca centrale che *calmiera* quei tassi esercitando la funzione di prestatore di ultima istanza, rimane letteralmente senza soldi. Esattamente come un privato al quale la banca non concede il mutuo, perché non è in grado di dare garanzie sul rimborso.

Naturalmente esistono profonde e precise ragioni “ideologiche” che spiegano perché ciò accade, ma per ora non le si prenderà in considerazione (v. *infra*, §8). Quello che qui è invece utile sottolineare è che lo scopo di questo meccanismo è garantire la stabilità dei prezzi, e cioè un’inflazione bassa, anzi bassissima. Dunque, perché ciò si realizzi, è necessario che lo Stato (membro) abbia margini di manovra limitatissimi, sia nel-

le politiche economiche e sia nella realizzazione delle politiche di *welfare*. Tradotto: serve per impedire che lo Stato spenda denaro per le prestazioni sociali e per favorire il benessere economico diffuso, soprattutto qualora i relativi provvedimenti siano adottati senza le debite *coperture* finanziarie.

Se ciò è vero, lo Stato potrà pure programmare le proprie politiche economiche di spesa (poche invero), ma solo nei limiti delle risorse disponibili (coperture, appunto); il debito pubblico, e cioè la raccolta di risparmio privato, in tale caso, potrà pure concorrervi, ma proprio perché la fiducia dei mercati è basata sul fatto che uno Stato senza moneta sovrana deve garantire la copertura delle spese con le entrate (per non alimentare un debito che diventa difficile da rimborsare), ecco che – in difetto di sovranità monetaria – gli spazi si riducono notevolmente, imponendo una scelta: o le politiche di spesa con un conseguente aumento della pressione fiscale e un maggiore costo di indebitamento; ovvero uno Stato più leggero, poco o zero *welfare*, meno spesa e dunque meno fisco e un costo per l'indebitamento più basso.

La seconda opzione, guarda caso, è quella “buona”. Per l'Unione Europea. Perché – come si è detto – permette di perseguire l'obiettivo *principe*: la stabilità dei prezzi (art. 3, par. 3 TUE). Che si traduce essenzialmente nella stabilità e nella sicurezza delle rendite finanziarie, e cioè delle rendite da capitale.

Ma il quadro non è invero completo. In un'area valutaria comune nella quale non

esiste una banca centrale *lender of last resort*, e dove gli Stati, per finanziarsi sul mercato, sono costretti a perseguire politiche fiscali restrittive e di pareggio, la *disoccupazione* che giocoforza ne consegue è “grasso che cola”, poiché garantisce che la svalutazione monetaria tra i paesi aderenti all'euro, si scarichi sui salari, favorendo ancora una volta la stabilità dei prezzi (bassa inflazione). Che, peraltro, comporta che l'euro assuma il ruolo di valuta “forte” senza che ciò si traduca inevitabilmente in una minore competitività sul mercato globale.

Diciamo dunque che l'euro raggiunge (o tenta di raggiungere) due scopi: stimolare la competitività interna e incentivare quella con i paesi extraeuropei, spingendo gli Stati membri a demolire la domanda interna (consumi e occupazione) per favorire le esportazioni (mercantilismo), garantendo, parimenti, la stabilità dei prezzi, dei tassi e delle rendite da capitale. In altre parole, un'economia dell'eurozona, secondo questa prospettiva, dovrebbe vivere quasi esclusivamente di esportazioni verso gli altri paesi, favorendo i grandi aggregati commerciali e industriali (giustamente concentrati in poche mani, domestiche o estere), che possano, in questo senso, usufruire della manodopera *precarizzata* locale (e immigrata), che, a sua volta, favorirebbe – come detto – la competitività, senza che questa comporti la svalutazione della moneta.

7. Integrazione come cessione di sovranità

Si è visto dunque che l'Unione Europea, per attuare il processo di integrazione, da una parte condivide con gli Stati membri alcuni ambiti di potere sovrano, ciò attraverso l'individuazione di competenze "ripartite" e il recepimento delle sue norme negli ordinamenti nazionali, e dall'altra attrae a sé il controllo della politica economica e monetaria, attraverso l'imposizione di vincoli contabili su deficit e debito, ovvero tramite l'assegnazione del controllo della moneta a una banca centrale indipendente.

Tale processo implica e comporta dunque un'erosione di potere sovrano a "danno" degli Stati membri, che di fatto rende l'Unione Europea un'entità sovranazionale *sui generis*, rispetto alle altre organizzazioni internazionali.

La domanda dunque che ci si pone è se la cessione di sovranità necessaria per rendere operativa l'Unione Europea e permetterle di perseguire i propri scopi primari, e cioè l'instaurazione di un mercato altamente competitivo basato sulla stabilità dei prezzi, sia *compatibile* con la Costituzione italiana e segnatamente con i suoi principi fondamentali inderogabili.

La risposta al quesito, che comunque pare intuibile nelle linee generali, richiede necessariamente un'ulteriore analisi, riguardante l'ideologia alla base del costruito europeo. Ciò poiché è proprio attraverso quest'analisi che diventa possibile comprendere esattamente le ragioni "inconfessabili" per le quali la cessione di sovranità nazionale – necessaria per ren-

dere funzionale l'Unione Europea – sia costituzionalmente illegale.

8. L'Unione Europea neoliberista

Il neoliberismo è una dottrina politico-economica (o, se vogliamo, un'ideologia), che cerca di superare la dottrina liberista classica (senza sconfessarla nella sua portata logica e ideologica), assegnando, per un verso, allo Stato il ruolo di "regolatore" di accesso al mercato, e per l'altro, confermando l'idea che lo Stato non debba comunque influenzare le *dinamiche* del mercato con politiche "interventiste", che perseguano obiettivi di carattere sociale, democratico ed egualitario. In altre parole, se anche fosse ammesso l'intervento dello Stato nelle dinamiche economiche, queste devono essere preordinate a favorire il grande capitale.

In una tale prospettiva, l'idea del neoliberismo è il dominio del mercato (oligopolista) sullo Stato, e dunque la neutralizzazione delle politiche sociali che perseguano la piena occupazione e la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale, colpevoli di pregiudicare il controllo sulle masse dei lavoratori, e dunque, in ultimo, ree di danneggiare la cosiddetta "disciplina nelle fabbriche", con un conseguente aumento della forza contrattuale e politica delle classi lavoratrici (ampiamente intese). E, non in ultimo, perché le predette politiche sociali impatterebbero negativamente sull'inflazione, compromettendo le rendite da capitale.

L'obiettivo del neoliberismo, dunque, è sostanzialmente il *darwinismo sociale*: tu

di guadagnerai il tuo pane con il sudore della fronte, anche calpestando il tuo prossimo (*mors tua vita mea*) e senza pretendere nulla dalla collettività; tutto ciò salvo tu non sia nato ricco e benestante (Kalecky). Ma perché ciò accada concretamente è necessario “sterilizzare” le istanze democratiche popolari, e dunque le Costituzioni sociali.

Il mezzo per perseguire questo obiettivo “fondamentale” è stato suggerito da Friedrich von Hayek, uno dei più grandi ideologici del neoliberismo, nonché premio nobel per l’economia. Lo studioso, in una prospettiva di forte critica al socialismo e alla dottrina keynesiana che ha informato le Costituzioni sociali occidentali, ha ipotizzato che esse si sarebbero potute superare, qualora si fosse creata una grande federazione di Stati economicamente e socialmente *disomogenei*. In una tale federazione, infatti, gli interessi “statali” sono marcatamente eterogenei e di difficile composizione, inoltre in esso è più debole il senso di appartenenza e la condivisione di valori comuni. Ciò porta, inevitabilmente, a una maggiore conflittualità, che non può essere in alcun modo ricomposta da un organo di Governo federale. Soprattutto qualora in questo superstato si assicuri la libera circolazione di merci, persone e capitali, e si impongano regole economiche condivise che devono essere rispettate in egual modo da ogni Stato federato (principio di uguaglianza formale). E a maggior ragione – si precisa qui – qualora queste regole abbiano lo scopo di impedire che lo Stato federato possa incidere concreta-

mente nelle dinamiche del mercato attraverso politiche interventiste. Beninteso: né lo Stato federato, ma nemmeno quello federale. E su quest’ultimo, Hayek, è abbastanza sicuro, quando afferma che se l’interventismo statale implica di per sé una necessaria capacità di mediazione dello Stato fra gli interessi in conflitto, questa capacità viene inevitabilmente meno qualora gli interessi in conflitto riguardino popoli diversi e dunque Stati diversi.

Hayek, dunque, era più che consapevole che un superstato federale che riunisse sotto la propria autorità economie e nazioni diverse, imponendo regole comuni, avrebbe già di per sé impedito la composizione degli interessi *confliggenti*, decretando la vittoria del liberismo economico; ancor di più, qualora fra le regole comuni si fosse imposto il divieto per gli Stati federati di attuare politiche espansivo-interventiste, onde salvaguardare la libera circolazione di merci, persone e capitali, e dunque, in ultimo, della libera determinazione della domanda e dell’offerta.

Ma, chiaramente, non è tutto. Sulla base del pensiero hayekiano, e sull’idea di limitare l’intervento statale in economia *federando* Stati economicamente e socialmente disomogenei, ecco che la dottrina economica neoclassica, s’inventa la “banca centrale indipendente”, e cioè un istituto di immissione che, in quanto titolare esclusivo della politica monetaria (e del conseguente potere di battere moneta legale), non agisce come banchiere dello Stato e non è prestatore

di ultima istanza dei titoli del debito pubblico invenduto, e cioè *lender of last resort*.

Il venir meno di queste due funzioni fondamentali e tradizionali della banca centrale e il fatto stesso che una simile banca – perseguendo come unico e preponderante obiettivo la stabilità dei prezzi – non sia obbligata ad adeguarsi alle direttive e agli ordini impartiti dei Governi democraticamente eletti, espone il debito pubblico contratto dagli Stati alla sola legge della domanda e dell’offerta e cioè alla fiducia dei “mercati”, i quali non sono altri che i *rentiers*, i titolari dei grandi capitali finanziari, interessati per lo più a politiche darwiniste, per le ragioni dette più sopra. E non è un caso che l’impossibilità di monetizzare il debito da una parte e l’idea di conquistarsi la fiducia dei mercati dall’altra, costringa effettivamente gli Stati ad arretrare rispetto alle tradizionali politiche keynesiane (considerate “destabilizzanti”), per abbracciare invece quelle neoliberiste, basate – appunto – sul non intervento pubblico in economia.

Ma il quadro non sarebbe completo se, ricollegandoci all’idea hayekiana del superstato federale, gli Stati federati non condividessero pure la moneta, affidata alle “amorevoli” cure di una banca centrale indipendente federale. Ed ecco dunque che tutto torna: a) Gli Stati federati sono obbligati a perseguire politiche economiche condivise, nonostante una *diversità* dei fondamentali macroeconomici, magari rafforzate con precisi divieti per garantire la concorrenza nel mercato comune; b) ognuno di essi usa la stessa

moneta per gli scambi; c) la banca centrale persegue la stabilità dei prezzi e non è il banchiere degli Stati né svolge compiti di *lender of last resort*; d) non esistono trasferimenti fiscali tra le diverse aree economiche disomogenee (da qui i gravi squilibri macroeconomici tra i diversi Stati federati); e) gli Stati federati, non avendo più la titolarità delle politiche monetarie, per finanziarsi devono ottenere la fiducia dei mercati e/o sfruttare al massimo l’imposizione fiscale, subendo, tra l’altro, l’effetto della “tovaglia troppo corta”, che alimenta e rafforza il mantra neoliberista della scarsità delle risorse disponibili (che invero vengono rese scarse “artificialmente”, proprio per perseguire la stabilità finanziaria, la deflazione salariale e la disciplina nelle fabbriche).

Le conseguenze sono chiare. L’attuazione di una politica economica condivisa determina inevitabilmente profonde *diseguaglianze* tra i diversi Stati federati, i quali non possono evitarle, attuando per esempio una svalutazione competitiva della moneta. Sicché sono costretti a operare una svalutazione competitiva dei salari, comprimendo la domanda interna. Ciò permette alle élite capitalistiche di prendere, non due ma quattro piccioni con una fava: a) sottomettere la politica statale alla loro influenza dominante, neutralizzando sostanzialmente i processi democratici (attraverso la “fiducia” dei mercati); b) ottenere forza lavoro a basso costo per favorire le esportazioni; c) garantirsi – come si è più volte detto – la “disciplina nelle fabbriche” e cioè il con-

trollo sulle masse lavoratrici; d) garantire rendite da capitale stabili.

Per concludere, è lampante che una simile ideologia abbia trovato la propria concreta applicazione nel costrutto europeista, come del resto si è visto nei paragrafi precedenti (v. *supra*, §5-6). Non sfugge, infatti, al lettore che i capisaldi ideologici del neoliberalismo sono esattamente quelli che governano l'Unione Europea. Lo stesso art. 3, par. 3, TUE lo dichiara senza troppi giri di parole e ambiguità: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva [...]».

Cos'altro è un'economia sociale di mercato (nota altrimenti come economia ordoliberal) se non appunto la versione "europea" del superstato federale disomogeneo hayekiano, con la presenza di una banca centrale indipendente che ha il monopolio della moneta? E cos'altro sono i vincoli contabili e l'obbligo di perseguire il pareggio di bilancio, se non i mezzi per alimentare l'idea della scarsità delle risorse disponibili (compreso il denaro) che impongono o imporrebbero quelli che vengono definiti "i sacrifici", perché certi diritti (e ci si riferisce ai diritti sociali) non possano essere più rivendicati? Cosa è, infine, la "competitività" se non la realizzazione di un sistema mercantilistico nel quale, a fronte della demolizione dei diritti sociali, i prodotti diventano "competitivi" sul mercato co-

mune e globale perché costa meno la manodopera per produrli?

Soprattutto, però, tutto ciò è compatibile con la Costituzione del 1948? Una domanda alla quale in parte si è già risposto, ma che merita certamente un ulteriore approfondimento chiarificatore.

9. L'insanabile contrasto

La Costituzione del 1948 *instaura* una Repubblica democratica popolare, fondata sul *lavoro*. Così recita letteralmente l'art. 1 Cost., quando afferma che «l'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro» e «la sovranità appartiene al popolo [...]».

Dunque, due sono i criteri informativi della nostra Repubblica: a) la democrazia popolare; b) il lavoro. Due criteri – ricordiamo – che si assumono *inscindibili* e che rappresentano l'essenza stessa, o meglio il nucleo essenziale, della repubblica, sicché, rimuovendoli entrambi o uno solo di essi, viene meno la stessa forma repubblicana. Ed è noto che la forma repubblicana è elemento costituzionale inderogabile, immodificabile e insuperabile ai sensi dell'art. 139 Cost.

Dalla l'inderogabilità e immodificabilità degli anzidetti criteri informativi, discende inevitabilmente l'inderogabilità e l'immodificabilità degli altri principi connessi, delle norme programmatiche e di quelle ordinamentali, il cui scopo *strumentale* è il perseguimento e la realizzazione della democrazia popolare fondata sul lavoro; dunque, in estrema sintesi, del principio dell'uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2 Cost.) che – appunto –

impegna la Repubblica a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'egualianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (cfr. artt. 4, 36-38 Cost.).

Insomma, l'assetto della Repubblica, basato sulla democrazia popolare e il lavoro, richiede un deciso intervento dei poteri pubblici nell'economia nazionale, sia nel senso che lo Stato deve regolare i processi economici, e sia nel senso che lo Stato può e deve essere un *player* nelle dinamiche economiche, e sia, infine, che lo Stato può, d'imperio, riservare a sé il monopolio di determinate attività produttive, qualora ciò si reputi necessario per tutelare l'interesse nazionale, la piena occupazione, ovvero il risparmio (in tale ultimo caso nel settore del credito).

Non è perciò contemplata, nel modello di repubblica costituzionale, né una banca centrale indipendente, né uno Stato sostanzialmente assente, indifferente o neutrale rispetto alle dinamiche economiche, soprattutto qualora queste dinamiche incidano sull'occupazione (e dunque sul diritto al lavoro), sul risparmio, sull'accesso al credito e infine sulla tutela dell'interesse nazionale che, in quanto tale, ricomprende tutte quelle elencate in precedenza. E non è contemplata come premessa e/o conseguenza delle stesse, la cessione a entità sovranazionali, del monopolio della moneta (e delle politiche monetarie) della politica economica e di

tutte quelle competenze che possano pregiudicare il perseguimento e la realizzazione della democrazia popolare fondata sul lavoro.

Da ciò ne consegue che non solo la cessione di sovranità nazionale è illegale ai sensi degli artt. 1 e 11 Cost. (in quanto la limitazione non è cessione), ma lo è soprattutto perché tale cessione costituisce, rappresenta e realizza una intollerabile deroga ai principi costituzionali fondamentali inderogabili. E del resto, per rendere il concetto ancor più chiaro, ci si domanda che compatibilità mai potrà esserci tra la stabilità dei prezzi (la lotta all'inflazione) e la piena occupazione. La stessa curva di Phillips dimostra (nel lungo periodo) che alla diminuzione dell'inflazione aumenta la disoccupazione e viceversa, sicché ogni politica il cui scopo è la lotta all'inflazione si risolve essenzialmente in una lotta all'occupazione! Che potrà pure essere voluta e ricercata, in quanto pienamente corrispondente agli obiettivi neoliberisti così come più su esposti, ma che si assume come palesemente contrastante con i principi costituzionali fondamentali, tradendo in tale senso, e a maggior ragione, l'incostituzionalità di qualsiasi cessione o addirittura limitazione di sovranità nazionale che sia preordinata a realizzare il primo obiettivo a detrimento e a danno del secondo.

E seppure sia vero che la Corte Costituzionale abbia più volte evidenziato che la "limitazione di sovranità" ex-art. 11 Cost. comunque trovi il proprio *controlimita* nei principi fondamentali inderoga-

bili, è altresì vero che mai i controlli costituzionali sono stati “opposti” al modello economico ordoliberalista europeo. Anzi, spesso è accaduto che la giurisprudenza nazionale, conformemente a quella della Corte di Giustizia Europea, abbia legittimato la dismissione sostanziale del modello economico costituzionale in favore di quello europeo, pregiudicando il perseguimento e la realizzazione della democrazia popolare fondata sul lavoro.

10. Democrazia prosciugata

Non v'è più dubbio alcuno ormai. Esiste un'incompatibilità insanabile tra la nostra Costituzione e i trattati europei. Ed è impossibile anche solo cercare di coniugare gli obiettivi fondamentali costituzionali e gli obiettivi cristallizzati nei trattati, sicché si possa ammettere che sì, Repubblica Italiana e Unione Europea corrono verso la stessa meta.

Non è così. La Repubblica italiana corre oggi verso la meta neoliberista fissata negli obiettivi finalistici europei. E perciò “gioca” contro i principi fondamentali costituzionali. Del resto – come già si è evidenziato – la stabilità dei prezzi comporta necessariamente e inequivocabilmente la “lotta all'occupazione”, affinché la competitività interna e quella esterna verso il mercato globale, non siano “alimentate” dalla svalutazione monetaria, bensì dalla svalutazione del salario. Pertanto, per l'Unione Europea, è un bene che vi sia disoccupazione, che lo Stato riduca le proprie prestazioni sociali, che non si occupi seriamente della lotta alla

precarizzazione e non si intrometta nelle dinamiche economiche “nazionalizzando” o fornendo aiuti finanziari ai settori produttivi nazionali. È un bene (sic!) perché ciò favorisce la distruzione della domanda interna che impoverisce socialmente e crea dunque quel disagio delle masse che permette alle élite capitalistiche di garantirsi un *carnet* di possibilità: dal controllo delle unità produttive nazionali alle rendite finanziarie stabili, fino alla sostanziale neutralizzazione dei processi democratici sui quali dovrebbero basarsi le decisioni cruciali per la comunità nazionale. In altre parole, il profondo disagio economico e sociale “prosciuga” le istanze democratiche, rendendole semplicemente una formalità priva della intrinseca sostanzialità che viene conferita loro dalla Costituzione.

Se ciò è vero e ricollegandosi a quanto esposto nel §3, è incontrovertibile che la delega ex-art. 1, comma 1, Cost. sia stata tradita dal delegato, poiché costui l'ha illegalmente trasferita (o sub-delegata) alla sovrastruttura europea. La quale non solo non è in alcun modo legittimata a esercitarla, ma a maggior ragione, non lo è, poiché la sta palesemente utilizzando contro gli interessi del popolo delegante, perseguendo finalità opposte a quelle sancite nella Costituzione.

In altre e ulteriori parole, l'adesione *tout court* all'Unione Europea (peraltro non in condizioni di parità), a cui consegue la repressione dell'interventismo statale, connessa alla cessione della sovranità monetaria ed economica (che implica, tra l'altro, l'assoggettamento degli

organi politici alla volubilità del mercato), non può rispecchiare in alcun modo la democrazia popolare desunta dall'asse valoriale ex-art. 1-139 Cost. Anzi, ne rappresenta la più conclamata negazione.

11. Il ripristino della legalità costituzionale

Sul piano politico è chiaro che si debba recuperare pienamente la sovranità nazionale, affinché venga ripristinata la legalità costituzionale e perché i principi fondamentali inderogabili vengano riproposti al centro dell'azione politica del nostro paese.

Ma la domanda, l'ultima forse, che ci si pone è questa: come sarà possibile ripristinarla? Quali percorsi normativi ci vengono offerti?

V'è da dire, in prima battuta, che oggi l'uscita dall'Unione Europea non rappresenta – almeno in teoria – un grosso problema giuridico. E ciò perché esiste una norma, l'art. 50 TUE, che prevede una denuncia di *recesso* unilaterale, non condizionato, che dovrebbe permettere a uno Stato membro di lasciare l'Unione Europea. Finora, però, il recesso ex-art. 50 TUE è stato invocato solo dalla Gran Bretagna, che, tuttavia, non ha adottato la moneta unica, così rientrando nel gruppo dei cosiddetti paesi con *deroga*.

Proprio alla luce di quanto appena detto, non si può negare che l'uso dell'art. 50 TUE possa presentare delle incognite e degli inconvenienti di particolare rilevanza per gli Stati aderenti all'euro (tra cui il nostro). La cessione del monopolio della moneta e della politica monetaria ed eco-

nomica, infatti, renderebbe il *distacco* più difficile perché l'integrazione, rispetto ai paesi con deroga, si è realizzata a un livello decisamente più profondo. Con l'inevitabile conseguenza che l'invocazione dell'art. 50 TUE, richiederebbe, quanto meno come fase propedeutica e condizionante, che si esca *in primis* dalla moneta unica.

Ma... c'è un "ma". L'uscita dalla moneta unica non è prevista (*rectius*: disciplinata) dai trattati. Dunque che fare?

La verità è che se anche non esiste una procedura normata di uscita, non è detto che non si possa uscire. Si può certo uscire, solo che sembra necessario trovare la modalità corretta che sia il meno possibile "inattaccabile" sul piano internazionale ed europeo.

Senza andare troppo oltre, tre sono le strade che potrebbero essere utilizzate per uscire dalla moneta unica. Le prime due richiamano la Convenzione di Vienna sui trattati, l'ultima, invece, solo i trattati europei.

Quanto alla Convenzione di Vienna, escludendosi la denuncia del trattato o dei trattati ex-art. 56 CdV, per ragioni legate alla insussistenza delle condizioni richieste dalla norma, pare possibile *in primis* invocare gli artt. 60 e 61 CdV, sul presupposto che i trattati devono essere stipulati secondo *bona fides* e *rebus sic stantibus*, e cioè sulla base del reciproco affidamento che questo verrà eseguito secondo correttezza e buona fede, pure in relazione alle condizioni precise che hanno determinato il consenso, soprattutto qualora il vincolo diventi spropor-

zionatamente gravoso per una delle parti (Barra Caracciolo). Il richiamo ai suddetti articoli, avverrebbe, dunque, sulla base dell'art. 11 Cost., che infatti prevede che le limitazioni di sovranità possano realizzarsi solo in condizione di parità; venendo meno questa condizione, verrebbe meno l'obbligo di rispettare il patto con il conseguente diritto di denuncia-recesso, soprattutto qualora la disparità sia alimentata dall'assenza della buona fede in senso oggettivo.

Alla luce di quanto detto nei paragrafi precedenti, è chiaro che nell'Unione Europea non sussista più (se mai è esistita) la "condizione di parità" nei termini anzidetti, e anzi, la struttura europeista è congegnata affinché la condizione di parità richiesta dall'art. 11 Cost. sia disattesa, seppure non formalmente. Si pensi ai vincoli sul debito e sul deficit che, impedendo la predisposizione di politiche espansive, avvantaggiano *indebitamente* alcuni Stati a danno di altri (tra i quali l'Italia). Si pensi altresì, e in connessione alla precedente, alla deflazione salariale, che, deprimendo le aspettative economiche e sociali dei lavoratori (e dunque tradendo il principio lavoristico inderogabile), permette ad alcuni Stati (come la Germania) di accumulare *surplus* delle partite correnti sia nei confronti degli altri Stati membri dell'Unione Europea e sia nei confronti dei paesi extra-europei (a danno comunque degli Stati membri), denunciando inequivocabilmente la vocazione "mercantilistica" dell'Unione e un'assenza pressoché completa del principio cooperativo e solidaristico.

Insomma, invocando la violazione della buona fede in senso oggettivo di alcuni contraenti e/o il venir meno delle condizioni che hanno determinato la volontà a contrarre, soprattutto qualora queste condizioni siano in contrasto con i principi fondamentali costituzionali, sarebbe possibile far valere la Convenzione di Vienna, denunciando i trattati europei sulla base degli artt. 60 e 61 CdV.

Questa è però la prima opzione. La seconda ipotizza semplicemente l'applicazione dell'art. 46 CdV per *infirmare* il proprio consenso al trattato, qualora questo sia stato prestato in violazione di una norma fondamentale interna. E va da sé che l'adesione all'Unione Europea determina inequivocabilmente la violazione sistematica (e dunque nemmeno occasionale) dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili, che di per sé legittimerebbe, senza alcun dubbio, l'applicazione dell'art. 46 CdV.

Ma esiste una terza via, forse quella maggiormente praticabile che contempla l'invocazione degli artt. 138-140 TFUE. Queste norme, prevedono, infatti, che nell'Unione Europea vi siano i paesi cosiddetti con deroga, e cioè Stati membri che non aderiscono all'euro. Ebbene, secondo la tesi anzidetta (Barra Caracciolo), essendo il regime con deroga uno degli *status* iniziali di adesione all'Unione Europea, il regime UEM diventa, di riflesso, un regime *ampliativo* di questo *status*, liberamente opzionabile dallo Stato stesso. Da ciò ne conseguirebbe, che il predetto Stato, che liberamente abbia aderito al regime UEM, altrettanto liberamente,

possa sottrarsene, riappropriandosi della sovranità monetaria. In tale ultimo caso, il paese che scegliesse questa strada rientrerebbe nuovamente nel gruppo degli Stati membri con deroga.

L'opzione suddetta, in ultima analisi, non comporterebbe la denuncia dei trattati UE, né implicherebbe un recesso parziale (forse non praticabile), bensì determinerebbe *sic et simpliciter* un passaggio da un regime ampliativo a un regime "base". Proprio perché il primo è – appunto – ampliativo, sarebbe liberamente opzionabile, e la scelta di rientrare nel regime base non potrebbe essere in alcun modo censurabile sul piano del diritto internazionale ed europeo, poiché ciò che si sceglie liberamente altrettanto può revocarsi liberamente.

Se così è, l'uscita dall'euro – intesa pure come condizione propedeutica all'uscita del nostro paese dall'Unione Europea – non richiederebbe complicati (e forse incerti) passaggi giuridici sul piano del diritto internazionale, ma solo una chiara e inequivocabile manifestazione di volontà in tal senso, da notificarsi alle istituzioni europee. E d'altra parte, proprio per questa ragione, si è però consapevoli che, al di là della relativa semplicità della soluzione prospettata, il processo – almeno politicamente – non sarebbe proprio in discesa, dovendosi scontrare con le evidenti resistenze esterne (mercati, *spread*, ostruzionismo degli organismi europei) e con quelle interne, vista, peraltro, la scarsa o nulla volontà delle istituzioni repubblicane di far valere i controlimiti rispetto alle norme europee

contrastanti con i principi fondamentali inderogabili.

12. Conclusioni

È giunto il tempo di tirare le fila del discorso, non fosse altro che non è possibile approfondire ulteriormente l'intera problematica (qui solo accennate).

Abbiamo visto che la sovranità è un elemento essenziale della Repubblica italiana, in quanto essa è strettamente connessa alla democrazia popolare e al principio lavoristico, nel quadro repubblicano imm modificabile. I tre elementi riflettono il principio dell'uguaglianza sostanziale, principio cardine della Costituzione e criterio informatore dell'azione politica nazionale, dal quale discendono poi gli altri principi costituzionali, le norme programmatiche e le norme ordinamentali volte a renderlo realizzabile. L'insieme dei principi anzidetti vengono poi sintetizzati nella locuzione "principi fondamentali inderogabili", sicché qualsiasi pianificazione politica o economico-politica che miri a perseguire obiettivi differenti (se non opposti), sono considerati costituzionalmente illegali, poiché incidenti negativamente sulla sovranità costituzionalmente intesa.

Si è visto altresì che la definizione di democrazia popolare ex-art. 1 Cost. determina che la titolarità della sovranità nazionale appartiene al solo popolo italiano, mentre quella del Governo democraticamente eletto è invece delegata. E come ogni delega che si rispetti, essa trova i propri limiti nei principi fondamen-

tali inderogabili sopra detti, sicché qualsiasi decisione politica *ultra vires* rispetto alla delega, diventa giocoforza costituzionalmente illegittima; e lo è se, a maggior ragione, lo scopo è realizzare obiettivi contrastanti con quelli definiti nella carta fondamentale.

Si è poi affrontato il processo di desovranizzazione sul piano delle competenze, delle politiche economiche e monetarie e, come chiave di interpretazione di questo processo, si è esaminata la natura ideologica dell'Unione Europea, inquadrandola nell'ambito di un preciso disegno politico-economico chiamata "neoliberalismo"; disegno che, sul solco del liberismo classico, intende limitare o escludere il ruolo dello Stato nell'economia, soprattutto per finalità egualitarie e di solidarietà sociale, ritenendo che qualsiasi intervento dei pubblici poteri sia *pernicioso* per la libera iniziativa economica privata, la quale si risolve, in sostanza, nel contrasto ideologico a tutte quelle leggi statali che danneggino la libera accumulazione capitalistica (senza vincolo solidaristico) e attenuino la disciplina nelle fabbriche, incrementando e rafforzando il benessere delle masse lavoratrici e il loro potere salariale e politico.

Infine, abbiamo analizzato i meccanismi di uscita dall'Unione Europea e dalla moneta unica. Se la prima è disciplinata dai trattati (art. 50 TUE), la seconda non lo è, almeno non in modo esplicito. Ciononostante, è possibile comunque progettare un'*exit*, valutando le diverse opzioni disponibili sul piano internazionale. Sicuramente la più interessante è quella

che propone l'invocazione (o l'uso) degli artt. 139-140 TFUE, sul presupposto che l'adesione all'UEM sia un regime ampliativo dello status iniziale di adesione all'Unione Europea, come tale liberamente opzionabile sia nell'un verso (cioè di adesione alla moneta unica) e sia, giocoforza, nel verso opposto (di recesso dalla moneta unica).

Orbene, il quadro ora sembra effettivamente completo, quand'anche si è consapevoli che non si è potuto approfondirlo e dettagliarlo ulteriormente. Quel che però deve essere chiaro, di seguito alla sommaria analisi anzi fatta, è che per quanto si voglia affermare che l'Unione Europea e la Repubblica italiana viaggino sulla medesima direttrice per conseguire il medesimo obiettivo, in realtà così non è. Costituzione e trattati europei viaggiano su due direttrici differenti e diametralmente opposte, onde raggiungere obiettivi incompatibili tra di loro.

Se ciò è incontestabile, qualsiasi tesi contraria o è proposta in mala fede, ovvero è informata a un approccio ideologico che mira a disinnescare la Costituzione del 1948, poiché nega *in primis* la sovranità nazionale originata da e nel potere costituente, e nega altresì la prevalenza della Carta – quale legge fondamentale dello Stato – sui trattati che i Governi hanno stipulato usando un potere delegato, giocoforza limitato proprio nella delega conferita, che non contempla, neanche per assurdo, la cessione del potere delegante a organismi sovranazionali, e ciò a maggior ragione in condizioni di *imparità* e per perseguire finalità contra-

rie ai principi costituzionali fondamentali inderogabili.

Recuperare la sovranità nazionale diventa dunque un dovere giuridico, politico e patriottico intangibile e improrogabile per rimettere al vertice dell'ordinamento statale la Costituzione del 1948 e i suoi valori.

Autore:

- DAVIDE MURA, cultore della Costituzione e autore su ilpetulante.it e primoarticolo.it.

Contributi:

– [@entropicbaazar](https://twitter.com/entropicbaazar), autore e collaboratore su orizzonte48.blogspot.com.

Letture suggerite:

– L. BARRA CARACCILO, *la Costituzione nella Palude*, Imprimatur 2016.