

Organizadores:  
**Gina Pompeu**  
**Michelle Carducci**  
**Luiz Alberto David Araujo**

# **A CONSTITUIÇÃO À PROVA DA CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL**

**TEXTOS DAS V JORNADAS ITALO-HISPANO-BRASILEIRAS  
DE DIREITO CONSTITUCIONAL, LECCE-ITÁLIA,  
UNIVERSIDADE DE SALENTO**

## **LA COSTITUZIONE ALLA PROVA DELLA CRISI FINANZIARIA INTERNAZIONALE:**

**SAGGI DELLE V GIORNATE ITALO-SPAGNO-BRASILIANE DI DIRITTO  
COSTITUZIONALE, LECCE-ITALIA, UNIVERSITÀ DI SALENTO**

## **LA CONSTITUCIÓN FRENTE A LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL:**

**ENSAYOS DE LAS V JORNADAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL SPAGNO-  
ITALO-BRASILEÑO, LECCE-ITALIA, UNIVERSIDAD DE SALENTO**



**empório do direito**

**Florianópolis  
2017**



**Copyright**© 2017 by Gina Pompeu, Michelle Carducci e Luiz Alberto David Araujo  
**Editor Responsável:** Aline Gostinski  
**Capa e Diagramação:** Carla Botto de Barros

### CONSELHO EDITORIAL:

|                                           |                                                      |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Aldacy Rachid Coutinho (UFPR)             | Alexandre Morais da Rosa (UFSC e UNIVALI)            |
| Aline Gostinski (UFSC)                    | André Karam Trindade (IMED-RS)                       |
| Antônio Gavazzoni (UNOESC)                | Augusto Jobim do Amaral (PUCRS)                      |
| Aury Lopes Jr. (PUCRS)                    | Claudio Eduardo Regis de Figueiredo e Silva (ESMESC) |
| Eduardo Lamy (UFSC)                       | Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (UFPR)            |
| Juan Carlos Vezzulla (IMAP-PT)            | Juarez Tavares (UERJ)                                |
| Julio Cesar Marcelino Jr. (UNISUL)        | Luis Carlos Cancellier de Olivo (UFSC)               |
| Marco Aurélio Marrafon (UERJ)             | Márcio Staffen (IMED-RS)                             |
| Orlando Celso da Silva Neto (UFSC)        | Paulo Marcio Cruz (UNIVALI)                          |
| Rubens R. R. Casara (IBMEC-RJ)            | Rui Cunha Martins (Coimbra-PT)                       |
| Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino (IMED) | Thiago M. Minagé (UNESA/RJ)                          |

### CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

P715c

Pinelli, Cesare

A constituição à prova da crise financeira internacional : textos das V Jornadas italo-hispano-brasileiras de Direito constitucional, Lecce-Itália, Universidade de Salento / Cesare Pinelli ; organização Gina Pompeu, Michelle Carducci, Luiz Alberto David Araujo. -- 1. ed. -- Florianópolis, SC : Empório do Direito, 2017.

384 p. ; 21 cm.

Inclui bibliografia e índice

ISBN: 978-85-947-7054-7

1. Brasil. [Constituição (1988)]. 2. Direito constitucional - Brasil. 3. Crises financeiras. I. Pompeu, Gina. II. Carducci, Michelle. III. Araujo, Luiz Alberto David. IV. Título.

17-39249

CDU: 342(81)

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais.

A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, Lei nº 10695, de 01/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à Empório do Direito Editora.



**emporiiododireito.com.br**

Todos os direitos desta edição reservados à Empório do Direito

Rua: Santa Luzia, 100 – sala 610 – CEP 88036-540 – Trindade – Florianópolis/SC  
www.emporiiododireito.com.br – editora@emporiiododireito.com.br

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Organizadores:  
Gina Pompeu  
Michelle Carducci  
Luiz Alberto David Araujo

# **A CONSTITUIÇÃO À PROVA DA CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL**

**TEXTOS DAS V JORNADAS ITALO-HISPANO-BRASILEIRAS  
DE DIREITO CONSTITUCIONAL, LECCE-ITÁLIA,  
UNIVERSIDADE DE SALENTO**

## **LA COSTITUZIONE ALLA PROVA DELLA CRISI FINANZIARIA INTERNAZIONALE:**

**SAGGI DELLE V GIORNATE ITALO-SPAGNO-BRASILIANE DI DIRITTO  
CONSTITUZIONALE, LECCE-ITALIA, UNIVERSITÀ DI SALENTO**

## **LA CONSTITUCIÓN FRENTE A LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL:**

**ENSAYOS DE LAS V JORNADAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL SPAGNO-  
ITALO-BRASILEÑO, LECCE-ITALIA, UNIVERSIDAD DE SALENTO**

Apoio:



## UMA PALAVRA DE ABERTURA

O tema da reunião anual deste grupo de professores italianos, espanhóis e brasileiros no ano de 2012 foi a crise internacional diante das Constituições e aconteceu em Lecce, Itália. O tema geral foi **“A Constituição à prova da crise financeira internacional”**. As discussões foram (seguindo os modelos de encontros anteriores – e posteriores), divididas em 3 sessões. Vamos encontrar, a seguir, as palavras iniciais de Michelle Carducci, nosso anfitrião. Em seguida, também falando pelo grupo italiano, as palavras de Paolo Caretti. Terminada a fase de abertura, iniciaram-se os trabalhos. A primeira das sessões, que aqui chamaremos de Primeira Parte, tem o seguinte título: **“A Dimensão internacional da crise financeira: reflexos sobre as instituições de cooperação supranacionais e suas relações com os ordenamentos jurídicos nacionais”**. Nesta parte, representando os três países participantes, temos trabalhos de Cesare Pinelli, Mariola Urrea Corres e Gina Vidal Marcílio Pompeu. A Segunda Parte recebeu o título **“A crise financeira e seus reflexos sobre as estruturas institucionais nacionais: a Constituição econômica entre as regras atuais e as propostas de modificação”**. Nesta parte, falaram pela Itália Massimo Vilone, pela Espanha, Enoch Alberti e pelo Brasil, Aldacy Rachid Coutinho. A terceira parte, intitulada **“As novas regras constitucionais do equilíbrio orçamentário: efeitos sobre as relações parlamento-governo e o campo das políticas sociais”**, teve a participação, pela Itália, de Antonio Brancasi; pela Espanha, de Violeta Ruiz Almendral e, pelo Brasil, Fernando Facury Scaff e Francisco Sergio Silva Rocha.

Portanto, cada relator cuidou de apresentar os temas sob a ótica de seu sistema e dos problemas de cada país.

Em seguida, encontramos as participações dos intervenientes.

Como muitas delas eram transversais, deixamos para os capítulos finais, de maneira que possam “ultrapassar” o tema de cada conferência, permeando todo o debate.

Assim, a estrutura é a seguinte: cada sessão corresponde a uma Parte (dividida, portanto, em três). Cada parte, com três capítulos, correspondente à manifestação de um país.

Com 3 partes e 9 capítulos, passamos aos intervenientes, que receberam os capítulos de dez a quinze.

O tema continua atual.

## APRESENTAÇÃO

Em 2008, um grupo de professores brasileiros, espanhóis e italianos, que já desenvolviam atividades conjuntas de pesquisa, tiveram a iniciativa de constituir uma rede acadêmica envolvendo os três países para debater temas de direito público e direito constitucional em uma perspectiva comparada. Assim, nasceram as Jornadas Internacionais de Direito Constitucional Brasil-Espanha-Itália, que se realizam anualmente com a participação de pesquisadores de várias universidades dos países que integram a rede.

As Jornadas organizam-se em torno de um tema, a partir do qual são propostas questões aos participantes. Essas questões dividem-se em subtemas e cada um deles conta com um relator por país, que o aborda nos marcos de seu ordenamento jurídico. Além disso, há comunicações sobre o tema geral e relatores encarregados, em cada subtema, de fazer a síntese dos trabalhos apresentados. Todos esses textos são discutidos entre os professores que participam do encontro, visando aprimorá-los para publicação. Como resultado, obtém-se uma visão comparada dos ordenamentos dos três países, bem como de suas relações com o direito internacional e supranacional, em torno dos temas mais atuais que envolvem o direito público e o direito constitucional.

Desde sua criação, a rede realizou os seguintes encontros, com suas respectivas publicações:

- 2008, Universidade Federal do Pará. Trabalhos publicados em: SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; REVENGA, Miguel (Orgs.). *A eficácia dos direitos sociais*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.
- 2009, Universidade de Palermo. Trabalhos publicados em: CARETTI, Paolo (Org.). *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*. Torino: G. Giappichelli, 2010.

- 2010, Universidade Carlos III de Madrid e Universidade de Valladolid. Trabalhos publicados em: PAJARES, Emilio (Org.). *Nuevas dimensiones de la participación política*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- 2011, Universidade de Fortaleza. Trabalhos publicados em: POMPEU, Gina Vidal Marcílio; SCAFF, Fernando Facury (Orgs.). *Discriminação por orientação sexual*. Florianópolis: Conceito, 2012.
- 2012, Universidade de Lecce, e o tema era a Crise Financeira Internacional e os limites da Constituição. Foi o tema desse trabalho.
- 2013, Universidade de Barcelona e Universidade Pompeu Fabra. Trabalhos no prelo, produção nos próximos meses.
- 2014, Universidade Federal do Paraná e Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Trabalhos publicados em: COUTINHO, Aldacy Rachid; COPETTI, Alfredo; ARAÚJO, Luiz Alberto David de (Orgs.). *Nas fronteiras do direito: sustentabilidade e desenvolvimento*. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.
- 2015, Universidade de Pisa e Universidade de Florença. Os trabalhos abordaram o tema “A Língua dos Juristas”. O livro já foi publicado, em 2016, “La lingua dei giuristi. VIII Giornate Internazionali di diritto costituzionale (Brasile-Italia-Spagna), Pisa-Firenze”, Pisa University Press.
- 2016- Universidade Carlos III de Madri, Espanha. O tema central foi o Direito à Intimidade.

Com a regularidade desses encontros e de suas publicações, os professores que integram a rede constituíram o grupo de pesquisa “Rede Brasil-Espanha-Itália de Direito Público”, cadastrado no Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq.

Neste volume, publicam-se os trabalhos apresentados nas Jornadas de 2012, sobre o tema: A CONSTITUIÇÃO À PROVA DA CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL. As jornadas foram divididas em três subtemas:

- A DIMENSÃO INTERNACIONAL DA CRISE FINANCEIRA: REFLEXOS SOBRE AS INSTITUIÇÕES DE COOPERAÇÃO SUPRANACIONAIS E AS SUAS RELAÇÕES COM OS ORDENAMENTOS JURÍDICOS NACIONAIS
- A CRISE FINANCEIRA E SEUS REFLEXOS SOBRE AS ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS NACIONAIS: A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA ENTRE AS REGRAS ATUAIS E AS PROPOSTAS DE MODIFICAÇÃO
- AS NOVAS REGRAS CONSTITUCIONAIS DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO: EFEITOS SOBRE AS RELAÇÕES PARLAMENTO-GOVERNO E O CAMPO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Os subtemas contam com trabalhos sobre cada país, oferecendo ao leitor um quadro atualizado das similitudes e diferenças entre os ordenamentos jurídicos de Brasil, Espanha e Itália. Assim, a perspectiva comparada contribui para aprofundar o conhecimento das matérias tratadas e também para estimular a reflexão sobre possíveis respostas aos problemas comuns vivenciados nessas sociedades.

Ao lado das conferências, há as críticas dos moderadores, dos Presidentes de Mesa e dos encarregados de síntese. E, espalhadas pelo texto, as “comunicações”, que se constituem em perguntas, observações, dúvidas que foram acontecendo durante o evento e se transformaram em texto, tudo refletindo uma participação plural, fruto de um debate respeitoso, mas muito contundente, que já dura dez anos envolvendo docentes e estudantes dos três países.

**Luiz Alberto David Araujo**

Professor Titular de Direito Constitucional da Pontifícia  
Universidade Católica de São Paulo.

## SUMÁRIO

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| UMA PALAVRA DE ABERTURA .....                                                             | 5  |
| APRESENTAÇÃO .....                                                                        | 7  |
| Luiz Alberto David Araujo                                                                 |    |
| PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO:<br><i>CHE FINE HANNO FATTO I "PRINCIPI DI LIMBURG"?</i> ..... | 15 |
| Michele Carducci                                                                          |    |
| INTRODUZIONE GENERALE AL CONVEGNO:<br><i>L'INVENTARIO DELLE QUESTIONI APERTE</i> .....    | 19 |
| Paolo Caretti                                                                             |    |

## PRIMEIRA PARTE

### CAPÍTULO 1

|                                                                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DELLA CRISI FINANZIARIA E I SUOI RIFLESSI SULLE ISTITUZIONI DI COOPERAZIONE SOVRANAZIONALE E SUI RAPPORTI TRA QUESTE E GLI ORDINAMENTI NAZIONALI ..... | 31 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

Cesare Pinelli

### CAPÍTULO 2

|                                                                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DELLA CRISI FINANZIARIA E I SUOI RIFLESSI SULLE ISTITUZIONI DI COOPERAZIONE SOVRANAZIONALE E SUI RAPPORTI TRA QUESTE E GLI ORDINAMENTI NAZIONALI ..... | 53 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

Mariola Urrea Corres

### CAPÍTULO 3

|                                                                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DELLA CRISI FINANZIARIA E I SUOI RIFLESSI SULLE ISTITUZIONI DI COOPERAZIONE SOVRANAZIONALE E SUI RAPPORTI TRA QUESTE E GLI ORDINAMENTI NAZIONALI ..... | 77 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

Gina Vidal Marcílio Pompeu

## SEGUNDA PARTE

### CAPÍTULO 4

LA CRISI FINANZIARIA E I SUOI RIFLESSI  
SUGLI ASSETTI ISTITUZIONALI NAZIONALI: LA  
COSTITUZIONE ECONOMICA TRA REGOLE ATTUAI E  
PROPOSTE DI MODIFICA ..... 107

Massimo Villone

### CAPÍTULO 5

LA CRISI FINANZIARIA E I SUOI RIFLESSI  
SUGLI ASSETTI ISTITUZIONALI NAZIONALI: LA  
COSTITUZIONE ECONOMICA TRA REGOLE ATTUAI E  
PROPOSTE DI MODIFICA ..... 123

Enoch Alberti

### CAPÍTULO 6

LA CRISI FINANZIARIA E I SUOI RIFLESSI  
SUGLI ASSETTI ISTITUZIONALI NAZIONALI: LA  
COSTITUZIONE ECONOMICA TRA REGOLE ATTUAI E  
PROPOSTE DI MODIFICA ..... 151

Aldacy Rachid Coutinho

## TERCEIRA PARTE

### CAPÍTULO 7

LA NUOVA REGOLA COSTITUZIONALE DEL PAREGGIO  
DI BILANCIO: EFFETTI SU RAPPORTI PARLAMENTO-GO-  
VERNO E SUGLI INDIRIZZI DELLE POLITICHE SOCIALI ... 169

Antonio Brancasi

### CAPÍTULO 8

LA NUOVA REGOLA COSTITUZIONALE DEL PAREGGIO  
DI BILANCIO: EFFETTI SU RAPPORTI PARLAMENTO-GO-  
VERNO E SUGLI INDIRIZZI DELLE POLITICHE SOCIALI ... 185

Violeta Ruiz Almendral

### CAPÍTULO 9

EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E SUSTENTABILIDADE  
FINANCEIRA. .... 217

Fernando Facury Scaff

Francisco Sergio Silva Rocha

## QUARTA PARTE

### CAPÍTULO 10

|                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTERVENÇÃO: ESTABILIDADE E VICISSITUDES DA<br>“CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA” BRASILEIRA DIANTE<br>DA AMEAÇA NEOLIBERAL ..... | 247 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

Filomeno Moraes

### CAPÍTULO 11

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTERVENÇÃO: DERECHOS SOCIALES Y POLÍTICA<br>ANTICRISIS EN ESPAÑA ..... | 271 |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|

Itziar Gómez Fernández

### CAPÍTULO 12

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| INTERVENÇÃO: CRISI ECONOMICA E VINCOLI DI<br>BILANCIO ..... | 307 |
|-------------------------------------------------------------|-----|

Ines Ciolli

### CAPÍTULO 13

|                                                                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTERVENÇÃO: AS CRISES ECONÔMICAS ATUAIS, OS<br>CORTES DE ORÇAMENTO, OS GRUPOS VULNERÁVEIS E<br>O EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO ..... | 347 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

Cintia Rejane Moller de Araujo

Luiz Alberto David Araujo

### CAPÍTULO 14

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| INTERVENÇÃO: CRISI ECONOMICA E CRISI DELLA<br>COSTITUZIONE ..... | 355 |
|------------------------------------------------------------------|-----|

Antonio Ruggeri

### CAPÍTULO 15

|                                           |     |
|-------------------------------------------|-----|
| INTERVENÇÃO: CONCLUSÃO PELA ESPANHA. .... | 379 |
|-------------------------------------------|-----|

Pablo Pérez Tremps

## PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO: CHE FINE HANNO FATTO I "PRINCIPI DI LIMBURG"?

Michele Carducci<sup>1</sup>

*«Some day the nations of Europe may be ready to merge their national identities and create a new European Union – the United States of Europe. [...] But it is a dangerous error to believe that monetary and economic union can precede a political union or that it will act (in the words of the Werner report) “as a leaven for the evolvment of a political union which in the long run it will in any case be unable to do without”. For if the creation of a monetary union and Community control over national budgets generates pressures which lead to a breakdown of the whole system it will prevent the development of a political union, not promote it».*

Con queste parole, Nicholas Kaldor pronosticava, già nel 1971, la parabola europea come crisi costituzionale prodotta dall'architettura monetaria della sua integrazione<sup>2</sup>.

Oggi, di questa crisi si discute molto per misurarne effetti e impatti, senza necessariamente considerarne le cause remote<sup>3</sup>, risalenti proprio a quel disegno che pensava lo sviluppo costituzionale come evoluzione di ferree regole economiche di crescita endogena<sup>4</sup>, legalmente standardizzate<sup>5</sup>.

1 Professore ordinario di Diritto costituzionale comparato nell'Università del Salento-Lecce – Italia.

2 N. Kaldor, *The Dynamic Effects of the Common Market*, in *New Statesman*, 1971.

3 Tra le poche eccezioni, cfr. G. Maestro Buelga, *La crisi dell'integrazione economica e costituzionale*, in AA. V.V., *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, Giappichelli, 2010, 33.

4 Fedele al "mito" del *Trickle-down Effect*.

5 A. D'Atorre, *L'illusione del "legal standard": diritto e politica dopo la crisi globale*, in L. Bazzicalupo, A. Tucci (a cura di), *Il grande crollo. E' possibile un governo della crisi economica?*,

Certe configurazioni standardizzate della dinamica degli Stati assomigliano a quegli “atti costituenti distruttivi”, con cui, come temette Keynes, si pretende di imporre per via internazionale nuovi corsi eteronimi su cui prima o poi la politica, nelle sue più diverse espressioni, non sempre migliori, impone la sua rivalsa<sup>6</sup>.

Lo sviluppo costituzionale europeo, infatti, si è tradotto in una vera e propria “regressione costituzionale”<sup>7</sup>, di cui gli Atti del Convegno di Lecce, qui pubblicati, offrono ampia dimostrazione, nel singolare confronto, tra l’altro, con un’altra realtà di “sviluppo costituzionale”, il Brasile, che ha conosciuto, anch’essa, interventi di limitazione e condizionamento, ancorché per vie istituzionali differenti, della propria sovranità economica e finanziaria<sup>8</sup>.

Del resto, a livello mondiale, la crisi finanziaria ed economica lascerà il segno sulla dinamica delle istituzioni soprattutto nella rappresentazione dei bisogni e delle aspettative dei cittadini<sup>9</sup>: condizione ineludibile, questa, per la legittimazione effettiva di qualsiasi sviluppo costituzionale interno agli Stati.

E ad essere segnate, inoltre, saranno anche altre dinamiche di rilievo istituzionale, di cui alcuni contributi degli Atti tengono conto.

Si pensi, in particolare, ai vincoli internazionali a tutela dei diritti economici, sociali e culturali della persona umana. Su questo fronte, la “regressione” si è tradotta in una vero e proprio occultamento di una serie di obblighi internazionali, che nessun trattato internazionale, stando almeno ai canoni stabiliti dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969<sup>10</sup>, avrebbe potuto consentire.

Milano, Mimemis Edizioni, 2010, 159 ss. Sulle basi teoriche della standardizzazione legalizzata di determinate regole economiche e finanziarie, si v. K. Pistor, *Standardization of Law and its Effect on Developing Economies*, in 50 *Am. J. Comp. L.*, 2002, 97 ss., and L. Kaplow, *Rules versus Standard: an Economic Analysis*, in 42 *Duke L. J.*, 1992, 557 ss.

6 Il saggio di J.M. Keynes è il celebre *Le conseguenze economiche della pace* (1919), trad. it., Milano, Adelphi, 2007.

7 G. Ferrara, *Regressione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 18 aprile. 2012.

8 Valga per tutti il riferimento alla riforma dell’art. 171 della Costituzione federale brasiliana, sostanzialmente imposta dagli organismi finanziari internazionali.

9 Si v., in tal senso, T. Casey (ed.), *The Legacy of the Crash*, New York, Palgrave Macmillan, 2011.

10 Si considerino, nello specifico, gli artt. 60 (clausola *inadimplenti non est adimplendum*) e 61

Per esempio, l'art. 2.1 del Patto internazionale per i diritti economici, sociali e culturali dichiara che ciascuno degli Stati parte si impegna ad operare, «sia individualmente sia attraverso l'*assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone* al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa *in particolare* l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto (corsi nostri)». Un obbligo del genere non solo entrerebbe nell'ordinamento degli Stati, compreso quello italiano in forza dell'art. 117 comma 1 della Costituzione, con pari dignità degli altri obblighi internazionali ed europei<sup>11</sup>, imponendo come minimo un bilanciamento diversamente orientato nella scala di priorità e "valori" da preservare; ma, a rigore di logica, dovrebbe addirittura prevalere o comunque interporci rispetto a misure e decisioni assunte nell'ottica esclusivamente funzionale alle ragioni economiche promosse dai vincoli europei.

Gli importanti "*Principi di Limburg*" del 1987<sup>12</sup>, ribaditi recentemente dai cosiddetti "*Principi di Maastricht*" del 2011<sup>13</sup>, miravano ad assumere il principio internazionale di "buona fede", codificato dalla Convenzione di Vienna, come meta-criterio interpretativo dei diritti sociali nel quadro della promozione e tutela nazionale, sovranazionale e internazionale dei diritti fondamentali. E quei "*Principi*" sostanzialmente stabilivano, come "buona fede", la considerazione dei diritti sociali sia nella loro "integralità" sia nella loro interdipendenza e indivisibilità, ma soprattutto nella loro "implementazione" e "non regressione"; ovvero nella proibizione della "condizionalità", allo scopo di trasformare gli enunciati di riconoscimento di quei diritti da "principi" di orientamento delle politiche in "precetti fondamentali" di legittimazione delle politiche degli Stati e della interpretazione

(clausola *rebus sic stantibus*) della citata Convenzione di Vienna.

11 Al di là della forma di ratifica del patto, avvenuta, in Italia, con legge ordinaria n. 881 del 1977.

12 UN Document E/CN.4/1987/17.

13 Cfr. A. Viterbo, *L'applicazione extraterritoriale del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: i Principi di Maastricht del 2011*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 6, 1, 2012.

dei testi normativi.

Non a caso, proprio in Brasile, per la circostanza che la Costituzione del 1988 ha fatto tesoro di queste linee evolutive intervenute nel corso degli ultimi decenni, la tematica interpretativa e applicativa dei diritti sociali ha assunto dimensioni originali e importanti di inquadramento come “precetto fondamentale” e non solo come “diritto” o “principio”, declinando altresì originali strumenti di tutela giudiziale, finalizzati, come efficacemente detto, alla garanzia del “bene comune costituzionale”<sup>14</sup>.

In Europa, al contrario, questa prospettiva non solo è stata sostanzialmente omessa dal circuito del cosiddetto “dialogo” tra le Corti, finalizzato alla “migliore tutela” dei diritti, ma prescisso dalla tematizzazione di una “buona fede” internazionale che vincolasse anche i Trattati europei e la loro interpretazione rispetto ai diritti sociali, ma è stata sacrificata all’altare della inedita “stretta condizionalità”, che quei “*Principi di Limburg*” sostanzialmente e nel profondo rinnegano.

Il quadro di problemi che gli Atti del convegno hanno scandagliato dimostra il trionfo della “regressione” sulla “buona fede” che qualsiasi Trattato, compresi quelli istitutivi e modificativi della UE, dovrebbe rispettare per la “implementazione” dei diritti fondamentali della persona: un trionfo preconizzato sin dall’origine di quella scelta “costituente distruttiva”, non a caso resa evidente da un allievo di Keynes, come Kaldor.

14 Si veda, in merito, l’interessante e originale contributo di O. Mezzaroba, C.L. Strapazzon, *Direitos Fundamentais e a Dogmática do Bem Comum Constitucional*, in *Seqüência*, 64, 2012, 335-372.

## INTRODUZIONE GENERALE AL CONVEGNO: L'INVENTARIO DELLE QUESTIONI APERTE

Paolo Caretti<sup>1</sup>

L'idea che ha ispirato la scelta del tema di questo nostro incontro (*La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*) è nato, come ricorderanno i colleghi presenti nel 2011 a Fortaleza, dalla convinzione che, di fronte alle dimensioni della crisi in atto ormai da più anni e che va aggravandosi anziché attenuandosi; di fronte ai riflessi che essa sta producendo sul ruolo delle istituzioni democratiche, non meno che sui diritti dei cittadini, anche i costituzionalisti (e non solo gli economisti) abbiano qualcosa da dire.

Ciò è tanto più vero, se si considera che le conseguenze della crisi hanno ormai investito direttamente le Costituzioni nazionali<sup>2</sup>, imponendone modifiche formali (si pensi all'introduzione del principio del pareggio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni), giustificando interpretazioni che spesso forzano al limite del possibile il significato del dettato costituzionale (si pensi, per l'Italia, alla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di autonomia regionale<sup>3</sup>), favorendo prassi solo formalmente rispettose della Costituzione, in realtà del tutto atipiche (si pensi alla vicenda che ha portato alla crisi del Governo Berlusconi e alla formazione del Governo Monti, in Italia, o alla fine prematura del Governo Zapatero in Spagna), determinando l'approvazione di riforme di

<sup>1</sup> Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Firenze – Italia.

<sup>2</sup> Sul punto si veda, di recente, T. Groppi, I. Spigno, N. Vizioli, *The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy*, in X. Contiades (ed.), *Global Financial Crisis and the Constitution*, Farnham, Ashgate, 2013.

<sup>3</sup> Su questo aspetto, richiama giustamente l'attenzione G. Falcon, *La crisi e l'ordinamento costituzionale* (Editoriale), ne *Le Regioni*, 1-2, 2012.

grande rilievo costituzionale, giustificate essenzialmente da esigenze di contenimento della spesa pubblica anziché da meditate ragioni di razionalizzazione del sistema vigente (si pensi alle norme sulla riforma dell'attuale assetto delle autonomie locali italiane, con particolare riferimento alle Province)<sup>4</sup>.

Su questo tema è parso particolarmente interessante mettere a confronto l'esperienza, per molti aspetti analoga, di due Paesi (Spagna e Italia) che appartengono all'Unione europea e fanno parte dell'area euro e un Paese (il Brasile) che si colloca tra le economie emergenti, che conosce tassi di crescita costanti e impensabili per qualsiasi Paese europeo, per avere, da un altro punto di vista, un'analisi della crisi in atto e dei possibili rimedi per contrastarla.

Il Convegno si apre con l'analisi delle reazioni delle organizzazioni sovranazionali di fronte alla crisi e, per quello che riguarda Spagna e Italia, con la considerazione dei numerosi riflessi che la crisi ha prodotto nella dinamica istituzionale interna all'Unione e nei rapporti tra istituzioni dell'Unione e verso istituzioni nazionali.

Quanto al primo profilo, non c'è dubbio che il ruolo giocato dall'Unione europea sia stato di grande rilievo, anche se sinora non decisivo per risolvere la crisi. Ma si è trattato di un ruolo esercitato attraverso procedure e atti in larga misura atipici ed estranei al diritto dell'Unione. Su questa prassi si è acceso subito un dibattito che ha visto confrontarsi chi l'ha interpretata come una vittoria del metodo intergovernativo rispetto a quello comunitario o sovranazionale (ridimensionando di molto i tentativi operati in passato di mantenere quanto meno in equilibrio i due metodi) e chi, invece, ha sostenuto un'interpretazione per così dire "adeguatrice" del comportamento delle istituzioni europee, nel senso di ritenere che la prassi suddetta non alteri sostanzialmente l'ordinario assetto della dinamica istituzionale dell'Unione<sup>5</sup>.

4 In questo senso, si veda P. Caretti, *Alcune considerazioni sulle più recenti linee di riforma dell'ente-Provincia*, in *Astrid Rassegna*, 20, 2012.

5 Su tale dibattito, cfr. G.L. Tosato, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, paper

Gli atti che più di altri sono stati oggetto di dibattito sono soprattutto due accordi: l'accordo *Euro Plus* e il c.d. *Fiscal Compact* (trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria).

Il primo è un accordo intergovernativo, concluso in margine al Consiglio europeo del 24/25 marzo 2011 (sottoscritto da 17 Stati appartenenti all'Eurozona e da altri 6), che contiene una serie di disposizioni dirette a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche dei vari Stati; un accordo non soggetto a ratifica da parte degli Stati firmatari. Il secondo è anch'esso un accordo intergovernativo, che ha assunto la veste di un vero e proprio trattato internazionale, sottoscritto il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri, e come tale soggetto a ratifica, ma la cui entrata in vigore (prevista dal 1° gennaio 2013) non è subordinata alla conseguita ratifica da parte di tutti i 25 Stati firmatari, ma solo di 12 di essi.

Entrambi gli accordi si collocano dunque al di fuori del diritto dell'Unione, come testimoniano, tra l'altro, l'atipicità delle procedure di entrata in vigore. Su questo punto non ci sono diversità di opinioni. Ma, mentre per alcuni tali atti non rappresentano alcuna rottura col diritto dell'Unione (si richiama al riguardo l'art.2 del *Fiscal Compact* che prevede che il suo contenuto sia interpretato "in conformità" al diritto dell'Unione), per altri essi costituirebbero una chiara deviazione dalle regole di decisione ordinarie; una deviazione non casuale, ma espressamente voluta per una serie di ragioni politiche: dalla mancanza di una posizione unitaria tra gli Stati membri sui temi oggetto degli accordi richiamati, all'esigenza di procedere a decisioni tempestive. In ogni caso, resta il fatto che, anziché la strada della modifica dei trattati europei si è scelta una via diversa del tutto bypassando le procedure previste dai medesimi.

Anche sotto il secondo profilo (i riflessi sulla dinamica dei rapporti tra le istituzioni dell'Unione), si è manifestata tra gli interpreti

una divisione netta tra chi ha sostenuto (sia pure con qualche problematicità) che gli atti di cui si discute non abbiano complessivamente alterato competenze e ruoli delle istituzioni comunitarie, e chi, invece, in quadra queste vicende come espressione di un deciso rafforzamento del Consiglio europeo (istanza appunto intergovernativa) a scapito di quelle istituzioni nelle quali si esprime la dimensione sovranazionale dell'Unione. In sintesi, come già accennato, da una parte i sostenitori di un'interpretazione "adeguatrice" della prassi seguita e, dall'altra, i sostenitori di un mutamento profondo che essa avrebbe prodotto negli equilibri istituzionali previsti dai trattati europei.

Senza entrare nel merito di questo dibattito, è difficile negare che la prassi inaugurata in questa occasione abbia innanzitutto emarginato del tutto il ruolo del Parlamento europeo: è vero che la procedura di codecisione riguarda il procedimento legislativo, ma è altrettanto vero che nessuna decisione di rilievo politico è assunta, nella dialettica interna all'Unione, senza chiedere almeno il parere del Parlamento (come dimostrano le regole previste per la revisione dei trattati europei). In secondo luogo, se è vero che la Commissione e la Corte di giustizia sono coinvolte nelle procedure disposte dagli accordi richiamati (ma soprattutto dal *Fiscal Compact*), è altrettanto vero che si tratta di un coinvolgimento "a valle" per l'esercizio di una funzione di controllo (politico in un caso e giudiziario nell'altro) sul pieno adempimento degli obblighi gravanti sui singoli Stati firmatari.

Tuttavia, al di là di queste considerazioni, a me pare che l'aspetto sul quale vale la pena di concentrare l'attenzione sia il fatto che la prassi di cui discutiamo sembra avere al fondo l'idea della necessità di una sorta di doppio binario: uno dedicato alle questioni e ai problemi relativi al contrasto della crisi finanziaria, che ha investito in particolare alcuni Paesi dell'Eurozona (ma in realtà tutto il sistema della moneta unica) e uno dedicato alle questioni e ai problemi relativi al mercato unico; l'idea cioè che, a seconda dei problemi da affrontare, si possa (o si debba) ricorrere ad organi, regole e procedure decisionali diverse. Sotto questo profilo, oltre a quanto appena

accennato, si pensi all'istituzione di organismi specializzati come l'Eurogruppo (composto dai Ministri finanziari dei Paesi appartenenti all'Eurozona) e come il Vertice Euro (cui partecipano i Capi di Stato o di Governo insieme alla Commissione europea), i quali, in qualche misura, appaiono come la riproposizione del modello rappresentato dal Consiglio dei Ministri e dal Consiglio europeo, ma con una competenza specifica<sup>6</sup>.

Se questa fosse più di un'impressione, le conseguenze sui futuri sviluppi del processo di integrazione europeo potrebbero essere di rilevante portata e allontanare, almeno per il momento, l'ipotesi di una radicale riforma dei trattati europei nel segno di una (finalmente) condivisa dimensione costituzionale dell'impianto istituzionale e delle finalità dell'Unione. Intendo dire che, ove la distinzione tra i due canali di decisione non dovesse rivelarsi un dato meramente occasionale, ma tradursi in un effetto tendenzialmente stabile, finirebbe alla lunga per rompere il difficile e precario equilibrio tra metodo comunitario e metodo intergovernativo, di cui è espressione lo stesso trattato di Lisbona. Com'è noto, infatti, tramontata l'ipotesi di un trattato costituzionale che, sia pure con prudenza, si muoveva nella direzione opposta, l'ultimo trattato, senza rinnegare il metodo comunitario, gli ha affiancato regole e procedure saldamente ancorate al metodo intergovernativo, come testimoniato dal rafforzamento del Consiglio dei ministri e soprattutto del Consiglio europeo, le istituzioni europee nelle quali sono i Governi ad essere gli assoluti protagonisti.

Da questo punto di vista, le vicende più recenti hanno messo definitivamente a nudo tutta la debolezza e inadeguatezza della forma di governo europea ibrida e in equilibrio instabile tra aspirazioni (o velleità) democratico-parlamentariste e tenaci resistenze di tipo nazionalistico.

Non a caso, proprio su questo punto si è subito avviato un dibattito che, guardando alle possibili prospettive future, punta a formulare

6 Cfr. sul punto G.L. Tosato, *Asimmetrie e problemi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, in *Astrid Rassegna*, 21, 2012.

proposte di riforma dell'attuale assetto istituzionale dell'Unione. Non si tratta certo di una questione nuova: è almeno a partire dalle fasi preparatorie del trattato di Nizza del 2000 che il tema è al centro dei confronti sugli sviluppi dell'integrazione europea (allora si trattava di immaginare una forma di governo che tenesse conto dell'imminente allargamento dell'Unione). Tuttavia, nei suoi svolgimenti più recenti, tale dibattito appare consapevole dei rischi insiti nelle vicende più recenti e ai quali ho fatto prima riferimento (rafforzarsi della distinzione tra due canali paralleli). Del resto, dovendosi prendere realisticamente atto della difficoltà al momento insuperabile (per l'assenza di veri partiti europei e per una ripartizione dei seggi del Parlamento europeo, che premia gli Stati membri più grandi e determina una dinamica interna molto diversa da quella dei Parlamenti nazionali) cui va incontro l'ipotesi strettamente parlamentarista (ossia quella centrata su un ruolo determinante dell'assemblea rappresentativa, secondo un modello non dissimile da quello presente pressoché in tutte le forme di governo nazionali, al netto delle differenze che pure esistono e non sono di poco conto), si comincia a pensare a prospettive diverse. Così, ad esempio, è stata di recente avanzata<sup>7</sup> l'idea di puntare al una sorta di "presidenzializzazione" della forma di governo europea, attraverso la riunificazione in un unico organo dei Presidenti della Commissione e del Presidente del Consiglio europeo o, in alternativa, il potenziamento di quest'ultimo (che diverrebbe, così, il Presidente dell'Unione), prevedendone una procedura di elezione che lo renda il più possibile autonomo dalle istanze nazionali. Si ipotizza al riguardo un sistema in qualche modo analogo a quello dell'elezione del Presidente degli Stati Uniti d'America, con la designazione di due candidati da parte del Consiglio europeo e la successiva elezione da parte di collegi di grandi elettori istituiti a livello nazionale, nel coinvolgimento dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali. Tutto ciò, nel quadro di una riconosciuta attribuzione al Consiglio europeo della funzione di indirizzo politico, rispetto alla quale la Commissione assumerebbe un

7 Sul tema, si veda S. Fabbrini, S. Micossi, *Sul futuro dell'Unione europea*, in *Euros*, 1, 2012.

ruolo essenzialmente tecnico-esecutivo, mentre il Consiglio dei Ministri e il Parlamento conserverebbero le proprie prerogative in ordine all'esercizio dei poteri normativi dell'Unione, con in più un rafforzamento dei poteri di controllo sull'operato del Consiglio europeo e della Commissione. Insomma, anziché puntare ad una democratizzazione dell'Unione per il tramite del Parlamento, si punterebbe a democratizzare e, in qualche modo, ad europeizzare le procedure di nomina dell'istituzione titolare delle grandi scelte di indirizzo.

Si tratta, ovviamente, di una delle tante ipotesi che circolano in questo periodo, ma di per sé significativa di una correzione di prospettiva, rispetto al dibattito precedente, nella quale non è difficile cogliere i riflessi prodotti dal modo in cui le istituzioni europee hanno affrontato l'emergenza dettata dalla crisi finanziaria; un'ipotesi che ci segnala come si sia probabilmente avviata un'ulteriore fase di transizione del processo di integrazione europeo di cui, al momento, non è facile intravedere né i punti di arrivo, né le tappe intermedie.

Infine, quanto ai riflessi che la crisi finanziaria in atto ha prodotto sui rapporti tra istituzioni dell'Unione e istituzioni nazionali, essi si sono manifestati soprattutto sotto due aspetti, tra loro strettamente collegati. Da un lato (e trascurò qui il discorso relativo al peso esercitato dall'Unione nel determinare certi svolgimenti delle crisi di governo determinatesi in Italia e Spagna), una forte spinta alla valorizzazione del ruolo non tanto (o soltanto) degli esecutivi nazionali, quanto dei Capi di Governo o Presidenti del Consiglio (in questo momento pochi dubbi possono esserci sul fatto che siano loro, personalmente, i veri protagonisti sulla scena europea). Dall'altro, il pressoché totale depotenziamento dei Parlamenti nazionali, chiamati il più delle volte ad una funzione meramente ratificatoria di decisioni assunte altrove. Anzi, credo che si possa dire che mai come in questa occasione si è toccato con mano il grado di incidenza sul ruolo delle assemblee elettive dell'appartenenza al sistema dell'Unione, per come attualmente configurato. Non appena sono emersi con drammaticità tutti i nodi di un sistema che ha unificato alcune politiche, che

ha adottato una moneta unica, ma che ha lasciato ai singoli Stati membri le decisioni in materia economica e fiscale, la risposta non poteva che essere un'immediata e incontrastabile attrazione verso l'alto del potere di predisporre le misure di emergenza (*prater, extra o contra* il dettato dei trattati qui poco importa), verso quegli organi che hanno l'effettiva responsabilità della tenuta complessiva del sistema (la BCE e il Consiglio europeo), per giunta con un'aggravante: tenuti sostanzialmente fuori dalle fasi prodromiche all'assunzione di certe decisioni di importanza capitale, i Parlamenti nazionali non hanno potuto (e tuttora non possono) esercitare in modo efficace la loro funzione di controllo sui rispettivi Governi, frenati come sono dal pericolo che introdurre elementi di instabilità significhi, nelle condizioni date, determinare una perdita di credibilità sul piano europeo e un conseguente peggioramento della situazione generale. Invero, tutto questo non vale per tutti i Parlamenti nazionali, bensì solo per quelli dei Paesi membri dell'Unione che hanno problemi più o meno gravi di tenuta finanziaria a causa del livello della spesa pubblica e dell'indebitamento. I Parlamenti degli altri Stati, al contrario, si sono paradossalmente rafforzati, potendo, con i loro voti per la ratifica degli accordi conclusi in sede europea ostacolarne l'entrata in vigore e, in ogni caso, determinare la sorte degli Stati in difficoltà: un ulteriore elemento di divisione, dunque, pericolosamente teso a spingere sullo sfondo il tentativo, perseguito da tempo dall'Unione (si vedano il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali e quello sul controllo sul principio di sussidiarietà), di favorire e rafforzare la presenza delle assemblee rappresentative (di tutte), all'interno della dinamica istituzionale europea.

Queste considerazioni inducono a riflettere, anche in questo caso, sui possibili effetti sistemici che le prassi che si sono innescate a causa della crisi possono produrre sull'annoso, ma mai sopito dibattito intorno alla rispondenza della nostra forma di governo alle esigenze che sono emerse in quest'ultimo periodo (rapidità delle decisioni, stabilità del quadro politico ecc.) e alla necessità di introdurre

un qualche elemento di riforma: a me pare che le vicende istituzionali, interne ed esterne, cui abbiamo assistito militino decisamente per questa seconda ipotesi, pena il rischio del perpetuarsi di soluzioni formalmente corrette, ma sostanzialmente caratterizzate da un tasso di alta atipicità, che alla lunga potrebbe delegittimare le regole costituzionali vigenti.

Per concludere, se si tengono presenti gli elementi che ho sinteticamente riassunto, gli interrogativi che oggi abbiamo di fronte mi pare siano i seguenti:

- 1) riuscirà il processo di integrazione europeo a mantenere il suo carattere sostanzialmente unitario oppure esso è destinato a svilupparsi secondo un modello duale: da una parte le politiche "ordinarie" e dall'altra le politiche di coordinamento economico-finanziario (per gli Stati appartenenti all'Eurozona)?
- 2) è possibile immaginare che le regole contenute negli accordi stipulati oggi al di fuori del diritto dell'Unione vengano ricondotte, modificate, all'interno di tale diritto, attraverso una nuova riforma dei trattati europei che investa anche il profilo della forma di governo dell'Unione?
- 3) quali le linee guida di una riforma che eviti in futuro un nuovo ricorso a prassi atipiche come quelle cui abbiamo assistito e riporti certe decisioni alla dialettica normale tra le istituzioni europee e tra queste e le istituzioni nazionali?

Sono interrogativi cui non è certo facile rispondere, ma spero che, con l'aiuto degli illustri relatori che hanno accettato di partecipare a questo incontro, si possa arrivare almeno a prospettare