

wvp

ISSN 2239-7345

2016-2/22-LBE

Istituto Universitario di Studi Europei
Working Papers Series

<http://workingpapers.iuse.it>

LBE
Law & Business in
Europe

Daniele Ciravegna

UNIONE EUROPEA: DIVARIO FRA I PRINCIPI E LA GESTIONE
POLITICA





UNIONE EUROPEA: DIVARIO FRA I PRINCIPI E LA GESTIONE POLITICA

Daniele Ciravegna*

1. Quale tipo di Europa? 2. I valori dell'Unione Europea 3. Obiettivi finali e intermedi nel TUE 4. L'economia sociale di mercato quale principio fondante dell'Unione Europea 5. Le delimitazioni e le modalità di esercizio dell'Unione Europea alla luce del TFUE 6. Rilevanza degli obiettivi secondo i trattati dell'Unione Europea 7. Discrepanza fra gli obiettivi finali indicati nei trattati europei e la gestione dell'Unione Europea

1. Quale tipo di Europa?

Negli ultimi tempi si è andata espandendo e accentuando – un po' ovunque in Europa – la critica nei confronti dell'Unione Europea e dell'Euro, in conseguenza del fatto che molti imputano alla gestione dell'una e dell'altro i risultati economici negativi avutisi a partire dal 2009, nella fase recessiva successiva alla crisi finanziaria mondiale del 2007-2008. Nel predetto periodo, i paesi che formano la prima, e in particolare quelli che adottano il secondo, sono infatti quelli che hanno registrato le peggiori *performance* economiche nei confronti delle altre macroaree economiche del mondo sviluppato e di quello in via di sviluppo.

Come quasi sempre capita in situazioni del genere – così fu anche a metà degli Anni Novanta del secolo scorso riguardo all'adesione, o no, dei paesi allora costituenti la neonata Unione Europea (UE) alla istituenda Unione Economica e Monetaria (UEM) dell'Unione Europea, che doveva portare alla nascita dell'area monetaria dell'euro – il dibattito si riduce alla semplicistica contrapposizione fra il partito dei *si* e il partito dei *no* all'Europa, senza che venga affrontata l'unica questione sensata da porre, che dovrebbe essere: *quale tipo di Europa?*

In questo scritto cercherò dapprima di far emergere il modello di UE che risulta dal consolidamento dei tre documenti che ne costituiscono la struttura istituzionale: la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* (CDF), il *Trattato dell'Unione Europea* (TUE) e il *Trattato per il funzionamento dell'Unione Europea* (TFUE), quali risultano a séguito del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, tutti e tre aventi lo stesso valore giuridico e in vigore, nei testi attuali, dal 1° dicembre 2009.

Nell'esaminare il modello di Europa che risulta dai trattati in essere, è d'obbligo avere ben presente che sarebbe del tutto inadeguato elencare semplicemente, via via che s'incontrano, le "cose" che i trattati prendono in considerazione. È essenziale analizzare queste alla luce della sequenza riportata nella *Tavola 1*, nella quale le frecce orizzontali indicano le vie attraverso le quali si concretizzano i concetti da cui le frecce partono; le frecce discendenti indicano la *sequenza di derivazione* e quelle ascendenti la *sequenza di finalizzazione*.

A monte vi sono i *valori (o principi etici)* indicati nei trattati costitutivi dell'Unione e da questi scaturisce la *visione* evidenziata dai trattati, la quale si estrinseca in uno o più *obiettivi finali*, le "cose" che veramente contano di per sé, in quanto il raggiungimento di essi comporta la realizzazione dei valori e della visione propri. Dalla visione scaturisce la

*Professore emerito di Economia politica dell'Università degli Studi di Torino



missione da compiere ed è possibile, anzi è probabile, che la missione – attraverso la quale si punta a dar campo alla visione che presiede il tutto – individui alcuni *principi istituzionali* o *strategie*, che si concretizzano in uno o più *obiettivi intermedi*, che di per sé non sono rilevanti, ma attraverso i quali occorre però transitare (o almeno così appare) per arrivare agli obiettivi finali. È però possibile che si abbiano errori di prospettiva, nel senso che la realizzazione di alcuni obiettivi che paiono sensati (ad esempio, la stabilità finanziaria di un sistema economico) determini l'allontanamento da un obiettivo intermedio di grado più elevato (più vicino a obiettivi finali; ad esempio, la piena occupazione), che invece è consono a uno o più obiettivi finali (ad esempio, la dignità delle persone). Il puntare sul primo obiettivo intermedio porterebbe allora ad un risultato perverso, poiché farebbe allontanare il sistema dal suo obiettivo finale o da uno dei suoi obiettivi finali.

Alla base dello schema disegnato nella *Tavola 1* vi sono le attività, che utilizzano strumenti il cui funzionamento virtuoso può incappare in vincoli tecnici, che non devono in nessun modo essere considerati quali obiettivi, onde evitare che si punti al rispetto di questi vincoli con tale veemenza da far perdere di vista gli obiettivi intermedi e finali, per cui, rispettando i primi ci si senta appagati e si perda di vista il fatto che il rispetto dei vincoli ha portato il sistema ad allontanarsi dagli obiettivi veri e propri.

Di questa posizione relativa fra obiettivi finali, obiettivi intermedi, strumenti e vincoli occorre avere una consapevolezza piena per avere una chiave di lettura e di sistemazione delle diverse “cose” indicate nei trattati dell'UE; per poter rispondere alla domanda su quale tipo di Europa esse disegnano, tenendo comunque presente che, fin dal Trattato di Roma del 1957, che fondò la Comunità Economica Europea, e, a maggior ragione, dal Trattato di Maastricht del 1992, che fondò l'Unione Europea, la Comunità/Unione europea non è mai stata solo un progetto puramente economico, una zona di libero scambio commerciale, bensì un progetto politico costruito sulla condivisione di una serie di valori morali, tra i quali, fondamentali e tipici della cultura europea, sono il principio della giustizia sociale e della pace, al suo interno e nel mondo.

2. I valori dell'Unione Europea

Con riferimento all'UE, i “valori” sono innanzitutto evidenziati nel Preambolo della CDF (la quale ha lo stesso valore giuridico del TUE e del TFUE, anche se non «estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati» – Art. 51, 2° comma, della CDF):

I popoli d'Europa, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni. [...] Sui valori indivisibili e universali della *dignità umana*, della *libertà*, dell'*uguaglianza* e della *solidarietà*; essa si basa sul principio della *democrazia* e sul *principio dello Stato di diritto*. Pone la persona al centro della sua azione, istituendo la *cittadinanza* dell'Unione e creando uno spazio di *libertà, sicurezza e giustizia*, [...] nel rispetto della *diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa*¹ nonché *dell'identità nazionale* degli stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa si sforza di *promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile* e assicura

¹ Di questo disegno di *unità nella diversità* risente naturalmente il motto ufficiale dell'UE: “*In varietate concordia*”.



la *libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali* nonché la *libertà di stabilimento*.

[*Corsivo aggiunto*]

Già la CDF non mostra di avere le idee ben chiare fra obiettivi finali e obiettivi intermedi, poiché introduce i predetti obiettivi alla rinfusa e non graduandoli secondo il loro grado di finalizzazione. Invece, obiettivo finale è la *dignità umana*, la quale non può realizzarsi appieno se non ci sono la *libertà* e l'*uguaglianza* e non opera lo spirito di *solidarietà* e se non sono rispettati i principi di *democrazia* e dello *Stato di diritto*, che assicurino a ciascuna persona il *diritto della cittadinanza* e il *diritto della giustizia*. Intermedi (con diversi livelli di finalizzazione) sono anche gli obiettivi dello *sviluppo equilibrato e sostenibile* e della *libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali* nonché della *libertà di stabilimento*.

La stessa dignità umana non dev'essere un appannaggio dei soli cittadini degli stati dell'UE. In effetti, gli Art. 18 e 19 della CDF sanciscono:

Il diritto di asilo è garantito, nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra [relative] allo *status* dei rifugiati e a norma dei [...] "trattati". Le espulsioni collettive sono vietate. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti.

A questo proposito, l'Art. 78 del TFUE impegna le istituzioni dell'UE a sviluppare:

una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea volta ad offrire uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento, [adottando] le misure relative ad un sistema europeo comune di asilo, che includa:

a) uno *status* uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione;

b) uno *status* uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale;

c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio;

d) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello *status* uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;

e) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;

f) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;



g) il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

Non c'è spazio, nel presente articolo – dedicato principalmente alle questioni economiche e sociali riguardanti i cittadini dell'Unione – per trattare di questa importante e delicata questione, ma le vicende esplosive del 2015 e del 2016 hanno messo in evidenza, non solo l'impreparazione dell'UE alla gestione di essa, ma soprattutto la presenza di un atteggiamento della maggior parte dei paesi dell'UE ad affrontare la questione nel totale disprezzo dei principi fondamentali e delle linee d'azione concreta sopra evidenziati.

3. Obiettivi finali e intermedi nel TUE

Il TUE, che consta attualmente di 55 articoli, fu firmato a Maastricht (atto istitutivo dell'UE) il 7 febbraio 1992 e successivamente modificato e integrato, da ultimo con il Trattato di Lisbona del 2007.

Il Preambolo del TUE conferma i valori e i principi già visti nel Preambolo della CDF; in particolare, con riferimento ai valori che riguardano gli aspetti istituzionali, economici e sociali, ribadisce il desiderio dei firmatari di:

intensificare la *solidarietà tra i loro popoli*, rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni [e] rafforzare ulteriormente il *funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni*, in modo da consentire loro di adempiere in modo più efficace, in un contesto istituzionale unico, i compiti loro affidati; decisi a conseguire il *rafforzamento e la convergenza delle proprie economie* e ad istituire un'unione economica e monetaria che comporti [...] una moneta unica e stabile; determinati a *promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli*, tenendo conto del *principio dello sviluppo sostenibile* nel contesto della realizzazione del mercato interno e del *rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente*.
[Corsivo aggiunto]

Il TUE dà i principi fondanti degli obiettivi finali e degli obiettivi intermedi, in campo economico, sociale e istituzionale, negli Art. 2, 3.3, 3.4, 4.1, 4.2 e 5.

Articolo 2

L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli stati membri, in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

Articolo 3

1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.



2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.
 3. 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, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente.* Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.
L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.
Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli stati membri.
Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.
 4. L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro.
 5. [omissis]
 6. [omissis]
- [*Corsivo aggiunto*]

Articolo 4

1. In conformità all'articolo 5, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli stati membri.
2. L'Unione rispetta l'uguaglianza degli stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro.
3. [omissis]

Articolo 5

1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.
2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli stati membri nei trattati per realizzare gli



obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli stati membri.

3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se, e in quanto, gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli stati membri né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Gli Art. 2 e 3, commi 1 e 2, riprendono, precisandoli in misura maggiore, i valori contenuti nella CDF e nello stesso Preambolo del TUE. La parte evidenziata del 3° comma dell'Art. 3 definisce gli obiettivi, in campo economico e sociale, dell'UE, non distinguendo però chiaramente fra obiettivi finali e obiettivi intermedi. Invece è proprio su questa distinzione che si gioca la bontà o meno del modello economico-sociale europeo.

Una lettura attenta, alla luce del principio di distinzione sopra precisato, porta, a mio avviso, all'individuazione, quale obiettivo dell'Unione, della realizzazione dello «sviluppo sostenibile dell'Europa basato su:

- 1) una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi;
- 2) un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale;
- 3) un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

Ora, le tre “basi” non si presentano sullo stesso livello di finalizzazione. Se il valore di fondo sta – come evidenziato sopra – nella “dignità della persona”, pare evidente che il livello più avanzato di finalizzazione stia nella “piena occupazione e nel progresso sociale”, che si realizza “combattendo l'esclusione sociale e le discriminazioni” e promuovendo “la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli stati membri” – successivi due capoversi dello stesso comma. In parallelo, c'è l'obiettivo dell'elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente naturale, che completa la dignità della persona nella sua capacità di vivere in simbiosi con la natura. La crescita economica equilibrata, la stabilità dei prezzi, l'economia sociale di mercato fortemente competitiva, il progresso scientifico e tecnologico, la giustizia, la protezione sociale, la parità fra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni [e perché non anche fra le persone della stessa generazione?], la tutela dei diritti del minore, la solidarietà tra gli stati membri, i principi di sussidiarietà e di proporzionalità (richiamati negli Art. 4 e 5) e, ancor più, la creazione di un mercato interno e l'istituzione di “un'unione economica e monetaria (la cui moneta è l'euro)” sono, con diversi livelli di prossimità rispetto all'obiettivo finale, obiettivi intermedi o meri strumenti operativi.



Con un'espressione di sintesi, alla luce dei trattati dell'UE, *l'enfasi va posta sulla dimensione sociale piuttosto che sulla dimensione dell'elevata competizione di mercato*. Infatti il sintagma "economia sociale di mercato fortemente competitiva" viene specificato con l'indicazione "che mira alla piena occupazione e al progresso sociale". "Piena occupazione" e "progresso sociale" sono così gli unici obiettivi finali esplicitamente indicati, mentre tutti gli altri sono presenti in quanto *caratteristiche di ambito* necessarie affinché si possano realizzare i due obiettivi finali predetti. Infatti, un obiettivo finale non può riguardare che la persona umana, la sua piena realizzazione; non certo delle caratteristiche d'ambito, quali sono il mercato interno fortemente competitivo, l'istituzione di un'area monetaria unica, la stabilità dei prezzi, il progresso scientifico e tecnologico...

Questa verità viene di fatto chiaramente ribadita dall'Art. 9 del TFUE:

Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.

Rilevanti sono anche i commi 1 e 2 dell'Art. 4 e l'Art. 5, che introducono nel TUE il "principio di sussidiarietà" e il "principio di proporzionalità". Il primo dei due concorre a ridurre la critica all'UE come istituzione con una politica economica zoppa perché, a fronte di una politica monetaria comunitaria ben strutturata, mancherebbe un'altrettanta ben strutturata politica comunitaria fiscale. In effetti, sulla base del principio di sussidiarietà, in via di principio, ha fondamento che non vi sia una politica fiscale unica, date le peculiarità nazionali e subnazionali dei campi su cui possono più direttamente influire le politiche fiscali: politiche agricole e industriali, del lavoro, sociali e assistenziali, culturali, ambientali ecc. In questi campi, la vicinanza di coloro che usufruiscono degli interventi è elemento essenziale per l'efficacia dell'intervento stesso, secondo il principio di sussidiarietà, per cui le politiche richiedono un livello decentrato di programmazione e di gestione; più decentrato di quanto non sia richiesto per l'efficacia delle politiche monetarie e finanziarie.

Resta comunque che una politica fiscale decentrata viene, di fatto, a perdere la capacità di attuare cospicue politiche di redistribuzione delle risorse fra i paesi membri, che solo un bilancio comunitario potrebbe permettere di realizzare, avendo un'adeguata dotazione di risorse (e attualmente il bilancio dell'UE coinvolge risorse finanziarie pari a circa l'1 per cento del PIL comunitario: un po' poco per realizzare rilevanti politiche redistributive all'interno dell'UE).

I trattati europei prevedono, peraltro, un'importante azione di coordinamento delle politiche fiscali a livello comunitario, svolto a livello di Consiglio Europeo e di Consiglio (dei ministri) dell'UE che – come con il *Patto di Stabilità e Crescita* del 1997 o il *Six-pack* del 2011 o il *Fiscal Compact* del 2012 o il *Two-pack* del 2013 – può trovare un'intesa su linee di condotta fiscale comuni per tutti i paesi (o per lo meno per quelli che ci stanno).



4. *L'economia sociale di mercato quale principio fondante dell'Unione Europea*

Fra le caratteristiche di ambito è indicata l'*economia sociale di mercato*, di per sé principio piuttosto vago, tant'è vero che gli estensori del comma 3 dell'Art. 3 del TUE hanno sentito la necessità di precisarne i fini specifici, rimanendo comunque, questi, ancora troppo generici.

Dico questo perché il sintagma “economia sociale di mercato” (ESM) non è sufficiente per delinearne un modello di sistema economico preciso. Appartiene alla categoria dei concetti – come lo è anche, ad esempio, il concetto di bene comune – talmente vaghi da essere apprezzati perché non definiti in maniera tale da far emergere contrasti. La coniugazione della nozione di *mercato* (che si suppone realizzi l'efficiente impiego di risorse scarse per soddisfare i bisogni dei soggetti economici) con quella di *sociale* (che realizza l'efficacia in termini di equità fra i soggetti economici nella distribuzione dei beni prodotti) fa aprire il cuore a chi vede questi due concetti in antagonismo fra di loro e non vorrebbe che lo fossero. Così, la Dottrina sociale della Chiesa², in via di principio, apprezza molto la possibilità di coniugare i due concetti: San Giovanni Paolo II ha varie volte fatto riferimento positivo all'espressione “economia sociale di mercato” e Papa Benedetto XVI ne ha trattato esplicitamente nella Lettera enciclica *Caritas in Veritate* del 2009.

Al fine di spiegare il contenuto economico di questo concetto, vediamo brevemente il percorso compiuto da esso nel corso del suo sviluppo. Matrice dell'ESM è il pensiero economico noto come “ordoliberalismo”, che ha come fondamento filosofico³ il principio che il mercato presuppone libertà di scelta, di comunicazione, di movimento, ma la libertà completa del mercato è sinonimo di oppressione; la legge è prima garanzia della giustizia sociale; la libertà senza ordine conduce al caos. Questi principi discendono, a loro volta, dalla cultura etica europea, fondata sui principi di umanesimo e di giustizia, che hanno la loro origine nella Bibbia, nella filosofia greca e nella giurisprudenza romana.

Per ordoliberalismo s'intende una scuola di pensiero economico, principalmente tedesca, che ha avuto il suo anticipatore in Walther Rathenau, industriale e uomo politico nella Repubblica di Weimer, autore, tra l'altro, di *Die neue Gesellschaft* e di *Kritik der dreifachen Revolution: Apologie*, entrambi del 1919 – nei quali si teorizza la bontà, da un lato, delle politiche *anti-trust* e, dall'altro lato, della compartecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese – e i suoi esponenti più illustri, negli Anni Trenta e Quaranta del secolo scorso, negli economisti Walter Eucken, Franz Böhm, Leonhard Misch e nel giurista Hans Großman-Doerth (cosiddetta Scuola di Friburgo – Freiburg im Breisgau) e,

² Si veda su questa, il *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, pubblicato nel 2004 dal Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace nonché il mio *Per un nuovo umanesimo nell'economia. L'enciclica Caritas in Veritate nella Dottrina sociale della Chiesa*, 2012.

³ Fra i più noti sostenitori di questo pensiero filosofico, abbiamo il filosofo francese Jean-Jacques Rousseau che, nella sua opera più conosciuta e dibattuta, *Du contrat social ou principes du droit politique* [1762] (ed. it.: *Del contratto sociale ossia principj del diritto politico*, Giustino Pasquali q. Mario, Venezia 1797), scrive: «Poiché la forza delle cose tende sempre a distruggere l'uguaglianza, la forza della legge deve sempre tendere a mantenerla» (Libro II, Capitolo XI, p. 72). Sulla stessa lunghezza d'onda è anche il celebre aforisma attribuito a Henri-Dominique Lacordaire: «Tra il debole e il forte, tra il ricco e il povero, tra il padrone e il servitore, è la libertà che opprime ed è la legge che affranca». D'altra parte, lo stesso Marco Tullio Cicerone già sosteneva che si è liberi solo in un contesto in cui la legge assicura le regole di funzionamento della società e tutela i diritti di tutti; legge che può essere modificata nel tempo, ma che dev'essere sempre operante, tempo dopo tempo, poiché l'anarchia genera ingiustizia a favore dei più forti e a discapito dei più deboli.



nel Secondo Dopoguerra, negli economisti e sociologi Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow, Alfred Müller-Armack e nel Cancelliere della Germania Occidentale, Ludwig Erhard.

Avendo comunque a monte i principi tipicamente teutonici dell'autodisciplina, della coscienza del valore, del senso della giustizia, dell'onestà, della lealtà, della dignità delle persone, del pragmatismo operativo, quali valori universali da applicare anche quando si compete nei mercati, l'ordoliberalismo della Scuola di Friburgo ha, come punto essenziale, la libertà dei soggetti operanti nei mercati e, poiché nella natura delle cose è assai probabile che i vari soggetti abbiano poteri contrattuali differenti, è necessario che vi siano regole stringenti affinché sia garantita la parità delle condizioni di tutti gli operatori, rispetto agli altri operatori privati e rispetto allo Stato. Diversamente⁴ dalle scuole neoclassiche (di Manchester, di Chicago ecc.) che, rifacendosi alla "metodologia ricardiana", si esprimono in termini strettamente economici, la Scuola di Friburgo segue l'impostazione della "metodologia scozzese" (David Hume e Adam Smith), che si focalizza anche sulle questioni dell'etica, delle istituzioni, del diritto, dell'ordine. Diversamente dall'altro filone del neoliberalismo europeo rappresentato dalla Scuola liberistica austriaca, o di Vienna (Carl Menger, Ludwig von Mises e Friedrich August von Hayek) – che segue anch'essa un'impostazione scozzese, ma che ha un'opposizione preconcepita nei confronti dell'intervento dello Stato nei fatti economici⁵ – la Scuola di Friburgo (definita da von Hayek: "liberalismo controllato") ritiene che il principale responsabile della creazione e del mantenimento della cornice istituzionale del libero ordine economico sia lo Stato, il quale però deve intervenire sulle norme e *non* sui meccanismi operativi, specie sui meccanismi di formazione dei prezzi e di allocazione delle risorse, che caratterizzano il processo economico competitivo. In assenza di regole chiare, rafforzate anche con l'applicazione di sanzioni in caso d'inosservanza delle stesse, l'idea della "libera competizione" non può divenire realtà.

In Eucken v'è anche l'anelito verso una "terza via" tra il *laissez faire*, accusato di esacerbare l'accumulazione del potere privato, e il socialismo totalitario, che accentra il potere nelle mani dello Stato. Questo perché il "problema sociale" più importante è, da un lato, l'asservimento della persona alle *élite* di mercato dominanti e, dall'altro lato, l'asservimento ad una gigantesca macchina statale. La cura sta nel decentralizzare e nel disinnescare le concentrazioni di potere attraverso un ordine economico competitivo, che crei libertà che costruisca una società "partendo dal basso", individuando nelle persone, nelle famiglie, nelle associazioni il centro motore del sistema economico; e non già che *élite* dominanti sottomettano una massa di individui indifferenziata. Quindi un'economia basata sull'iniziativa privata in un contesto di "libero mercato" e non sul mero capitalismo che tende a risolversi in meccanismi anticoncorrenziali, favorendo la nascita di monopoli, di cartelli, di posizioni di mercato dominanti. L'intervento pubblico nell'economia deve perciò essere "conforme alle leggi di mercato"; non sopprimere l'autonomia dei singoli operatori; prevedere, invece, una "politica strutturale" in grado di assicurare la conformità del sistema economico ai fini di un'efficiente organizzazione economica, sociale e politica.

⁴ Cfr. Terence Hutchison, *The Politics and Philosophy of Economics: Marxists, Keynesians and Austrians*, 1979.

⁵ Per la Scuola austriaca non ha senso parlare di giustizia sociale, di bene comune. Per questa scuola di pensiero neoliberalistico, di stampo individualistico, ciò che conta è la massimizzazione del bene totale, non il bene di ognuno. Qualora lo Stato democratico si proponesse di realizzare la giustizia sociale, garantendo a tutti i diritti sociali ed economici, si farebbe carico di compiti impropri e sarebbe destinato a degenerare anche come sistema democratico, poiché questo non deve avere altra preoccupazione che di assicurare il pacifico avvicendamento dei detentori del potere, senza entrare nel merito della giustizia sociale.



In senso stretto, le politiche *anti-trust* sono essenziali affinché il successo di un'impresa ricada non solo sui profitti, ma anche, in termini di benefici sui suoi clienti, sui suoi fornitori, sui suoi lavoratori, sull'intera comunità economico-sociale, avendo una rilevante ricaduta sociale in termini di disponibilità di beni e, quindi, di progresso economico individuale e sociale⁶. A livello macroeconomico, la libera competizione tra i produttori fa sì che i progressi di produttività del sistema abbiano benefici diretti più sui consumatori che sui produttori, avendo così un impatto più ampio e più equamente distribuito.

Sembra che Eucken e i suoi colleghi della Scuola di Friburgo abbiano poco da dire su ciò che oggi individuiamo come "politica sociale", se non nel senso di espellere qualsiasi tipo di protezione/vantaggio a favore di gruppi particolari, che inevitabilmente crea disuguaglianze nei punti di partenza della competizione di mercato e nei risultati ottenuti. A parte una moderata tassazione progressiva sui redditi e un'elementare rete di sicurezza sociale, comunque necessaria solo in caso di fallimento dei mercati, alla fin fine l'aspetto sociale dell'ordoliberalismo significa governare attraverso regole anziché attraverso politiche discrezionali. La stessa stabilità dei prezzi – uno dei principi dell'ordoliberalismo – ci sta, non in quanto obiettivo di politica economica, quale oggi è inteso, ma quale naturale regola del gioco di mercato che dev'essere garantita. Ciò che interessa principalmente sono quindi obiettivi di regole di funzionamento dei mercati (obiettivi sociali in senso lato).

Lo Stato non deve intervenire con politiche discrezionali, bensì deve porsi al di sopra dell'economia, al di sopra degli interessi di parte e garantire il rispetto delle regole (*Ordnungspolitik*): tutela della proprietà privata; libertà di contrarre e responsabilità individuale nei contratti; un campo di gioco in cui operino mercati di concorrenza perfetta; assenza di qualsiasi azione governativa a favore di particolari settori, di particolari gruppi d'interesse; mercati liberi e aperti, in cui siano assenti favoritismi nei confronti di particolari produttori, ad esempio i produttori nazionali rispetto a quelli esteri; eliminazione dei brevetti, sostituiti con un sistema di licenze obbligatorie che consenta ai licenziatari di sfruttare liberamente le innovazioni, lasciando così aperti i mercati dal lato dell'offerta; contratti liberi da interventi statali che mirino a subordinare gli interessi dei consumatori ad un non ben specificato "superiore interesse della società"; contrasto nei confronti dei contratti che mirano a limitare la libertà di contrarre, in particolare, dei contratti che limitano la libertà di contrarre per la presenza di un potere di mercato di un particolare contraente; robusta affidabilità di una politica capace di garantire la stabilità dell'assetto economico, in particolare, stabilità dei prezzi, pur in presenza di prezzi liberi

⁶In effetti un'economia di mercato, che serva esclusivamente gli interessi dei proprietari del capitale, non può essere chiamata "sociale". A tale proposito, il *Compendio della dottrina sociale della Chiesa* è molto chiaro: «Il libero mercato non può essere giudicato prescindendo dai fini che persegue e dai valori che trasmette a livello sociale. [...] L'utile individuale dell'operatore economico, sebbene legittimo, non deve mai diventare l'unico obiettivo. Accanto ad esso ne esiste un altro, altrettanto fondamentale e superiore, quello dell'utilità sociale, che deve trovare realizzazione, non in contrasto, ma in coerenza con la logica del mercato. Quando svolge le importanti funzioni sopra ricordate, il libero mercato diventa funzionale al bene comune e allo sviluppo integrale dell'uomo, mentre l'inversione del rapporto tra mezzi e fini può farlo degenerare in una istituzione disumana e alienante, con ripercussioni incontrollabili» (§ 348).

Si tratta di un'impostazione che è stata recentemente recuperata nel principio dello *shared value*, presentato quale novità rivoluzionaria all'interno delle discipline economico-aziendali (Michael E. Porter e Mark R. Kramer, "Creating Shared Value. How to Reinvent Capitalism – And Unleash a Wave of Innovation and Growth", 2011; gli stessi autori avevano già gettato i semi di quest'idea in un articolo, pubblicato nella stessa rivista, nel dicembre 2006) che rappresenta una novità in questo ambiente, non solo perché supera l'approccio della creazione del valore dell'impresa come capitalizzazione del profitto dell'imprenditore (ignorando il "valore" prodotto dall'insieme dei fattori produttivi), ma anche perché estende la creazione del valore di un'impresa a quello prodotto per e dall'intera comunità economico-sociale di appartenenza.



di fluttuare: non già una politica anticiclica che, ad esempio, faccia ridurre artificiosamente i tassi d'interesse o faccia espandere il credito per finanziare deficit dei bilanci pubblici o attui un sistematico controllo selettivo dei cambi. In ogni caso, se lo Stato deve intervenire per correggere le inefficienze (i fallimenti) dei mercati (principalmente derivanti da mercati non competitivi, curve di offerta di lavoro inclinate negativamente, esternalità di vari tipi, asimmetrie informative – tutti elementi che generano un sistema economico socialmente non equo), lo deve fare senza incidere sui prezzi relativi, quindi non porre prezzi o tariffe massimi o minimi e non introdurre razionamenti o sussidi o ostacoli nei confronti di particolari attività produttive. La stessa politica tributaria dev'essere neutrale rispetto alla svolgimento della concorrenza, che dev'essere tutelata anche a livello di ordinamento territoriale, il quale deve garantire anche la protezione dei consumatori da truffe negli atti d'acquisto.

Per la Scuola di Friburgo, v'è la convinzione che la corretta applicazione dell'ordine economico competitivo sia in grado di ridurre al minimo i problemi sociali; così, da buoni liberisti, gli ordoliberisti ritengono che disuguaglianze nella distribuzione dei redditi derivanti da diverso potere di mercato degli operatori siano meno problematiche in mercati contestabili che in situazioni di monopolio protetto dallo Stato. Se, nel primo caso, la riduzione delle disuguaglianze non dovesse avvenire, il potere pubblico dovrebbe intervenire così da assicurare il rispetto dei legittimi diritti sociali impliciti nel funzionamento di un mercato correttamente operante.

Per quanto detto sopra, l'ordoliberalismo sposa la linea neoliberistica che considera le interferenze pubbliche legittime solamente se rivolte a salvaguardare il corretto funzionamento del mercato, in modo da creare un'economia e una società organizzate in modo efficiente e umano, ma sposa anche il principio di sussidiarietà. Quest'impostazione, propria della prima versione dell'ordoliberalismo, ha comunque – come scritto poco sopra – un contenuto “sociale” alquanto differente dall'ora corrente significato dell'aggettivo “sociale” nell'espressione “politica sociale”. Quest'ultima si riferisce all'azione politica avente obiettivi di solidarietà; l'“economia sociale di mercato” è da intendersi, invece, come “economia di mercato” attenta alle ricadute sociali, nel senso che, se in tutte le sue fasi vige la giustizia, si può favorire la realizzazione della giustizia sociale e si può, per di più, anche favorire la democrazia politica. In altre parole, affinché l'attività economica sia al servizio della persona umana, è necessario un quadro di riferimento etico e giuridico, cioè istituzionale: il mercato e la democrazia possono funzionare solo in un quadro etico di fiducia, che ne è il presupposto. D'altronde, non ci vuole molto a capire che, ovunque non sia rispettato il governo della legge, sono i poveri a pagare il prezzo più alto: soprattutto i poveri pagano il prezzo dell'inefficacia e dell'inefficienza dei servizi pubblici e il prezzo del protezionismo e subiscono le conseguenze della corruzione, dell'evasione fiscale e delle irregolarità finanziarie. Così essendo, l'“economia sociale di mercato” ha quindi anche, implicitamente, una dimensione di natura “solidale”.

In un secondo momento, altri studiosi neoliberalistici tedeschi hanno inserito sul fondamento economico-giuridico dell'ordoliberalismo della Scuola di Friburgo una via di analisi più prettamente sociologica (“neoliberalismo sociale”). Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow e Alfred Müller-Armack (quest'ultimo della cosiddetta Scuola di Colonia) hanno introdotto nelle loro analisi una particolare attenzione alle politiche di redistribuzione dei redditi e, più in generale, di solidarietà sociale, nel senso ora corrente del termine. Così Röpke auspica la nascita di una sorta di “umanesimo economico”, che anche lui definisce “terza via”, ossia una via intermedia fra il liberalismo e il socialismo, in cui



l'individualismo, la libertà dei mercati e la perfetta competizione (necessari, ma non sufficienti), tipici del pensiero liberistico, devono essere bilanciati da principi di sussidiarietà – secondo i quali, ciò che può essere fatto bene dagli individui o da piccoli gruppi non dev'essere trasferito a livello più ampio – di mutualità e di solidarietà di tipo non statale, che non devono comunque annientare la responsabilità personale; anzi, lo spirito imprenditoriale dev'essere promosso massivamente.

In questo contesto, l'introduzione di politiche di redistribuzione dei redditi (che non interferiscano direttamente con il meccanismo di formazione dei prezzi – principio irrinunciabile per i liberisti tedeschi, in quanto i prezzi sono i migliori indicatori di scarsità o di abbondanza dei beni e quindi strumenti essenziali per l'allocazione efficiente di risorse scarse – e che facciano sì che l'ultima parola in tema di distribuzione del reddito non sia lasciata semplicemente al mercato, ma che possa essere temperata da interventi pubblici, che completino la responsabilità individuale con la solidarietà sociale) viene sviluppata particolarmente da Müller-Armack, cui è attribuita, peraltro, l'introduzione, nel 1946, del termine "economia sociale di mercato". Inoltre, Müller-Armack include sovvenzioni statali alle piccole imprese e per la formazione professionale, la cogestione capitale-lavoro delle attività produttive e il diritto sociale di partecipare all'organizzazione del lavoro nonché l'uso di strumenti anticiclici a livello macroeconomico per assicurare la piena occupazione.

In questa seconda versione dell'ordoliberalismo – più rivolta ai problemi sociali, nell'ottica attuale – gli interventi di politica pubblica atti a coprire i bisogni collettivi non soddisfatti dai mercati, gli interventi volti a garantire la sicurezza sociale, le politiche di spesa pubblica attiva per la stabilizzazione dei sistemi economici non appaiono solamente legittimati, ma sono invocati quali necessari. In altre parole, l'efficienza del mercato dev'essere temperata con la responsabilità sociale e l'equità sociale: uno sviluppo economico accompagnato da un equilibrio sociale, attraverso l'operare di un articolato sistema di sicurezza sociale fondato sulla responsabilità personale e basato sulla solidarietà e sulla sussidiarietà⁷.

In questa seconda versione, le politiche di redistribuzione dei redditi e dei patrimoni e, più in generale, gli interventi di solidarietà sociale, si affiancano con maggior vigore al principio dell'ordinato funzionamento di mercati liberi in competizione. Si può dire che la Scuola di Colonia ha chiaramente contaminato l'approccio dell'ordoliberalismo, proprio della Scuola di Friburgo, che faceva riferimento a principi di economia politica, con i principi dell' "umanesimo economico", vocati alla realizzazione di uno sviluppo socialmente equilibrato, e quindi etico. Ciò mi permette di affermare che l'ESC della Scuola di Colonia poggia su due pilastri: l'umanesimo economico e il ruolo regolamentatore e gestore dello Stato. Se si aggiunge che, fin dall'inizio, l'ordoliberalismo ha dato rilevanza al principio di sussidiarietà, tutto ciò fa apparire comprensibile che il principio dell'economia sociale di mercato venga accostato alla Dottrina sociale della Chiesa cattolica, che pone la dignità della persona, la sussidiarietà, la solidarietà e il bene comune quali principi permanenti (capisaldi) del proprio messaggio di evangelizzazione⁸.

⁷ Vedi: Razeen Sally, "Ordoliberalism and the Social Market: Classical Political Economy from Germany", 1998; vari articoli di vari autori in *The EuroAtlantic Union Review*, vol. 1 – n. 0/2014; D. Ciravegna, "The Recent World Financial Crisis: an Ethical Approach to Reform Financial and Monetary Markets", 2015, § 6.1.

⁸ Vedi D. Ciravegna, *Per un nuovo umanesimo nell'economia. L'enciclica Caritas in Veritate nella Dottrina sociale della Chiesa*, 2012, § 4.1.



Sul piano economico-politico, la conclamata caratteristica dell'economia sociale di mercato tedesca di saper coniugare le esigenze del libero mercato con quelle del *welfare* sociale – che può essere riconosciuto alla Germania Occidentale nei primi lustri del Secondo Dopoguerra, fino a metà degli Anni Sessanta del secolo scorso – è andato però perdendo efficacia e trasparenza nel prosieguo del forte sviluppo economico del Paese, prima, sotto l'incalzare delle politiche keynesiane – e quindi d'intervento pervasivo nel governo dell'economia, attraverso il massiccio impiego di politiche fiscali e monetarie anticicliche dal lato della domanda – poi, dalla fine degli Anni Ottanta, a fronte del prevalere di teorie e di prassi di governo neomonetaristiche *biased* verso la finanziarizzazione dell'economia e del tutto disinteressate dal valutare gli effetti sociali del loro operare. Possiamo dire un modello che ha perso l'attenzione agli aspetti sociali intesi nella maniera di Röpke, Rüstow e Müller-Armack e un ritorno all'ordoliberalismo degli Anni Trenta e Quaranta del secolo scorso. Sul piano politico, l'abbandono del modello di Konrad Herman Josef Adenauer⁹ e di Ludwig Erhard – che si può dire sia durato, seppure lungo una tendenza di annacquamento, fino al cancelliere Helmut Kohl (1998) – per passare al modello di Gerhard Schröder e Angela Merkel.

Altrimenti non si capirebbe l'assurdità – sul piano sociale – di un'economia che è venuta acquisendo una politica di marca neomercantilistica, che produce ben più di quello di cui alla fine dispone – data la forte e perenne eccedenza delle esportazioni sulle importazioni di beni (merci e servizi), con conseguente perdita di questi ultimi, che concorrono al benessere economico della società – in cambio dell'acquisizione di potere finanziario internazionale.

5. Le delimitazioni e le modalità di esercizio dell'Unione Europea alla luce del TFUE

Avendo ciò premesso, cerco ora di far emergere i contenuti dell' "economia sociale di mercato", introdotta nell'ordinamento giuridico dell'UE dal TUE, ma non da questo definito. In via di principio – derivante dall'evoluzione storica del contenuto dell'ESM – parrebbe che, a livello europeo, nel 2007 a Lisbona, questo sintagma dovesse essere inteso nell'approccio della Scuola di Colonia piuttosto che di quello della Scuola di Friburgo, ma – per quanto scritto in chiusura del precedente paragrafo – è possibile che la Repubblica Federale di Germania lo intendesse già più nel secondo significato che nel primo.

Per far ciò, ricorro al TFUE – che consta di 358 articoli e la cui base fondante è il Trattato di Roma del 25 marzo 1957 (istitutivo della Comunità Economica Europea), successivamente modificato e integrato, da ultimo dal Trattato di Lisbona del 2007 – nonché ai 37 protocolli allegati ai trattati europei e alle 65 dichiarazioni allegate all'Atto costitutivo della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona.

L'Art. 1 del TFUE dice che il «trattato organizza il funzionamento dell'Unione e determina i settori, la delimitazione e le modalità di esercizio delle competenze

⁹Il fondatore dell'Unione Cristiana Democratica della Germania Occidentale e poi Cancelliere della Repubblica Federale di Germania (dal settembre 1949 all'ottobre 1963) ebbe a dire nel 1946 che: «L'economia dovrebbe servire il popolo e non che il popolo debba servire l'economia». Nel Congresso dell'Unione Cristiana Democratica del 1949, Adenauer impose, nelle cosiddette *Proposizioni-guida di Düsseldorf*, il principio dell'economia sociale di mercato, secondo l'approccio della Scuola di Colonia.



dell'Unione Europea» e il già citato Art. 9 (nell'ambito delle "Disposizioni di applicazione generale") stabilisce:

Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.

In effetti sono queste le diverse espressioni di un progresso sociale che fa sì che le opportunità offerte dai mercati siano utilizzate per creare benefici per la comunità, e non il contrario; un progresso sociale che sia inclusivo e a beneficio di tutti.

L'Art. 107 – nell'ambito delle "Norme comuni sulla concorrenza", premesso che «salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra stati membri, gli aiuti concessi dagli stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza» (comma 1) – stabilisce che:

2. Sono compatibili con il mercato interno:

a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;

b) gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali;

c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica Federale di Germania, che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.

3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;

b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;

c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;

d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;



e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.

Da tutto questo risulta ben evidente che sono compatibili con il “mercato interno” tutta una serie di eccezioni, che falsano o minacciano di falsare la concorrenza, che trovano la loro giustificazione in motivazioni di carattere sociale riguardanti singoli soggetti o regioni economiche o settori.

Nell’ambito del Titolo VIII (riguardante la politica economica e monetaria), l’Art. 119 stabilisce:

1. Ai fini enunciati all'Articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'azione degli stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

2. Parallelamente, alle condizioni e secondo le procedure previste dai trattati, questa azione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione, conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

3. Queste azioni degli stati membri e dell'Unione implicano il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile.

L’accento è qui posto su obiettivi chiaramente intermedi: stabilità dei prezzi, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, bilancia dei pagamenti sostenibile, nonché un’economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Però, nell’ambito della politica monetaria, l’Art. 127, comma 1 – che viene ripreso, pari pari, nell’Art. 2 (“Obiettivi”) del protocollo 4 (sullo statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali – SEBC – e della Banca Centrale Europea – BCE) – recita:

L’obiettivo principale del Sistema Europeo di Banche Centrali, in appresso denominato “SEBC”, è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l’obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell’Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell’Unione definiti nell’Articolo 3 del Trattato sull’Unione Europea. Il SEBC agisce in conformità al principio di un’economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo un’efficace allocazione delle risorse e rispettando i principi di cui all’Articolo 119.

Quindi, seppure – in modo parzialmente difforme da quanto è scritto nel *Federal Reserve Act* statunitense, che pone, come obiettivi del Federal Reserve System e della Federal Reserve (Fed): la massima occupazione, la stabilità dei prezzi e contenuti tassi d’interesse a lungo termine – il SEBC e la BCE debbano anteporre il “mantenimento della



stabilità dei prezzi”, si ha comunque una chiara indicazione del dovuto coinvolgimento delle stesse istituzioni europee negli altri obiettivi definiti nell’Art. 3 del TUE.

Oggi, in presenza di una sostanziale stabilità dei prezzi, il SEBC e la BCE non avrebbero giustificazione di sorta se stessero a guardare, senza intervenire positivamente per rimuovere gli ostacoli che, in generale e in particolare in alcuni paesi, impediscono la realizzazione degli obiettivi di carattere economico e sociale indicati nel richiamato Art. 3 che, in linea di principio, hanno un livello di finalizzazione comunque superiore rispetto alla stabilità dei prezzi. Peccato che – è notorio – la politica monetaria e creditizia sia assai più efficace nel frenare la domanda aggregata che nello spingere la stessa, ma ciò che servirebbe ora sarebbe proprio una cospicua spinta!

Il TFUE prosegue nel dare indicazioni in tema di *Occupazione* (titoli IX e XI):

Articolo 145

Gli stati membri e l'Unione, in base al presente titolo, si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'Articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea.

Articolo 146

1. Gli stati membri, attraverso le loro politiche in materia di occupazione, contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di cui all'Articolo 145, in modo coerente con gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli stati membri e dell'Unione adottati a norma dell'Articolo 121, comma 2.
2. Gli stati membri, tenuto conto delle prassi nazionali in materia di responsabilità delle parti sociali, considerano la promozione dell'occupazione una questione d'interesse comune e coordinano, in sede di Consiglio, le loro azioni al riguardo, in base alle disposizioni dell'Articolo 148.

Articolo 147

1. L'Unione contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione. Sono in questo contesto rispettate le competenze degli stati membri.
2. Nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività dell'Unione, si tiene conto dell'obiettivo di un livello di occupazione elevato.

Articolo 162 (Fondo Sociale Europeo)

Per migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori nell'ambito del mercato interno e contribuire così al miglioramento del tenore di vita, è istituito, nel quadro delle disposizioni seguenti, un Fondo sociale europeo che ha l'obiettivo di promuovere, all'interno dell'Unione, le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori nonché di facilitare l'adeguamento alle



trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale.

Da questi articoli emerge come i trattati dell'UE, conformemente al principio di sussidiarietà espresso nell'Art. 5 del TUE, riconoscano agli stati membri la competenza principale in tema di politiche per l'occupazione, ma coinvolgano ampiamente, in questa questione rilevante, anche l'Unione.

Lo stesso dicasi riguardo alla *Politica sociale* (Titolo X):

Articolo 151

L'Unione e gli stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno, come obiettivi, la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, un'azione di protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

A tal fine, l'Unione e gli stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione.

Essi ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato interno, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.

Articolo 152

L'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia.

Il vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione contribuisce al dialogo sociale.

Articolo 157

1. Ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.

Il TFUE sviluppa il principio di sussidiarietà anche con riferimento all'*Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport* (Titolo XII):

Articolo 165

1. L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità, incentivando la cooperazione tra stati membri e, se necessario, sostenendo e integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema d'istruzione nonché delle



loro diversità culturali e linguistiche.

L'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa.

alla *Cultura* (Titolo XIII):

Articolo 167

1. L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune.

alla *Sanità pubblica* (Titolo XIV):

Articolo 168

1. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana.

L'azione dell'Unione, che completa le politiche nazionali, s'indirizza al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale. Tale azione comprende la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione nonché l'informazione e l'educazione in materia sanitaria nonché la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

L'Unione completa l'azione degli stati membri volta a ridurre gli effetti nocivi per la salute umana derivanti dall'uso di stupefacenti, comprese l'informazione e la prevenzione.

L'*Ambiente* è uno degli obiettivi esplicitamente indicati nell'Art. 3, comma 3, del TUE e il TFUE gli dedica il Titolo XX:

Articolo 191

1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

- protezione della salute umana;

- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici;



nella presunzione implicita che un'economia di mercato, che sia solo "sociale", non possa avere un futuro positivo; che si debba puntare su un'economia di mercato "ecologica sociale" ed "ecologica naturale": in assenza di una sistematica integrazione con i fattori ecologici naturali, non possono essere mantenuti, nel lungo periodo, né sviluppo economico ("ecologia economica") né giustizia sociale ("ecologia sociale")¹⁰.

6. Rilevanza degli obiettivi secondo i trattati dell'Unione Europea

Visti succintamente gli obiettivi evidenziati all'interno dei trattati dell'UE (CDF, TUE e TFUE), sottolineo anche la rilevanza che gli stessi trattati attribuiscono ad essi. Innanzitutto, il TFUE introduce anche la cosiddetta "clausola di flessibilità":

Articolo 352

1. Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento Europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione, secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento Europeo.
2. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'Articolo 5, comma 3, del Trattato sull'Unione Europea, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate sul presente articolo.
3. Le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli stati membri nei casi in cui i trattati la escludono.
4. Il presente articolo non può servire di base per il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e qualsiasi atto adottato a norma del presente articolo rispetta i limiti previsti nell'articolo 40, comma 2, del Trattato sull'Unione Europea.

Quindi le istituzioni europee – qualora manchino specifiche e appropriate norme positive – devono operare in modo coerente con gli obiettivi indicati nei trattati europei. Inoltre, i trattati internazionali firmati dall'UE ai sensi dell'Art. 3, comma 2, del TFUE, non possono non uniformarsi ai principi e agli obiettivi fissati nei trattati dell'UE e, là ove i singoli stati membri possono legiferare – ai sensi dell'Art. 2, comma 2, del TFUE, per "competenza concorrente" o qualora non lo facciano le istituzioni dell'UE – essi non possono non seguire gli obiettivi dell'UE fissati nei tre trattati sopradetti.

Questi ultimi costituiscono, poi, un punto di riferimento essenziale per la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, cui compete «pronunciarsi, in via pregiudiziale: *a)* sull'interpretazione dei trattati; *b)* sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle

¹⁰Cfr. Lettera enciclica *Laudato Si'* di Papa Francesco [2015].



istituzioni, dagli organi e dagli organismi dell'Unione» (Art. 267 del TFUE, cosiddetta "interpretazione teleologica").

Anche per questo motivo, essenziale è saper distinguere fra obiettivi finali (preminenti) e obiettivi intermedi (subordinati, in quanto strumentali) e non confondere gli obiettivi con i vincoli, quali sono, ad esempio, quelli, previsti nel TFUE, riguardanti il divieto di facilitazioni creditizie, da parte del SEBC e della BCE, a istituzioni pubbliche:

Articolo 123

1. Sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli stati membri (in appresso denominate "banche centrali nazionali"), a istituzioni, organi o organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli stati membri, così come l'acquisto diretto, presso di essi, di titoli di debito da parte della Banca Centrale Europea o delle banche centrali nazionali.

2. Le disposizioni del comma 1 non si applicano agli enti creditizi di proprietà pubblica che, nel contesto dell'offerta di liquidità da parte delle banche centrali, devono ricevere dalle banche centrali nazionali e dalla Banca centrale europea lo stesso trattamento degli enti creditizi privati.

Articolo 124

È vietata qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie.

Si noti, peraltro, che questo divieto trova comunque una via d'uscita nell'Art. 14, comma 4, dello Statuto del SEBC e della BCE: «Le banche centrali nazionali possono svolgere funzioni diverse da quelle specificate nel presente statuto, a meno che il Consiglio Direttivo decida, a maggioranza dei due terzi dei votanti, che tali funzioni interferiscono con gli obiettivi e i compiti del SEBC. Tali funzioni sono svolte sotto la piena responsabilità delle banche centrali nazionali e non sono considerate come facenti parte delle funzioni del SEBC».

Mi domando come la maggioranza dei due terzi del Consiglio Direttivo del SEBC potrebbe – sul piano politico – cassare l'iniziativa della banca centrale di un paese volta ad evitare lo strangolamento dell'economia del suo paese – con evidenti forti ricadute negative occupazionali e sociali – causato da una politica di austerità, imposta dalle istituzioni dell'Unione Europea, per rispettare supposti obiettivi di stabilità finanziaria che – alla luce di una corretta interpretazione teleologica – sono comunque secondari rispetto agli obiettivi primari della piena occupazione e del progresso e della coesione sociale, alla realizzazione dei quali lo stesso SEBC – ai sensi dell'Art. 2 del proprio statuto – ha il dovere di concorrere!

Altrettanto – anzi ancor più – si può dire riguardo al vincolo che «gli stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi» (Art. 126 del TFUE), specie se la non



eccessività sta nel rispetto di due dei parametri di convergenza del Trattato di Maastricht del febbraio 1992, confermati dal *Patto di stabilità e crescita* del 1997 (entrato in vigore con l'attivazione dell'Unione Economica e Monetaria Europea, il 1° gennaio 1999) e resi più stringenti dal *Fiscal Compact* del 2012.

Si può infatti facilmente mostrare l'infondatezza scientifica della coppia "rapporto deficit pubblico/prodotto interno lordo (PIL) che non superi il valore del 3 per cento" e il "rapporto debito pubblico/PIL che non superi il 60 per cento". Infatti, la divisione del primo rapporto per il secondo dà come risultato il tasso di variazione del debito pubblico – qualora il deficit pubblico sia finanziato integralmente con nuovo indebitamento pubblico, che è gioco forza, dato il divieto assoluto che i deficit pubblici siano finanziati con creazione di nuova base monetaria. Se il debito pubblico risulta avere un tasso di crescita uguale a quello previsto per il PIL nominale, il rapporto fra debito pubblico e PIL nominale è ovviamente stabilizzato, e quindi il debito pubblico risulterebbe sostenibile (dal PIL).

Al momento della stipulazione del Trattato di Maastricht, era considerato realistico, per la media dei paesi europei, un tasso di crescita annuo del PIL nominale pari al 5 per cento, il che richiedeva – per la supposta sostenibilità del debito pubblico del paese rappresentativo della media dei paesi dell'UE – che anche il debito pubblico crescesse non più del 5 per cento e quindi un rapporto deficit/debito pubblici pari al 5 per cento. In effetti, $3/60 = 0,05$, ma 5 per cento darebbero anche i rapporti 1/20, 6/120, 9/180; la soluzione ammette infiniti rapporti compatibili con il 5 per cento di crescita del PIL nominale!

Perché è stata allora presa la coppia 3 per cento e 60 per cento? Semplicemente perché:

1) i due parametri impongono una presenza contenuta del settore pubblico nel sistema economico, principio caro al modello liberistico che ha dominato il processo di formazione dell'UEM europea e, più in generale, il processo di formazione e di gestione dell'Unione Europea;

2) senza però esagerare, nel senso di strangolare i settori pubblici di tutti i paesi: così la coppia 3 e 60 per cento andava bene ai paesi *leader* della costituenda UEM europea, Germania e Francia;

3) la coppia sarebbe andata stretta a paesi "discoli", quali Italia e Spagna, così da impedire a questi l'accesso all'Area dell'Euro, e questo non dispiaceva ad una parte dei paesi contraenti¹¹.

Se questo è rigore scientifico?!

Lascio stare anche il rigore scientifico del *Fiscal Compact* del 2012, approvato non da tutti gli stati membri dell'UE (non hanno firmato il Regno Unito e la Repubblica Ceca, e neanche la Croazia, che nel 2012 non era ancora membro dell'UE), se non altro per aver esteso a tutti i paesi membri – richiedendone anche l'inserimento nelle costituzioni dei singoli stati – il vincolo del pareggio di bilancio pubblico, che è una sciocchezza alla luce dei principi consolidati della finanza pubblica funzionale e compensativa, se non altro perché un euro ha effetti ben diversi sulla domanda aggregata (e sull'offerta aggregata) a

¹¹ Nella realtà, poi, sia Italia che Spagna entrarono nell'UEM sin dall'inizio (1999) - anche se il rapporto fra debito pubblico e PIL era, per questi due paesi, ben superiore al 60 per cento - per via di una decisione prettamente politica, sostenuta in modo particolare dal Cancelliere della Germania, Helmut Kohl, perché un'UEM europea, senza lira e peseta, in aggiunta all'assenza della sterlina inglese, sarebbe stata un'area monetaria di non sufficiente rilevanza mondiale, riducendosi a marco, franco francese e monete satelliti delle stesse. Così facendo, il Cancelliere Kohl mostrò di essere un *politico statista*, con chiare idee politiche da attuare, e non un *politico contabile*, come molti altri, specialmente in tempi successivi.



seconda della via attraverso la quale è speso o è incassato. Per di più, per il modo in cui è stato inserito nella Costituzione italiana, nell'aprile 2012 (Governo Monti), non è un pareggio contabile effettivo, bensì un pareggio teorico, calcolato «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» (Art. 81 della Costituzione emendata). Perciò un pareggio teorico cosiddetto “strutturale”, calcolato normalmente, sulla base della politica fiscale in corso di adozione, nell'ipotesi che l'economia fosse al livello di PIL di piena occupazione. Quindi una misura teorica facilmente inquinabile ad arte, e ciò è probabilmente voluto, per rendere meno rigido il vincolo, ma è la morte della serietà del vincolo stesso.

Non tralascio, invece, i possibili notevoli sviluppi che gli obiettivi, *in primis*, gli obiettivi finali indicati nei trattati dell'UE, possono avere nell'interpretazione teleologica che spetta alla Corte di Giustizia dell'UE. Finora i casi sono stati pochi, ma essi non potranno non aumentare in un futuro anche prossimo. Un caso significativo è quello riportato da Jacques Ziller¹² e riguardante l'interpretazione della Corte di Giustizia nel *Caso Pringle* (27 novembre 2012) nei confronti della compatibilità, con i trattati europei, del Trattato del 2 febbraio 2012 istituente il Meccanismo di Stabilità Europea. La Corte ha stabilito, infatti, che gli atti di politica monetaria devono fare riferimento agli obiettivi della politica monetaria indicati nei trattati dell'Unione piuttosto che agli strumenti di politica monetaria. Poiché obiettivo primario della politica monetaria dell'Unione è il mantenimento della stabilità dei prezzi, quest'ultimo prevale sull'obiettivo del predetto Meccanismo – che è la stabilità dell'Area dell'Euro nel suo insieme e i cui obiettivi non si applicano peraltro ai cosiddetti “stati membri in deroga”. Lo stesso articolo di Ziller (p. 106) riporta il parere di autorevoli membri della stessa Corte, secondo i quali l'Unione ha obiettivi di natura economica così come di natura sociale e quindi la Corte deve giudicare bilanciando i primi con i secondi.

Da quanto or ora riportato, non si può non vedere come l'analisi approfondita del contenuto degli obiettivi dei trattati dell'UE e della rilevanza relativa, ai fini della definizione del loro livello di finalizzazione, è destinata a giocare un ruolo sempre più rilevante nell'interpretazione teleologica delle norme emanate dalle varie istituzioni dell'UE, degli atti esecutivi degli organismi dell'UE, dei comportamenti dei singoli soggetti.

A tale proposito, si deve ribadire con forza quanto già scritto *supra*, § 3. In via di principio, i quattro valori indicati nella CDF e gli obiettivi indicati nell'Art. 3, comma 3, del TUE si pongono su un piano preminente rispetto a tutti gli altri obiettivi indicati nei trattati dell'UE. Ma, all'interno dell'Art. 3, comma 3, del TUE non tutti si trovano su un piano di parità teleologica. *Obiettivi finali*, in quanto mirano ad assicurare la dignità, non solo economica, di tutte le persone, sono – oltre che l'*elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente naturale* – la *piena occupazione* e il *progresso sociale*. Non deve quindi aversi che questi obiettivi finali non possano realizzarsi appieno perché ciò farebbe venir meno la realizzazione di *obiettivi intermedi* o *d'ambito*. Non ha senso e sarebbe contro i trattati europei puntare sui secondi, se questi portassero all'allontanamento dagli obiettivi finali.

Per essere precisi, svolgono chiaramente un ruolo di obiettivi intermedi: il mercato interno, la libera circolazione dei beni e dei capitali nonché gli obiettivi specifici delle

¹² “‘Social Market Economy’ as an Objective According to Article 3 of the Treaty on the European Union”, 2014, p. 84-85.



varie politiche (diverse da quelle per l'occupazione e da quelle di natura sociale) indicate nella Parte III del TUEF ("Politiche e azioni interne dell'Unione").

Men che meno ha da contare il rispetto dei vincoli operativi, se non che il loro rispetto sia veramente – e dev'essere dimostrato chiaramente – *conditio sine qua non* per il raggiungimento degli obiettivi finali e di quelli intermedi veramente funzionali rispetto a quelli finali.

A mio avviso, questa è l'unica cosa seria e funzionale da fare nel dibattito riguardante l'Europa: non *si* o *no* all'Europa, ma *quale tipo di Europa*, alla luce degli obiettivi finali che l'UE permette o non permette di realizzare. In secondo luogo, si deve valutare, in modo assai rigoroso, se la gestione dell'UE, ad opera del Consiglio Europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione Europea, abbia seguito o abbia travalicato rispetto agli obiettivi finali che queste istituzioni avevano e hanno il dovere di concorrere a realizzare e se parallelamente il Parlamento Europeo abbia legiferato nella direzione corretta, in quanto in sintonia con gli obiettivi finali fissati nei trattati dell'UE.

Da questa analisi e da questa valutazione risulta anche se il modello di "economia sociale di mercato" – che i trattati dell'UE hanno disegnato e che l'interpretazione teleologica degli stessi, ad opera degli organismi investiti della gestione dell'UE, ha evidenziato – è un modello che soddisfa, o no, i desiderata degli europei.

7. Discrepanza fra gli obiettivi finali indicati nei trattati europei e la gestione dell'Unione Europea

Quanto agli obiettivi che emergono dallo studio dei trattati europei, si può dire che quelli finali sono fortemente connotati con principi di rilevante spessore sociale, nel senso attuale del termine: *piena occupazione* e *progresso sociale* sono in linea con il modello di economia sociale di mercato sostenuto dalla Scuola di Colonia dell'ordoliberalismo e con i capisaldi della Dottrina sociale della Chiesa.

La gestione dell'UE nell'ultimo ventennio non risulta però in linea con i predetti obiettivi, poiché ha puntato su obiettivi intermedi che hanno fatto allontanare gran parte dei paesi dell'Unione dagli obiettivi finali statuiti nei trattati europei.

Sull'altare della stabilità finanziaria – che ha il ruolo di obiettivo intermedio – è stata imposta una politica di austerità che ha portato diverse aree dell'UE in situazioni di ristagno economico, elevata disoccupazione e rilevante crescita della povertà. L'austerità ha comportato principalmente una politica di tagli profondi alla spesa pubblica, mirati all'obiettivo di ridurre i deficit di bilancio pubblici. Se questi tagli avessero riguardato solamente spese inutili o dannose nei confronti delle loro ricadute sociali, sarebbe stato un bene – e non ci sarebbe stato bisogno del richiamo del principio di austerità, per tagliarle: una spesa inutile o dannosa non va fatta, comunque essa sia finanziata; non con imposte (evitando di creare deficit di bilancio, quindi), non con indebitamento, non con creazione di moneta; non dev'essere fatta, poiché ha comunque un costo opportunità ("nessun pasto è gratis!") che è insensato avere se l'efficacia sociale della spesa è nulla o negativa!

Il fatto è che questi tagli, in diversi paesi, hanno riguardato le spese sociali, portando alla riduzione significativa del volume dei servizi erogati e/o al peggioramento della loro qualità: spese per erogazione di servizi alle famiglie, per le cure dei figli e di altri familiari in stato di bisogno; spese per attività di formazione scolastica e professionale



atte a permettere l'entrata, o il mantenimento della presenza, delle persone nel mercato del lavoro; spese per la ricerca scientifica e tecnologica; spese sanitarie ecc.

La diminuzione della spesa pubblica e/o, in certi paesi, l'aumento del prelevamento fiscale diretto e indiretto hanno causato un effetto moltiplicatore negativo sulla domanda aggregata, che ha portato all'aumento rilevante della disoccupazione, all'attenuazione del quale non sono servite le riforme dal lato dell'offerta – quali le riforme del mercato del lavoro che, per la supposizione del conseguente aumento dell'efficienza dei processi produttivi, hanno allentato le regole e reso più flessibile l'impiego del lavoro – poiché, se è la domanda aggregata che frena la crescita, politiche dal lato dell'offerta non sono efficaci sui livelli del PIL e dell'occupazione, specie se queste ultime non sono accompagnate da misure di protezione sociale volte a tutelare i livelli di reddito dei lavoratori e delle fasce economicamente deboli, che potrebbero altrimenti concorrere a sostenere il livello della domanda aggregata.

Il fatto cruciale è che la crescita dell'attività economica è condizionata da quattro fattori: dalla disponibilità dei fattori produttivi (lavoro e capitale) e dalla loro produttività e, in un economia di mercato, dipende anche dalla domanda di beni e dalle scelte di ottimalità produttiva fatte dalle singole unità produttive. Nessuno di questi è, in via di principio, più rilevante degli altri; di fatto, il rilevante è quello che, nel momento considerato, è il più basso. A partire dalla fine del primo decennio del corrente secolo, la determinante più bassa di livello fra le quattro è sempre stata, nell'UE, la domanda aggregata: prima, per gli effetti della crisi finanziaria mondiale del 2007-2008 (che ha creato, da un lato, difficoltà di finanziamento a causa della crisi degli intermediari finanziari e, dall'altro lato, uno stato di forte incertezza, e quindi di elevata propensione alla liquidità); poi, in conseguenza della strenua politica di austerità messa in atto all'interno dell'UE e, in modo particolare, all'interno dell'UEM. In questa situazione, politiche dal lato dell'offerta non possono avere efficacia positiva sulla crescita economica e la "politica di austerità" non è sicuramente la più adeguata per il sostegno e il rilancio della crescita (dal lato della domanda, ma anche dal lato dell'offerta, ché incertezza e austerità non fanno che creare un ambiente in cui prevale il pessimismo per i produttori, e quindi il freno sul livello ottimale di produzione; contrariamente a quanto sostengono i sostenitori dell'austerità, secondo i quali l'austerità ridarebbe fiducia ai mercati e ciò darebbe il via libera all'aumento del credito e degli investimenti, generando la crescita del settore privato e creando posti di lavoro).

Questo, in molti paesi, non si è verificato, poiché è venuto meno il requisito di un adeguato livello della domanda aggregata. Conseguenza dell'austerità è stato quindi l'aumento dei tassi di disoccupazione, della disoccupazione di lunga durata, della disoccupazione giovanile, degli occupati poveri, della povertà. Se questa è un'azione politica che "mira alla piena occupazione e al progresso sociale"?!

Il continuo martellamento della Commissione Europea e del Consiglio dell'UE nonché del Presidente della BCE (e di quest'ultimo non vedo la competenza in merito!) nei riguardi delle "riforme", che quasi tutti i paesi dovrebbero introdurre in tempi brevi – e dal conclamato o supposto imbocco di processi di realizzazione delle quali viene fatto dipendere il riconoscimento dello *status* di paese virtuoso o di paese vizioso, con conseguente applicazione di *bonus* o di *malus* nei rapporti economici, finanziari, o anche solo fiduciari, fra il governo centrale dell'UE e i singoli stati – risente della presenza di un modello di valutazione e di comportamento assai più prossimo all'ordoliberalismo di Friburgo che all'economia sociale di mercato di Colonia.



Si tratta di riforme, in parte, non del tutto trasparenti nei loro contenuti, che garriscono al soffiare di venti di origine non ben chiara, ma che richiamano generici odori di efficienza – disgiunti da considerazioni circa l'efficacia in termini di bene comune per la collettività – di oscuri equilibri di lungo periodo, difficili da monitorare, di vaga solidarietà intergenerazionale ecc. In parte, di riforme che chiaramente tendono a smantellare il *Welfare State* e il sistema di relazioni industriali create in Europa – specie a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale – riducendo i diritti, le garanzie e le condizioni dei lavoratori, subordinandoli agli interessi dei proprietari del capitale. La motivazione sta nella difesa della capacità dell'economia dell'UE di competere con il Resto del mondo in termini di prezzo, a beneficio di quella parte del mondo imprenditoriale europeo che, per sopravvivere, punta sulla capacità di competere in termini di prezzo, non essendo capace di competere in termini di qualità, nei confronti della quale ultima capacità di competere, la presenza di un robusto sistema di protezione e di giustizia sociale costituirebbe, invece, un importante *atout*.

È pur vero che il più recente documento programmatico della Commissione Europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*¹³, ponendo tre *priorità*, cinque *obiettivi strategici* e attivando sette *azioni faro*, s'è premurata di evidenziare significative valutazioni su ciò che dovrebbe essere fatto, entro il 2020, per uscire dalla crisi che, nel 2010, andava già delineandosi di particolare gravità.

Scriva il Documento in parola (p. 5-6)¹⁴:

Per ottenere buoni risultati, l'Europa deve agire in modo collettivo, in quanto Unione. Abbiamo bisogno di una strategia che ci consenta di uscire più forti dalla crisi e di trasformare l'UE in *un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale*. *Europa 2020* dà un quadro dell'economia di mercato sociale europea per il XXI secolo.

Europa 2020 presenta tre priorità che si rafforzano a vicenda:

- “crescita intelligente”: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- “crescita sostenibile”: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, *più verde* e più competitiva;
- “crescita inclusiva”: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione sociale e territoriale.
[*Corsivi aggiunti*].

L'UE deve decidere qual è l'Europa che vuole nel 2020. A tal fine, la Commissione propone i seguenti *obiettivi principali* per l'UE:

- il 75 per cento delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3 per cento del PIL dell'UE deve essere investito in R&S;

¹³ Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010, la cui strategia globale e i relativi obiettivi sono stati discussi dal Parlamento Europeo e approvati dal Consiglio Europeo in occasione dei vertici di marzo e di giugno 2010.

¹⁴ Vedi anche la *Tavola 2*.



- devono essere raggiunti i traguardi "20/20/20"¹⁵ in materia di clima/energia (compreso un incremento del 30 per cento della riduzione delle emissioni, se le condizioni lo permettono);
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10 per cento e almeno il 40 per cento dei giovani [età compresa tra 30 e 34 anni] deve essere laureato;
- si deve ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone a rischio di povertà.

Questi obiettivi sono connessi tra di loro e fondamentali per il nostro successo globale. Per garantire che ciascuno Stato membro adatti la *Strategia Europa 2020* alla sua situazione specifica, la Commissione propone che gli obiettivi dell'UE siano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali.

Questi obiettivi sono rappresentativi delle tre priorità (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva), ma la loro portata è più ampia: per favorirne la realizzazione, occorrerà tutta una serie di azioni a livello nazionale, europeo e mondiale.

La Commissione presenta anche sette *iniziative faro* per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario:

- "L'Unione dell'innovazione", per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione.
- "Youth on the move", per migliorare l'efficienza dei sistemi d'insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.
- "Un'agenda europea del digitale", per accelerare la diffusione dell'*internet* ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese¹⁶.
- "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse; favorire il passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio; incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile; modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.
- "Una politica industriale per l'era della globalizzazione", onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale¹⁷.
- "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro", onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita, al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.

¹⁵ Riduzione delle emissioni di gas serra del 20% rispetto al 1990; 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili; aumento del 20% dell'efficienza energetica.

¹⁶ Le prime tre "iniziative faro" afferiscono, secondo quanto indicato nell'Allegato 1 al Documento della Commissione Europea, alla priorità della "crescita intelligente".

¹⁷ Questa "iniziativa faro" e la precedente afferiscono alla priorità della "crescita sostenibile".



- La "Piattaforma europea contro la povertà", per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società¹⁸.

Le priorità hanno però, fra di loro, un livello di finalizzazione differente; per di più, all'interno delle singole priorità, anche gli obiettivi presentano livelli di finalizzazione differenti. Premesso che, nella dizione della *Strategia 2020*, la "priorità" dovrebbe corrispondere a ciò che – *supra* (§ 3) – è stato indicato con il termine di "obiettivo finale", mentre gli "obiettivi" non sono altro che la quantificazione delle "priorità" in uno o più indicatori, e alla luce di quanto detto *supra* (nei § 3 e 5) – la "crescita inclusiva" (primo e quinto "obiettivo") si presenta, fra le tre priorità, quella con più elevato grado di finalizzazione, ma anche la parte della "crescita sostenibile", data dalla riduzione dell'inquinamento dell'ambiente naturale (primo dei tre indicatori del terzo gruppo di "obiettivi"), presenta un elevato grado di finalizzazione.

Gli *obiettivi finali* sono evidenziati in corsivo nella *Tavola 2*, nella quale sono riportate anche le sette "iniziative faro" del Progetto¹⁹. Comunque considerate, la "crescita inclusiva" e parte della "crescita sostenibile" rivestono il ruolo di *obiettivi finali*. Le restanti parti della "crescita sostenibile" e tutta la "crescita intelligente" svolgono una funzione chiaramente *intermedia*.

Questo è riconosciuto nel Documento là ove è scritto: «Questi traguardi [gli obiettivi] sono connessi tra di loro. Livelli d'istruzione più elevati, ad esempio, favoriscono l'occupabilità e i progressi compiuti nell'aumentare il tasso di occupazione contribuiscono a ridurre la povertà. Una maggior capacità di ricerca e sviluppo e d'innovazione in tutti i settori dell'economia, associata ad un uso più efficiente delle risorse, migliorerà la competitività e favorirà la creazione di posti di lavoro. Investendo in tecnologie più pulite, a basse emissioni di carbonio, si proteggerà l'ambiente, si contribuirà a combattere il cambiamento climatico e si creeranno nuovi sbocchi per le imprese e nuovi posti di lavoro. La nostra attenzione collettiva deve concentrarsi sul raggiungimento di questi traguardi» (p. 12).

A parte questo, in generale manca però la capacità degli estensori del Documento di avere idee chiare circa ciò che è utile di per sé e ciò che può essere utile come strumento o passaggio intermedio. Esempio emblematico è l'iniziativa faro denominata *Una politica industriale per l'era della globalizzazione* che – secondo quanto è riportato nel riquadro di p. 18 del Documento del 2010 – accoglie al suo interno, senza alcun tentativo di rappresentazione organica ai fini della valutazione se siano obiettivi o strumenti, tutto ciò che può riguardare globalizzazione, competitività, competitori, filiere produttive, inquinamenti derivanti dall'attività produttiva...

Il Documento in parola correttamente sottolinea la necessità di guardare oltre il breve termine. Fin dalle prime battute però lo stesso conferma l'approccio *pot-pourri*: «Gli strumenti dell'UE, in particolare il mercato unico, gli strumenti finanziari e gli strumenti della politica esterna, saranno mobilitati integralmente per eliminare le strozzature e conseguire gli obiettivi di *Europa 2020*. Come priorità immediata, la Commissione

¹⁸ Questa "iniziativa faro" e la precedente afferiscono alla priorità della "crescita inclusiva".

¹⁹ In questa tabella, le "iniziative faro" sono indicate con la numerazione che implicitamente risulta nell'elenco delle stesse sopra riportata, ma con la denominazione che è stata usata nell'Allegato 1 al Documento della Commissione Europea del 2010. Sono evidenziate in corsivo le iniziative (o parte delle iniziative) che rivestono un ruolo di *obiettivo finale*.



individua le misure da adottare per definire una strategia di uscita credibile, portare avanti la riforma del sistema finanziario, garantire il risanamento del bilancio ai fini di una crescita a lungo termine e intensificare il coordinamento con l'Unione Economica e Monetaria. [...] Le relazioni nell'ambito di *Europa 2020* e la valutazione del *Patto di stabilità e crescita* saranno contemporanee, ferme restando la separazione degli strumenti e l'integrità del patto (p. 6).

Il Documento sottolinea la recente e perdurante «crisi economica, [...] senza precedenti per la nostra generazione, [che ha portato che] i progressi costanti dell'ultimo decennio, in termini di crescita economica e creazione di posti di lavoro, sono stati completamente annullati: il nostro PIL è sceso del 4% nel 2009, la nostra produzione industriale è tornata ai livelli degli anni '90 e 23 milioni di persone, pari al 10% della nostra popolazione attiva, sono attualmente disoccupate. Oltre a costituire uno *shock* enorme per milioni di cittadini, la crisi ha evidenziato alcune carenze fondamentali della nostra economia e ha reso molto meno incoraggianti le prospettive di una crescita economica futura. La situazione ancora fragile del nostro sistema finanziario ostacola la ripresa, viste le difficoltà incontrate da famiglie e imprese per ottenere prestiti, spendere e investire. Le finanze pubbliche hanno subito un forte deterioramento, con deficit medi pari al 7% del PIL e livelli di debito superiori all'80% del PIL: due anni di crisi hanno cancellato un ventennio di risanamento di bilancio. Durante la crisi, il nostro potenziale di crescita si è dimezzato. Un gran numero di piani d'investimento, talenti e idee rischia di andare perso per le incertezze, la stasi della domanda e la mancanza di finanziamenti» (p. 8).

Chiaramente non passa nemmeno nell'anticamera del cervello degli estensori del Documento che la crisi stessa sia stata determinata o condeterminata, in modo rilevante, dalla politica imposta all'interno dell'UE con il *Patto di stabilità e crescita* del 2007 e successivi inasprimenti. La crisi è assunta come un dato di fatto, là ove è scritto: «a causa della crisi e dei notevoli vincoli a livello di spesa pubblica, [...] è ora più difficile per gli stati membri erogare finanziamenti sufficienti per le infrastrutture di base di cui hanno bisogno in settori come i trasporti e l'energia, non solo per sviluppare le proprie economie, ma anche per aiutarle a partecipare pienamente al mercato interno» (p. 9). I primi passi – la «priorità fondamentale nel breve termine, che definisca una strategia di uscita credibile» – stanno però in questo: «Affinché sia possibile ripristinare le condizioni per una crescita e un'occupazione sostenibili è indispensabile che le finanze pubbliche siano sane ed è quindi necessario che vi sia una strategia di uscita globale. Una tale strategia implicherà il progressivo ritiro del sostegno anti-crisi a breve termine e l'introduzione di riforme a medio e lungo termine volte a promuovere la sostenibilità delle finanze pubbliche e a incentivare la crescita potenziale. [...] Il risanamento di bilancio e la sostenibilità finanziaria a lungo termine non possono prescindere da importanti riforme strutturali, in particolare in materia di pensioni, di sanità, di protezione sociale e di sistemi d'istruzione» (p. 29).

Ritorna quindi prepotentemente la morsa vincolante del *Patto di stabilità e crescita* e, d'altra parte, nella Comunicazione della Commissione Europea che traccia un primo *Bilancio della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*²⁰, si ricorda che gli obiettivi della Strategia sono vincolanti sul piano politico ma, «a differenza del *Patto di stabilità e crescita*, o ancora della nuova procedura per gli squilibri macroeconomici, i cui valori o parametri di riferimento rientrano in un quadro

²⁰ Comunicazione COM(2014) 130 del 5 marzo 2014.



giuridicamente vincolante, con possibili sanzioni, gli obiettivi della *Strategia 2020* rimangono essenzialmente strategici, tranne due eccezioni importanti: gli obiettivi sulla riduzione delle emissioni di gas serra e sull'uso delle fonti di energia rinnovabili, che rientrano in un quadro giuridicamente vincolante in ambito UE e per i quali sono stabiliti i valori da raggiungere entro il 2020 a livello nazionale» (p. 14-15).

Lo stesso Documento, che presenta una prima analisi quantitativa sui risultati, in termini di obiettivi raggiunti, della *Strategia 2020* – risultati peraltro non entusiasmanti – non tratta di vincoli di bilancio pubblico, ma si premura, fin dalle prime pagine (in particolare, il *Riquadro 1*, p. 4), di ribadire la vecchia musica dell'assoluta priorità di «rompere il circolo vizioso determinato da crescenti livelli del debito sovrano, contagiosa instabilità finanziaria e crescita bassa o addirittura negativa [sic!] [nonché] di rafforzare le norme di *governance* economica e garantire una vigilanza e una regolamentazione finanziarie maggiori» (p. 4).

Ad ogni modo, risulta sorprendente che, mentre la costruzione dell'UEM, negli Anni Novanta del secolo scorso, e la gestione della stessa nel decennio e mezzo successivo erano fortemente attente – in modo oltre modo pignolo – a fissare regole su regole nei confronti dell'operare delle amministrazioni pubbliche degli stati membri, non lo siano state altrettanto nei confronti del funzionamento dei mercati finanziari interni e mondiali che, nello stesso periodo, hanno acquisito quell'amplissima libertà di comportamento²¹, che è stata causa non secondaria della grande crisi finanziaria del 2007-2008. Non solo, ma l'UE s'è mostrata assai più lenta e impacciata, rispetto agli Stati Uniti e al Regno Unito, nell'introdurre nuove regole per ricostruire uno stato di stabilità nei mercati finanziari. Non ultimo, il non aver imboccato la strada del ritorno alla sostanziale separazione tra banche commerciali e banche d'investimento – presente pressoché ovunque da metà degli Anni Trenta a metà degli Anni Novanta – che gli Stati Uniti (con la *Volcker Rule* del 2010) e il Regno Unito (con la *Vickers Rule* del 2013) hanno già da tempo avviato.

In conclusione, la gestione attuale dell'UE risulta non rispettosa degli obiettivi finali contenuti nei trattati europei, fatto che oggi ha rilevanza politica assai maggiore della valutazione se gli stessi trattati hanno costruito un modello di economia sociale di mercato soddisfacente, o no, i desiderata degli europei. Infatti, alla luce dei valori e principi etici che presiedono il contenuto di bene comune, ritengo che il modello d'Europa definito a Lisbona sia assai migliore – in termini di realizzazione del bene comune – di quanto non sia l'effettiva gestione politica che alla comunità europea hanno dato e danno gli organismi investiti del governo dell'Unione Europea.

²¹ Libertà di comportamento derivata da una significativa deregolamentazione di questi mercati e soprattutto dal venir meno dei controlli del rispetto delle regole esistenti, anche perché queste non sono state aggiornate in modo adeguato in conformità alle rilevanti innovazioni operative che la rivoluzione dell'ICT ha permesso di realizzare. (Vedi D. Ciravegna, "The Recent World Financial Crisis: An Ethical Approach to Reform Financial and Monetary Markets", 2015, § 6.1).

Bibliografia

- AA. VV. [1992], *The Fading Miracle: Four Decades of Market Economy in Germany*, Cambridge University Press, Cambridge (Ingh.).
- BONINI L. [2012], *Economia sociale di mercato*, Edizioni Studio Domenicano, Bologna.
- CIRAVEGNA D. [2012], *Per un nuovo umanesimo nell'economia. L'enciclica Caritas in Veritate nella Dottrina sociale della Chiesa*, Editrice ELLEDICI, Leumann (Torino).
- CIRAVEGNA D. [2015], "The Recent World Financial Crisis: An Ethical Approach to Reform Financial and Monetary Markets", in *The EuroAtlantic Union Review*, vol. 2, n. 2.
- COMMISSION OF THE BISHOPS' CONFERENCES OF THE EUROPEAN COMMUNITY [2011], *A European Community of Solidarity and Responsibility. A statement of the COMECE Bishops on the EU Treaty Objective of a Competitive Social Market Economy*, COMECE, Bruxelles, 27 ottobre.
- COMMISSIONE EUROPEA [2010], *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, Bruxelles, 3 marzo.
- COMMISSIONE EUROPEA [2014], *Bilancio della Strategia EUROPA 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2014) 130, Bruxelles, 5 marzo.
- CUSA E. [2013], *Le forme di impresa privata diverse dalle società lucrative tra aiuti di Stato e Costituzioni economiche europee*, Giappichelli Editore, Torino.
- ERHARD L. [1953], *Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt*, ed. it. *La Germania ritorna sul mercato mondiale*, Garzanti, Milano 1954.
- ERHARD L. [1962], *Deutsche Wirtschaftspolitik*; ed. it.: *La politica economica della Germania: per una economia sociale di mercato*, Garzanti, Milano 1962.
- EUCKEN W. [1940], *Die Grundlagen der Nationalökonomie*; Springer, Berlin.
- EUCKEN W. [1952], *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*; ed. it.: *I fondamenti dell'economia politica*, Sansoni, Firenze 1951.
- FELICE F. [2008], *L'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- FORTE F., FELICE F. (a cura di) [2010], *L'economia sociale di mercato e i suoi nemici*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- FORTE F., FELICE F., FORTE C. (a cura di) [2012], *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- GEHROLD S. [2014], "Social Market Economy and Its Universal Validity", in *The EuroAtlantic Union Review*, vol 1 - n. 0.
- GLOSSNER C. L. [2014], "The Social Market Economy. Incipieny and Topicality of an Economic and Social Policy for a European Community", in *The EuroAtlantic Union Review*, vol 1 - n. 0.
- HUTCHISON T. [1979], *The Politics and Philosophy of Economics: Marxists Keynesians and Austrians*, Routledge, London.
- KRIENKE M. [2014], "Liberalism vs. Libertarianism. The Philosophical Roots of the Social Market Economy", in *The EuroAtlantic Union Review*, vol 1 - n. 2.
- LIBERTINI M. [2011], "A 'Highly Competitive Social Market Economy' as a Founding Element of the European Economic Constitution", in *Concorrenza e Mercato*.
- MARKTANNER M. [2014], "The Social Market Economy – Assembled in Germany Not Made in Germany", in *The EuroAtlantic Union Review*, vol 1 - n. 0.
- MÜLLER-ARMACK A. [1956], *Soziale Marktwirtschaft* in Beckerath E. (ed.), *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 9, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- MÜLLER-ARMACK A. [1966], *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, Verlag Bombach, Freiburg im Breisgau.
- MÜLLER-ARMACK A. [1974], *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte*, Haupt, Bern / Stuttgart.

- MURESAN S. S. [2014], *Social Market Economy. The Case of Germany*, Springer International Publishing, Cham (Svizzera).
- NIETO SOLIS J. A. [2014], “Reinforcing Economy and Monetary Union and Welfare State Policy”, in *The EuroAtlantic Union Review*, vol 1 - n. 0.
- PAPA FRANCESCO [2015], Lettera enciclica *Laudato Si'*, sulla cura della casa comune (24 maggio).
- PEACOCK A., WILLGERODT H. [1989], *German Neoliberals and the Social Market Economy*, Macmillan, London.
- PEACOCK A., WILLGERODT H. [1989], *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, Macmillan, London.
- PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE [2004], *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano.
- PORTER M. E., KRAMER M. R. [2011], “Creating Shared Value. How to Reinvent Capitalism – And Unleash a Wave of Innovation and Growth”, in *Harvard Business Review*, gennaio-febbraio.
- RATHENAU W. [1919], *Die neue Gesellschaft*, S. Fischer, Berlin.
- RATHENAU W. [1919], *Kritik der dreifachen Revolution: Apologie*, S. Fischer & Verlag, Berlin.
- ROUSSEAU J.-J. [1762], *Le contrat social ou principes du droit politique*; ed. it.: *Il contratto sociale*, a cura di Roberto Gatti, BUR, Milano 2005.
- RÖPKE W. [1942], *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, ed. it.: *La crisi sociale del nostro tempo*, Einaudi, Roma 1946.
- RÖPKE W. [1944], *Civitas Humana. Grundfragen der Gesellschafts und Wirtschaftsreform*; ed. it.: *Civitas humana. I problemi fondamentali di una riforma sociale ed economica*, Rizzoli, Milano 1947.
- RÖPKE W. [1964], *Wort und Wirkung*, Hoch, Ludwigsburg.
- SALLY, R.[1998], “Ordoliberalism and the Social Market: Classical Political Economy from Germany”, in *Classical Liberalism and International Economic Order. Studies in Theory and Intellectual History*, Routledge, London.
- VELO D., VELO F. [2013], *A Social Market Economy and European Economic Monetary Union*, Peter Lang, Bern.
- VON HAYEK, F. A. [1973-1979], *Law, Legislation and Liberty. A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*; ed. it.: *Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e dell'economia politica*, Il Saggiatore, Milano 1986.
- WOHLGEMUTH M. [2014], “Social Market Economy and the European Union. Ordnungspolitik During the Crisis”, in *The EuroAtlantic Union Review*, vol 1 - n. 0.
- ZILLER J. [2014], “ ‘Social Market Economy’ as an Objective According to Article 3 of the Treaty on the European Union”, in *The EuroAtlantic Union Review*, vol 1 - n. 2.

Tavola 1 - Sequenze di derivazione e di finalizzazione degli obiettivi.

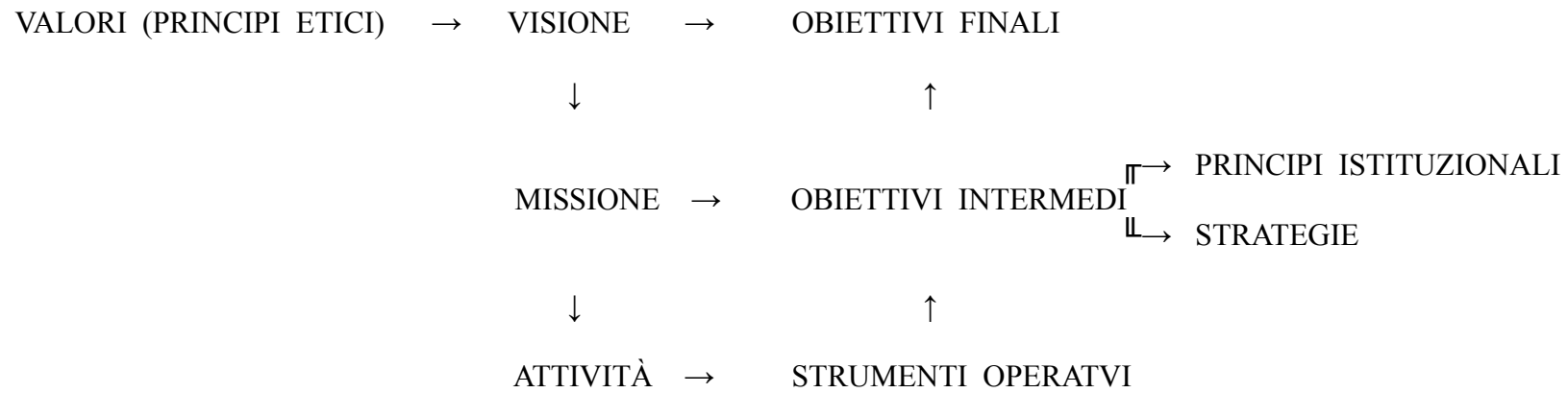


Tavola 2 - Classificazione delle “priorità”, degli “obiettivi” e degli “interventi faro” della Strategia 2020 alla luce della finalizzazione degli obiettivi.

CRESCITA INTELLIGENTE

OBIETTIVI

- 2) Investire il 3% del PIL in R&S
- 4) - Ridurre tasso di abbandono
 - Aumento quota di laureati

INIZIATIVE FARO

- 1) Innovazione
- 2) Mobilità degli studenti
- 3) Società digitale

CRESCITA SOSTENIBILE

OBIETTIVI

- 3) Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica:
 - *Riduzione emissioni di gas serra*
 - Quota di energia da fonti rinnovabili
 - Aumento efficienza energetica

INIZIATIVE FARO

- 4) Clima, energia e mobilità:
 - *Riduzione emissioni di gas serra*
 - Quota di energia da fonti rinnovabili
 - Aumento efficienza energetica
 - Modernizzazione del settore trasporti
- 5) Politica industriale per l'era della globalizzazione

CRESCITA INCLUSIVA

OBIETTIVI

- 1) *Portare il tasso di occupazione ...*
- 5) *Lotta alla povertà e all'emarginaz.*

INIZIATIVE FARO

- 6) *Occupazione e competenze*
- 7) *Lotta alla povertà*