

Analisi giuridiche & prospettive storiche

# Le radici e i limiti del costituzionalismo

Sabino Cassese

Nel 1931, uno studioso americano censì 145 significati della parola Stato, spiegando che ogni suo uso dovrebbe essere accompagnato da un aggettivo qualificativo. Uno dei più diffusi è quello, di origine germanica, di "Stato costituzionale". Esso indica uno Stato nel quale la legge è sovrastata da una legge più alta, la Costituzione. Nello Stato costituzionale l'autorità dello Stato deriva da un insieme di norme fondamentali. Quindi, il costituzionalismo indica una tendenza a limitare la legge stessa con una legge superiore, un sovrano che limita la propria sovranità.

Il costituzionalismo attraversa oggi un periodo difficile, perché sotto-

posto a una duplice tensione: tendenze interne di tipo centrifugo, disgregatrici, e formazione, all'esterno, di norme ancora più alte, che aspirano a tenere sotto controllo le stesse norme costituzionali. Per questo, si stanno moltiplicando gli studi diretti ad analizzare tale sviluppo dello Stato contemporaneo.

Questi due libri indagano in direzioni diverse il momento presente del costituzionalismo, il primo cercandone le radici, il secondo i limiti.

Quello di Ackerman, frutto di un quasi quarantennale impegno del notissimo costituzionalista americano, primo di un tritico, indaga i diversi inizi delle costituzioni. L'autore sostiene che esse si legittimano in tre

modi: costituzionalizzando una rivoluzione (così in Francia ed Italia, ad esempio); attraverso forze moderate che agiscono dall'interno (ad esempio, in Gran Bretagna); con l'affermazione di nuove élite (come in Spagna). In questo primo dei tre volumi, l'autore, unendo storia, comparazione, analisi politica, attenzione per la giurisprudenza costituzionale e abilità nell'individuazione di tipi ideali, "costruisce" una successione in quattro stadi: mobilitazione, fondazione costituzionale, crisi di successione, consolidamento. Questo modello di sviluppo è applicato a numerosi Paesi, quali India, Sudafrica, Italia (in questo caso con osservazioni molto interessanti sul ruolo svolto da De Gasperi),

Francia, Polonia, Israele, Iran, per poi passare agli Stati Uniti, per cui Ackerman avanza anche una complessa proposta diretta a superare i preoccupanti conflitti da lui previsti in un prossimo futuro tra Corte suprema, presidenza e Congresso.

Il secondo volume, curato da due studiosi australiani, contiene 19 saggi di più autori su Paesi asiatici e su Paesi europei (ivi inclusa l'Italia, la cui Costituzione invisibile starebbe nelle sentenze "additive" della Corte costituzionale), e riprende l'espressione non conosciuta, ma sviluppata da Laurence Tribe in un volume del 2008, quella di Costituzione invisibile. Le curatrici hanno lasciato mano libera agli autori nell'interpretare questa espressione,

che è intesa in vari modi, come Costituzione non scritta o extra-testuale, tradizione costituzionale, Costituzione di creazione giurisprudenziale, principi inespressi, norme implicite, convenzioni costituzionali.

Queste costituzioni invisibili o silenziose sfidano molti "dogmi" del positivismo normativistico e pongono numerose domande. Come si può risalire alle origini di norme non scritte, per capire l'intento o volontà originaria? Non rappresentano un pericolo, prestandosi a manipolazioni? E non finiscono per tradire l'esigenza stessa del costituzionalismo, aprendo la strada alle scelte del legislatore ordinario?

Ambedue questi libri, muovendosi

sul confine tra analisi giuridica e prospettive storiche e politologiche, contengono importanti contributi comparatistici, dai quali si evincono molti problemi e principi che stanno diventando comuni a numerosi ordinamenti giuridici, tradizionalmente considerati come diversi e non convergenti. Questo tessuto comune, fatto di regole e procedure condivise, si sta sviluppando, anche se le differenze tra i diversi ordinamenti costituzionali non diminuiscono. E questo costringe gli studiosi ad allargare lo sguardo, dalle norme alla giurisprudenza, dalla giurisprudenza alle prassi, dalle prassi ai contesti culturali e istituzionali, perché questi ultimi, alla fine, sono la causa della diversità tra principi e tra-

dizioni che accomunano sempre più gli ordinamenti contemporanei.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**REVOLUTIONARY CONSTITUTIONS. CHARISMATIC LEADERSHIP AND THE RULE OF LAW**  
**Bruce Ackerman**  
Cambridge, Mass., London, England, The Belknap Press of Harvard Univ. Press, pagg. 445, € 25,95

**THE INVISIBLE CONSTITUTION IN COMPARATIVE PERSPECTIVE**  
**Rosalind Dixon, Adrienne Stone (editors)**  
Cambridge, Cambridge Univ. Press, pagg. 584, \$ 55

**Aspetti globali.** Dall'intelligenza artificiale al 5G, negli armamenti nucleari come nella militarizzazione dello spazio, il Dragone sta giocando una partita aggressiva

# La tecno Cina di Xi Jinping

Adriana Castagnoli

Al G20 di Amburgo (luglio 2017) i riflettori del mondo erano puntati soprattutto su Donald Trump e sul suo primo incontro con Vladimir Putin, ma i giochi strategici più importanti erano iniziati altrove, nei meeting bilaterali fra il leader cinese Xi Jinping e Angela Merkel. Pechino si era prontamente inserita nel vuoto creato dalle divergenze fra le due sponde dell'Atlantico presentandosi come il nuovo difensore della globalizzazione, degli accordi multilaterali, del clima e di un sistema basato su regole condivise. Xi e Merkel si intendevano e difendevano, in sostanza, la globalizzazione e i loro surplus commerciali che Trump, invece, intendeva ridimensionare.

La Cina stava seguendo da tempo una strategia espansiva basata su acquisizioni industriali, nuove strutture finanziarie, trattati di commercio, graduale ma robusto rafforzamento militare; le sue ambizioni di superpotenza avrebbero inevitabilmente cambiato il mondo con effetti imprevedibili sia sul rapporto di Pechino con l'Europa sia su quello di Washington con la Ue. (...)

La dirigenza cinese agiva per proiettare il proprio potere a livello globale, rafforzando innanzitutto la sua influenza nella regione asiatica con l'obiettivo di escludere in prospettiva gli Stati Uniti. Nei Paesi in via di sviluppo dell'Africa e del Sud America, era stata un'espansione trainata per lo più da priorità economiche per accaparrarsi risorse e materie prime o per reperire infrastrutture utili all'espansione commerciale. Sino al 2012 gli investimenti esteri cinesi erano stati diretti soprattutto verso questi Paesi, mentre nei settori high-tech erano le multinazionali straniere a investire in Cina.

La svolta era avvenuta sull'onda della Grande crisi che aveva avuto pesanti effetti negativi sull'industria in Europa. Con le aziende del Vecchio Continente in affanno, il 18° congresso del partito comunista cinese nel 2012 decise una politica d'investimenti esteri diretti più aggressiva; la nuova strategia aveva l'obiettivo di modernizzare il sistema economico proiettando nel mondo la Cina come superpotenza in grado di sfidare alla pari gli Stati Uniti.

(...) L'ambizioso disegno di Pechino di dar vita a una nuova generazione di istituzioni finanziarie ed economiche per affermare la propria influenza a livello mondiale si svelò con la creazione dell'AIIB-Asian Infrastructure Investment Bank, che iniziò le operazioni il 25 dicembre 2015. La sua importanza economica ebbe l'effetto di attrarre il favore delle nazioni più industrializzate e avanzate d'Europa (Gran Bretagna seguita da Germania, Francia e Italia) che, malgrado la

**ADDIO AD ALAN KRUEGER, ECONOMISTA PROGRESSISTA**



**È morto** la settimana scorsa Alan Krueger, classe 1960, fra i massimi esperti mondiali di Economia del lavoro. Krueger era stato anche capo del Consiglio dei consulenti economici del presidente Barack Obama e membro del suo Gabinetto dal 2011 al 2013. Docente alla Princeton University, fondatore e direttore del Princeton University Survey Research Center, Krueger si era sforzato di coniugare lavoro intellettuale e ricerca empirica in favore del suo Paese e delle cause per cui si spendeva, prima fra tutte quelle relative alle condizioni dei lavoratori



Al comando Xi Jinping è segretario generale del Partito Comunista Cinese dal 16 novembre 2012 e presidente della Repubblica popolare cinese dal 14 marzo 2013. Ieri si è conclusa la sua visita in Italia, sarà in Europa fino al 26 marzo

forte contrarietà di Washington nella nuova sfida per la leadership globale, aderirono prontamente in vista delle prospettive d'investimento.

(...) Intanto il Dragone inglobava innovazioni e brand high-tech occidentali a un ritmo e a una scala senza precedenti. Le tensioni sulla potenza del sistema industriale cinese adesso minacciavano l'architettura dell'economia mondiale, perché in Cina si era avviato un processo autogenerante di innovazione tecnologica in settori all'avanguardia e cruciali per la competizione futura come l'AI.

La Ue, per proteggere le industrie strategiche dalle acquisizioni cinesi e per ridurre le condizioni di non reciprocità con Pechino, era infine passata al contrattacco. Da allora non solo ha continuato a negare il riconoscimento dello status di economia di mercato che Pechino rivendica nella Wto dalla fine del 2016, ma si è impegnata a disegnare regole più stringenti sugli investimenti esteri. Peraltro, un progetto infrastrutturale imponente attualmente in corso come la Belt & Road Initiative, varato da Pechino per aprire una nuova Via della seta fra Oriente ed Europa, e che punta a valorizzare la centralità logistica del Mediterraneo, mette in luce tutte le contraddizioni e le debolezze

degli europei.

Nel settore delle infrastrutture portuali, per esempio, da una parte acuisce la competizione fra porti del Nord e del Sud Europa, con i Paesi continentali determinati a non cedere il business ai porti mediterranei come il polo adriatico Venezia-Trieste e quello tirrenico Genova-Livorno. Dall'altra, fra i Paesi più deboli e indebitati, la Grecia ha già monetizzato la posizione strategica nel cuore del Mediterraneo cedendo, nel gennaio 2016, agli investitori di Stato cinesi la quota di controllo del porto del Pireo.

(...) Sul fronte economico e geopolitico si pensi, nella sfida lanciata dal governo cinese contro l'influenza di Washington in Asia, al progetto del Regional Comprehensive Partnership-RCEP, una volta irrisolto dagli americani come un maldestro tentativo d'imitazione per dettare le regole nella regione ma che è divenuto ora cruciale: se andasse in porto questo accordo economico, al quale stanno lavorando sedici Paesi compresi India, Giappone, Australia, Nuova Zelanda e Corea del Sud, nel vuoto lasciato dagli Stati Uniti dopo il proprio ritiro dal TPP, un quarto dell'economia globale verrebbe rivitalizzato dal crollo delle tariffe sugli scambi sotto la regia cinese. Così, il 2018 sarà ricordato nei li-

bri di storia per una lacerazione difficilmente sanabile fra Washington e i suoi alleati malgrado alcuni tentativi di ricucirla.

(...) Il bipolarismo Usa-Cina, lontano dal modello di divisione del mondo in blocchi su base ideologica che caratterizzò la guerra fredda, si profila innanzitutto come una aspra contesa di mercati e di risorse con alleanze di scopo. Talvolta militari e di difesa come la Nato, talaltra di affari come nel caso dei trattati di commercio fra cui il nuovo Nafta, ossia l'Usmca-United States, Mexico, Canada Agreement. Ma cruciale è la competizione nelle tecnologie più avanzate, dall'intelligenza artificiale al 5G che controlla il flusso dei dati, negli armamenti nucleari come nella militarizzazione dello spazio. Il mondo che ci attende, cosiframmentato, sarà dominato da chi, fra regimi autoritari e democrazie, riuscirà a controllare e presidiare queste nuove frontiere tecnologiche.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Questo testo è tratto dal libro di Adriana Castagnoli, «Il lungo addio. La fine dell'alleanza tra Europa e Stati Uniti» (Laterza, Roma Bari, pagg. 176, € 18) in questi giorni in libreria

**Lo studio.** Alesina, Favero e Giavazzi analizzano 200 piani in 16 Paesi Ocse

# Quando l'austerità è di successo

Alberto Mingardi

In un libro del 1977, James Buchanan e Richard Wagner chiarirono che le «conseguenze politiche di Lord Keynes» non riflettevano la capacità della macroeconomia keynesiana di spiegare effettivamente il funzionamento della società. Nell'era prekeynesiana, gli Stati magari non avevano il bilancio in pareggio, si indebitavano per fare la guerra, ripagavano i creditori con tutti i trucchi noti all'epoca, ma periodicamente cercavano di tornare a una condizione di equilibrio dei conti pubblici. Indipendentemente da quel che pensava il Keynes della storia, il Keynes della fede è stato invocato per rendere normale ciò che prima era inimmaginabile: il ricorso costante all'indebitamento, per finanziare una spesa pubblica permanente in crescita.

Alberto Alesina, Carlo Favero e Francesco Giavazzi ricordano saggiamente che «quando John Maynard Keynes scriveva, le dimensioni dell'apparato statale (...) erano solo una frazione di quelle che sono oggi». In tempo di pace, la spesa pubblica veleggiava attorno al 20% del Pil: meno della metà di quanto è attualmente in quasi tutti i Paesi europei.

Le correzioni sono più rare ma non se ne può fare a meno. Con «austerità» intendiamo quegli episodi nei quali si sana il divario fra livello di spesa pubblica e gettito fiscale. Lo si può fare in due modi: riducendo la spesa pubblica o aumentando le imposte. Dal punto di vista dei saldi, la cosa è indifferente: questa è la constatazione che orienta, ad esempio, le norme europee. Ma le conseguenze non sono le medesime.

«L'austerità basata su aumenti delle imposte genera le gravi recessioni temute dai suoi critici», mentre al contrario «l'austerità basata su riduzioni della spesa non produce gli stessi effetti».

Alesina, Favero e Giavazzi arrivano a questa conclusione dopo aver passato in rassegna duecento piani di austerità pluriennali in sedici Paesi Ocse. Questi dati li sanno anche raccontare, spiegandosi con chiarezza e smontando con garbo fraintendimenti e luoghi comuni. Al lettore viene rammentato che la parola «austerità» non ha ovunque il medesimo significato, che i programmi di consolidamento fiscale, siano essi fondati sulla riduzione delle spese oppure sull'aumento delle imposte o in parte sull'una cosa e in parte sull'altra, non avvengono in un «vuoto» politico. Le misure che li accompagnano hanno anzi un ruolo cruciale: le riforme dal lato dell'offerta possono fare la differenza.

È il caso di un esempio di «austerità di successo», quello della Spagna negli anni Novanta. Gli spagnoli avevano cominciato ad aumentare le tasse e si sono poi spostati, invece, su provvedimenti volti a razionalizzare le spese (sin da prima dell'elezione di Aznar). Nel contempo, han-

no introdotto una importante riforma del lavoro. In un periodo nel quale riducevano drasticamente il disavanzo, a parte un calo nel 1993, «il tasso di crescita del Pil pro capite è aumentato (...) passando dal 2% del 1994 a quasi il 4% del 1998».

L'austerità di successo è meno rara di quel che si crede. In un Paese molto diverso, per istituzioni e cultura politica, come il Canada, negli stessi anni «il programma di tagli alla spesa pubblica (...) ha avuto effetti espansivi sull'economia. Il tasso di crescita del Pil pro capite è rimasto positivo per l'intero periodo».

Qualcosa di non troppo diverso era avvenuto negli anni Ottanta in Irlanda: si era pensato di eliminare il deficit di bilancio attraverso inasprimenti fiscali e il premio fu una brutta recessione. Gli irlandesi, però, impararono presto la lezione e dal 1987 si concentrarono sulle riduzioni di spesa. Gli esiti, benefici per la crescita, colpirono Francesco Giavazzi e Marco Pagano, che ne fecero l'oggetto del paper che ha avviato la serie di studi rispetto ai quali questo libro si pone come un momento conclusivo e di sintesi.

Ma perché ridurre le spese pubbliche non dovrebbe deprimere l'economia di un Paese, o dovrebbe farlo di meno di quanto accade aumentando le imposte?

I tagli alla spesa «segnalano che le tasse future saranno inferiori, forse permanentemente». Essi implicano infatti una riduzione delle esigenze fiscali del governo, per il presente e per l'avvenire. Questo fa sì che di solito abbiano effetti più duraturi sull'andamento delle finanze pubbliche; invece, dopo un inasprimento fiscale il deficit torna a crescere più velocemente.

Ridurre il deficit pubblico può comportare, nel breve periodo, una fase di difficoltà per l'economia. Ma se lo si fa tagliando le spese si riducono i quattrini che sono impiegati dallo Stato, cioè dalla classe politica, sulla base dei propri fini. Se lo si fa aumentando le imposte si sottraggono alle persone quattrini che esse impiegherebbero, in linea di massima, nell'uso che ritengono più produttivo. Un euro è sempre un euro, ma la logica con cui viene utilizzato è differente. È probabile che ridurre lo spazio per le scelte dei politici faccia meno danni.

Il libro esce in felice sincronia per Princeton University Press e Rizzoli. All'edizione italiana, è premezza una formidabile ricostruzione della vicenda del debito pubblico italiano: un micro-manuale che dovrebbe stare sulla scrivania di tutti i ministri.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**AUSTERITÀ. QUANDO FUNZIONA E QUANDO NO**  
**Alberto Alesina, Carlo Favero e Francesco Giavazzi**  
Rizzoli, Milano, pagg. 342, € 22