



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2020

**Integrazione europea  
e riduzionismo politico**

di Andrea Guazzarotti

EDITORIALE SCIENTIFICA

# INTEGRAZIONE EUROPEA E RIDUZIONISMO POLITICO

*Andrea Guazzarotti*

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Ferrara

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE; 2. LO SCOMODO RUOLO DEL COSTITUZIONALISTA; 3. MAPPATURA DEL RIDUZIONISMO NEOLIBERALE IN VERSIONE EUROPEA: IL VERSANTE ISTITUZIONALE; 4. (SEGUE): IL VERSANTE SOGGETTIVO: “EXIT” ANZICHÉ “VOICE”; 5. LA NEUTRALIZZAZIONE DEL SOGGETTO COLLETTIVO DEL CONFLITTO E L’AFFERMARSI DELLA CLASSE UNICA DEL CAPITALISTA-RISPARMIATORE; 6. IL RUOLO CENTRALE DELLA MISURAZIONE DELLE PERFORMANCE ECONOMICHE; 7. IL MUTAMENTO DEL SIGNIFICATO DEL RIFORMISMO E DELLE ISTITUZIONI “NEUTRALI”; 8. SEMPLIFICAZIONE DEI BILANCIAMENTI E LORO DEFORMAZIONE; 9. COVID-19 E UE: UN RITORNO ALLA COMPLESSITÀ DELLA POLITICA?; 10. I MOTIVI DI SCETTICISMO VERSO PIÙ ROSEI SCENARI NELL’UE; 11. UNA POSTILLA CONCLUSIVA SULL’INEDITO RUOLO DELLA BCE E SUL SUO PROGRAMMATO RI-DISCIPLINAMENTO ATTRAVERSO IL “NUOVO” MES.

## 1. Introduzione

Il funzionalismo (o gradualismo) patrocinato all’origine dell’integrazione europea da Jean Monnet, come noto, avrebbe dovuto allargare progressivamente la solidarietà tra Stati europei, posto che dall’integrazione in un settore limitato sarebbero sorti problemi tali da implicare la necessità di regolare a livello comunitario anche settori limitrofi<sup>1</sup>. Questo è stato senz’altro vero (si pensi alla disciplina comunitaria dell’ambiente, gemmata da quella della libera circolazione delle merci), ma ha portato con sé anche un altro fenomeno assai problematico. Si tratta della progressiva tecnicizzazione di questioni un tempo considerate sommamente politiche, con conseguente abbandono di ambiti via via crescenti da parte della politica<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Jean Monnet è l’autore della nota Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 («L’Europe ne se fera pas d’un coup ni dans une construction d’ensemble. Elle se fera par des réalisations concrètes, créant d’abord une solidarité de fait»); di tale dichiarazione esistono più versioni: si veda, ad es., il sito *CVCE.eu* dell’Università del Lussemburgo.

<sup>2</sup> Cfr., tra gli altri, A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo*

L'esigenza di semplificazione dei processi decisionali democratici è un tema che sorge e cresce parallelamente a tale progressivo sviluppo dell'ordinamento comunitario (oggi: dell'UE)<sup>3</sup>.

All'aumento della democraticità degli ordinamenti avutosi grazie al suffragio universale, prima, e al superamento dei totalitarismi in Europa, poi, si è accompagnato il progressivo sviluppo del modello di Stato sociale, il quale, a sua volta, ha problematicamente innescato una moltiplicazione dei centri di regolazione pubblica della società, ciascuno dotato di una sua razionalità intrinseca, di un suo statuto disciplinare, non facilmente coordinabili tra loro. La soluzione che le società occidentali hanno pensato di dare a tale aumento della complessità – figlia dell'intreccio tra democrazia e Stato sociale – è stata quella di affidare il ruolo di coordinamento gerarchico all'economia, in una sua particolare versione in cui l'aziendalismo ha la meglio sull'economia politica, la microeconomia sulla macroeconomia<sup>4</sup>. Tale soluzione, paradossalmente, è stata sposata – da un certo momento in poi – proprio dalle forze progressiste, che hanno finito per condividere la convinzione dell'insostenibilità dei precedenti modelli di governo democratico della società, per puntare su modelli in cui la competenza tecnica affianca, fino quasi a esautorarla, la legittimazione politica del potere pubblico<sup>5</sup>.

---

dopo la prolusione pisana di Santi Romano, in *Dir. e Soc.* 3/2012, pp. 485 ss., il quale, richiamandosi a Forsthoﬀ e a Weber, tratteggia il passaggio verso l'«amministrativizzazione della politica e (della) conversione dello stato in una macrostruttura al servizio dei bisogni della società industriale».

<sup>3</sup> È del 1975 il noto rapporto commissionato dalla Trilaterale sulla semplificazione della democrazia (M. CROZIER, S. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*), su cui, tra i tanti, cfr. A. MASTROPAOLO, *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in *DPCE*, IV, 2001, pp. 1620 ss. Un torno di tempo in cui maturava anche la crisi delle istituzioni di Bretton Woods, incentrate sull'ancoraggio del dollaro all'oro, ancoraggio abbandonato dal Presidente Nixon nel 1971: Y. VAROUFAKIS, *Il minotauro globale. America, Europa e il futuro dell'economia globale* (2015), San Miniato 2017; G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova 2012, pp. 8 ss.

<sup>4</sup> N. ROSE, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, Cambridge 1999, pp. 137 ss.; P. MILLER, N. ROSE, *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*, Cambridge 2008, pp. 202 ss.; M. DANI, *The Rise of the Supranational Executive and the Post-Political Drift of European Public Law*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2017, p. 409; A. MASTROPAOLO, *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia*, cit., p. 1617.

<sup>5</sup> A. BARBA, M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, Reggio Emilia

In Europa, tale progressiva affermazione del riduzionismo economico-aziendalistico dei problemi della democrazia welfarista ha avuto il supporto dell'integrazione europea, nel senso che esso è stato favorito dalla supposta capacità del primo di risolvere i problemi della seconda, problemi di natura, per così dire, geopolitica (l'esigenza di integrare funzioni di governo delle società europee senza potersi dotare di istituzioni politiche comuni, al pari degli Stati federali). Questo ha, fino a un dato momento, consentito l'avanzamento dell'integrazione europea, con tutta la carica ideale che ciò ha sempre avuto nelle classi politiche dominanti negli Stati dell'Europa occidentale<sup>6</sup>.

Ma proprio dall'intreccio dell'opzione tecnocratica con quella dell'ideale geopolitico dell'integrazione europea è derivata una conseguenza assai problematica. La scelta del modello tecnocratico – di cui l'emblema appare quello dell'assoluta indipendenza della politica monetaria – è divenuta quasi-irreversibile, o, comunque, assai difficile da smantellare, anche a causa di quella equazione, per cui più integrazione europea significa maggiore ossequio agli ideali pacifisti e internazionalisti che i Padri costituenti hanno posto al centro del Patto costituzionale, in Italia ma anche altrove in Europa. Ogni critica al perpetuarsi di un certo modello di integrazione europea rischia, pertanto, di apparire come un tabù, in quanto percepita come critica all'integrazione stessa e, con ciò, all'ideale di «pace e giustizia fra i popoli» che essa incarna. Ma un modello di governo della società, sia pure indiretto com'è quello europeo, rischia la sclerosi se immunizzato dalle critiche.

Oltre a ciò, lo smantellamento di certe forme di integrazione – prevalentemente tecnocratica – fin qui realizzatesi sembra un compito per il quale le classi politiche tradizionalmente dominanti difettano di credibilità. Dinanzi a un simile programma, è assai più probabile che gli elettorati nazionali preferiscano forze politiche antagoniste, tradizionalmente ostili all'integrazione europea, ovvero forze inedite, quasi ignare della storia politica che le ha precedute, o, comunque, avverse

---

2016; W. STREECK, *Heller, Schmitt and the Euro*, 21 *Eur. Law Journal* (2015), pp. 361 ss., cit. da M. Dani, *The Rise of the Supranational Executive*, cit., p. 412, nt. 72.

<sup>6</sup> Esemplare il caso della Francia del neo-eletto Presidente François Mitterand, il quale, tra il 1981 e il 1982 fu posto dinanzi all'alternativa tra uscire dallo SME o portare avanti il proprio programma basato su politiche espansive, preferendo infine rinunciare a quest'ultimo: B. EICHENGREEN, *La nascita dell'economia europea. Dalla svolta del 1945 alla sfida dell'innovazione*, Torino 2009, pp. 219 ss.

a qualunque visione ideologica della politica (“né di sinistra, né di destra”).

La scelta funzionalista, nel tempo sempre più intrecciata all’opzione neoliberista (o, per alcuni, ordoliberalista)<sup>7</sup>, ha finito per rendere l’UE il facile bersaglio dello scontento degli strati sociali più esposti agli effetti negativi dell’apertura dei mercati, della liberalizzazione dei servizi, della disciplina di bilancio, ecc. Si pensi alla Nazione che più sembra aver migliorato le proprie performance economiche con l’approfondimento dell’integrazione europea, anche durante la crisi economica innescatasi nel 2008, ossia la Germania<sup>8</sup>. Ampie fasce dell’elettorato tedesco hanno subito sulla propria pelle l’aumento impressionante dell’indice di disuguaglianza in tale Paese, così che appare sempre più difficile parlare loro dell’avanzamento dell’integrazione europea e della necessità di operare trasferimenti in favore dei Paesi economicamente più fragili nell’UE<sup>9</sup>. Ma, per restare sul tema, si pensi anche al dato per cui, prima dello scoppio della pandemia da Covid-19, la Commissione UE ha proposto agli Stati membri, tra il 2011 e il 2018, tagli alla sanità pubblica e/o privatizzazione dei servizi sanitari per ben 63 volte<sup>10</sup>. Come ben è stato messo in luce in relazione alla Brexit, anche quando certe scelte di politica industriale (come deindustrializzazione e delocalizzazione delle imprese) sono imputabili al governo naziona-

<sup>7</sup> Per l’interpretazione di un’UE ordoliberal, cfr. A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma 2014. Per un dibattito sul punto, cfr. F. SAITTO, *Al di là dell’ordoliberalismo. Della ricerca di una “esatta misura” di correlazione tra politica ed economia nello stato costituzionale aperto*, in *Diritto costituzionale*, n. 2, 2018, pp. 121 ss.; S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini*, 2017, pp. 561 ss.; F. LOSURDO, *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell’ordinamento costituzionale*, Torino, 2016, pp. 71 ss.

<sup>8</sup> Parla, invece, di una irrazionale scelta tedesca di frenare la crescita (propria, prima che altrui) attraverso l’austerità, P. CIOCCA, *La Germania: debitrice ieri, creditrice oggi*, in A. BOLAFFI, P. CIOCCA, *Germania/Europa. Due punti di vista sulle opportunità e i rischi dell’egemonia tedesca*, Roma, Donzelli, 2017, pp. 181 ss., secondo cui il Pil della Germania è cresciuto per meno dell’1,5% annuo nell’ultimo ventennio, nonostante un potenziale di quasi il doppio.

<sup>9</sup> Si veda lo studio del DIW di Berlino (*MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohem Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen*) citato da W. MÜNCHAU, *Germany is one of the most unequal countries in Europe* (27 luglio 2020), in *Eurointelligence*, disponibile online.

<sup>10</sup> E. CLANCY, *Discipline and punish: End of the road for the EU’s Stability and Growth Pact?* (febbraio 2020), disponibile online, p. 27.

le, all'UE può essere imputato quantomeno il peccato di omissione, se non quello di aver facilitato certe scelte, in nome della libertà di stabilimento delle imprese<sup>11</sup>.

Nel prosieguo si cercherà di svolgere una mappatura dei fenomeni di riduzionismo politico indotto dall'integrazione europea, con particolare enfasi sul possibile fondamento economico che fa da substrato a tali fenomeni, valorizzando la duplice evoluzione – istituzionale e antropologica – che quei fenomeni ha reso possibile. In conclusione, si proverà a testare se e in che misura l'attuale momento storico di inaudita crisi socio-economica generata dalla pandemia possa indurre un mutamento di paradigma nel rapporto tra integrazione europea e politica, con particolare riguardo alle novità istituzionali costituite dal “*Next Generation EU*” approvato dal Consiglio europeo nel luglio del 2020 e ancora in fase di implementazione.

## 2. Lo scomodo ruolo del costituzionalista

Se per lo studioso del diritto amministrativo, l'integrazione europea non ha posto, almeno fino alla sua crisi recente, problemi essenziali, stante la funzione “servente” e “tecnica” che a tale diritto poteva attribuirsi<sup>12</sup>, per il costituzionalista le cose sono più complicate, e non da ora.

Per il costituzionalista, lo scenario conflittuale dell'integrazione europea è quanto mai foriero di dilemmi. Finché, infatti, l'ideale europeo poteva essere presentato, grazie alla vaghezza dei suoi contorni, come un valore o un programma iscritto nella Costituzione nazionale, tutela della rigidità costituzionale e sostegno dell'integrazione europea potevano dirsi tra loro compatibili, se non addirittura mutualmente rinforzantesi<sup>13</sup>. Ma oltre un certo livello, l'integrazione non può che essere antitetica alla preservazione della Costituzione, almeno alla sua lettera. Basti pensare al nostro art. 11 Cost. e al limite testuale ivi con-

---

<sup>11</sup> S. DEAKIN, *Brexit, Labour Rights And Migration: Why Wisbech Matters to Brussels*, in *German Law Journal*, Vol. 17— *Brexit Supplement* (1° luglio 2016), pp. 13-20.

<sup>12</sup> Cfr. A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano 2018.

<sup>13</sup> Cfr., in riferimento al più comprensivo tema dei valori “internazionalisti” nella Costituzione, E. CANNIZZARO, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Milano 1991.

sacrato, per cui le limitazioni di sovranità non possono che operarsi a favore di «organizzazioni internazionali» e non di uno Stato federale nel suo farsi. Oltre una certa soglia, insomma, l'integrazione europea ci fa uscire dal "costituito" per entrare nel "costituente", in assenza di alcun mandato costituzionale che possa legittimare tale uscita<sup>14</sup>.

E qui sta, propriamente, il dilemma. Patrocinare un'integrazione europea conforme ai valori costituzionali, *in primis*, la democrazia, comporta il sostegno all'uscita dalla Costituzione nazionale e all'affermarsi di una sovranità federale che quest'ultima non contempla (il c.d. "suicidio della Costituzione", secondo le parole di Bartole)<sup>15</sup>. Ma l'alternativa del preservare a tutti i costi il paradigma attuale di un'integrazione intergovernativa, senza un livello politico "para-federale", è anch'essa contraddittoria rispetto ai valori costituzionali, basata com'è sul preservare la "tecnocrazia" al posto della democrazia<sup>16</sup>.

Il compromesso che, per un lungo tratto, è sembrato costituire una soluzione a tale dilemma, è stato quello della tutela sovranazionale dei diritti fondamentali. Una soluzione di compromesso che, i più pessimisti, hanno visto come rinunciataria rispetto agli ideali riformisti socialdemocratici<sup>17</sup>, ma che, dal punto di vista della legittimazione dell'integrazione europea e del superamento degli insormontabili ostacoli dogmatici che questa poneva, ha offerto un contributo insostituibile<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> M. LUCIANI, *La Costituzione e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. dir.*, n. 4/1992, p. 589.

<sup>15</sup> S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, pp. 307 ss.; ma cfr. già Th. DE BERRANGER, *Constitutions nationales et construction communautaire*, Paris, 1995, p. 5, citato da M. ESPOSITO, *L'Unione Europea: dal miraggio della federazione a fini perequativi al consolidamento dell'egemonia dei "più uguali"*, in *DPCE online*, 2/2020, p. 2756.

<sup>16</sup> M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, Napoli, 2016; D. CHALMERS, M. JACHTENFUCHS, C. JOERGES (eds.), *The End of the Eurocrats' Dream. Adjusting to European Diversity*, Cambridge 2016; e, se si vuole, A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano 2016.

<sup>17</sup> M. GAUCHET, *La democrazia contro se stessa* (2002), Troina (En), Città aperta edizioni, 2005, pp. 33 ss. (in cui è riportato un articolo del 1980, in cui l'A. affermava assai criticamente che «i diritti dell'uomo non sono una politica»).

<sup>18</sup> G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino 2006, pp. 375 ss., 431; G. SILVESTRI, *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.* 1/2006, p. 12; A. RUGGERI, *Rapporti interordinamentali, riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali, crisi della gerarchia delle fonti*, in *Riv. di Diritti Comparati*, n. 2/2019.

Ma si è trattato di una soluzione provvisoria, che la crisi economica scatenatasi dopo il 2008 ha impietosamente rivelato come insufficiente<sup>19</sup>.

Oggi si affaccia un'altra ipotesi, che è quella dell'emergenza pandemica, da molti paragonata all'emergenza bellica. In una condizione di sospensione delle regole fondamentali della costruzione europea<sup>20</sup>, evoluzioni solidaristiche che prima sembravano impossibili cessano di essere tali<sup>21</sup>.

Contemporaneamente, gli effetti economici della crisi sanitaria e dei rimedi imposti da quest'ultima (il blocco di moltissime attività produttive) hanno reso meno credibili le soluzioni incentrate sull'autosufficienza dei sistemi nazionali, con tutto ciò che ne consegue sul piano del necessario avanzamento dell'integrazione europea<sup>22</sup>. L'insidia che in tale ultima prospettiva si annida è quella di ripetere ciò che

---

<sup>19</sup> Cfr. M. DANI, *Rehabilitating Social Conflicts in European Public Law*, (18), 5/2012, p. 639; C. BARNARD, *The Charter in time of crisis: a case study of dismissal*, in N. COUNTOURIS, M. FREEDLAND, *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge 2013, pp. 262 ss.; C. KILPATRICK, *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge Because They Are Not EU Law?*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2014, pp. 393-421; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale*, cit., pp. 103 ss.; S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea*, cit., pp. 577 ss. Già all'inizio della crisi, cfr. le riflessioni critiche sull'eccesso di aspettative caricate sulla tutela dei diritti fondamentali, svolte da G. AZZARITI, *Le garanzie del lavoro tra costituzioni nazionali, Carta dei diritti e Corte di Giustizia dell'UE* (2011), in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu).

<sup>20</sup> In particolare: la sospensione del Patto di stabilità e crescita e delle restrizioni agli aiuti di stato: cfr. C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo (e provvisorio) bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, p. 766.

<sup>21</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro dopo la pandemia: apunta per un'agenda progressista*, in *Questione giustizia*, n. 2/2020. Intravede nelle risposte dell'UE al Covid-19 il passaggio da un «financial liberalism» a un «integrative liberalism», in cui allo Stato è attribuita una funzione correttiva del mercato, M. GOLDMANN, *The European Economic Constitution after the PSPP Judgment: Towards Integrative Liberalism?*, in *German Law Journal* (2020), 21, pp. 1058 ss.

<sup>22</sup> Cfr. il meccanismo «SURE» (Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione-*Support to mitigate unemployment risks in emergency*), diretto a consentire all'UE di raccogliere prestiti sui mercati per poi utilizzarli per concedere assistenza finanziaria fino a 100 miliardi di euro in forma di prestiti agli Stati membri colpiti; tale assistenza è volta a integrare le misure nazionali erogate a titolo di garanzia contro la disoccupazione involontaria (come, per l'Italia, la Cassa integrazione). Cfr. il Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020, adottato sulla base dell'art. 122 del TFUE. All'Italia spettano 27, 4 miliardi di tali prestiti agevolati del SURE, di cui una parte è già stata erogata (dati disponibili sul sito ufficiale della Commissione europea).



già, invero, è accaduto nella profonda situazione di crisi avutasi all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso (la giustizia e la parità tra gli Stati membri era ottenibile solo aumentando il grado di integrazione, posto che restare al livello di integrazione data avvantaggiava solo i più forti)<sup>23</sup>.

L'idea di aumentare l'integrazione per fronteggiare il comune nemico esterno – la pandemia – può apparire anche ragionevole. La stessa Costituzione italiana, pur non contemplando alcun “potere d'eccezione”, presuppone la “*salus rei publicae*”, e se questa è raggiungibile solo attraverso la federazione, appare effimero appellarsi alla rigidità costituzionale per rifiutare la salvezza. Ma se ciò deve avvenire per vie tecnocratiche, perché non è possibile attendere il consolidamento di una sfera pubblica autenticamente europea a supporto di istituzioni democratiche sovranazionali, il rischio è di ripetere, su più ampia scala, gli errori del passato.

### 3. Mappatura del riduzionismo neoliberale in versione europea: il versante istituzionale

L'affermazione del paradigma neoliberista ha proceduto, con riferimento all'Europa, almeno su due piani, tra loro interdipendenti. Da un lato, abbiamo il piano istituzionale, della progressiva realizzazione dell'architettura europea come oggi la conosciamo, il cui nucleo centrale è costituito dall'integrazione dei mercati e, per la maggioranza degli Stati membri, dall'unione monetaria. Da un altro lato, abbiamo il piano soggettivo, della progressiva trasformazione degli individui e dei gruppi e delle rispettive identità sociali.

Sul piano istituzionale, si è assistito – dal secondo dopoguerra ad oggi – a un'evoluzione verso un'integrazione asimmetrica, sbilanciata sul versante dell'economico (inteso come apertura dei mercati, liberalizzazioni, misure “pro-concorrenziali”, ecc.)<sup>24</sup>, e sfociata in un espe-

<sup>23</sup> G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *La Costituzione economica, Atti del VI Convegno annuale dell'AIC* (11-12 ottobre 1991), Padova, 1997, pp. 21 ss.; M. ESPOSITO, *L'Unione Europea: dal miraggio della federazione*, cit., p. 2771 ss.

<sup>24</sup> C.d. “integrazione negativa”: F. W. SCHARPF, *Community and Autonomy. Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*, Frankfurt 2010, spec. pp. 16 ss.; M. DANI, *The Rise of the Supranational Executive*, cit., pp. 405 ss.

rimento unico nella storia, quale quello della creazione di una moneta senza stato. Questa evoluzione è stata resa possibile da un mix di fattori storici, geopolitici ed economici, il cui combinarsi ha portato gli attori politici nazionali a scegliere un modello di integrazione che, a sua volta, sembra presupporre un modello economico abbastanza chiaro e tratteggiato sulla falsa riga di quello tedesco, a vocazione mercantilista<sup>25</sup>. È probabile che tale modello sia stato pianificato da alcuni attori istituzionali e da singole personalità fin dai primi passi dell'integrazione europea<sup>26</sup>. Ma al suo successo, all'inizio non preventivabile stante la dominanza del modello keynesiano e del welfare-state, ha contribuito la capacità del neoliberalismo di eludere i problemi geopolitici posti dall'integrazione europea.

Gli ostacoli di stampo eminentemente politico che si ponevano sulla strada dell'intensificarsi dell'integrazione europea apparivano, nel modello keynesiano e welfarista, pressoché insolubili<sup>27</sup>. Ma in quello neoliberalista tali ostacoli semplicemente non avevano ragione di esistere<sup>28</sup>. In quest'ultimo modello, all'opposto del primo, non sembra

---

<sup>25</sup> L'emulazione, più o meno spontanea, del modello tedesco ha condotto a esiti economici pericolosamente squilibrati: se la bilancia dei pagamenti dell'intera UEM rispetto al resto del mondo era tendenzialmente in equilibrio (posto che il surplus tedesco veniva normalmente compensato dal deficit commerciale degli altri Stati membri), a partire dal 2010 il surplus dell'Eurozona ha preso a crescere, raggiungendo il +4% alla fine del 2017, senza che la sola politica monetaria accomodante della BCE abbia potuto far nulla per invertire tale tendenza, anzi: R. BELLOFIORE, F. GARIBALDO, M. MORTÁGUA, *Euro al capolinea? La vera natura della crisi europea*, Torino 2019, pp. 95 ss.

<sup>26</sup> E. MOSTACCI, *Integrazione attraverso il mercato e declino dello Stato democratico: appunti per un'indagine genealogica*, in *DPCE online*, 1/2020, pp. 371 ss.

<sup>27</sup> Cfr. la critica al primo progetto di integrazione monetaria avanzato dalla Commissione nel 1970, c.d. Rapporto Werner, da parte dell'economista inglese (keynesiano) Kaldor: il progetto di creare un'unione monetaria (da realizzarsi entro il 1980, con relativo controllo centralizzato dei bilanci nazionali) senza accentramento del potere di spesa pubblica e di tassazione, avrebbe condotto in poco tempo alla rottura, per la capacità di creare squilibri crescenti tra i diversi Stati membri (N. KALDOR, *The dynamic effects of the Common Market* (1971), in *Id.*, *Further Essays on Applied Economics*, London 1978, pp. 203, 207). Per un'approfondita ricostruzione dei tentativi falliti di un'unione monetaria, cfr. F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione Bancaria europea e Costituzione*, Milano 2019, pp. 22 ss.

<sup>28</sup> Cfr. E. MOSTACCI, *Integrazione attraverso il mercato e declino dello Stato democratico*, op. cit., p. 388: una volta che si sia optato per la visione neoliberale della concorrenza e del mercato quale luogo in cui si producono naturalmente equilibri tra interessi confliggenti, il problema dell'integrazione politica diviene secondario, secon-

esservi posto per decisioni politiche sull'economia, decisioni, cioè, redistributive di potere economico nella società; l'economico essendo trasmutato in dato veritativo, scientificamente provato, non ha che da essere reso possibile dalla politica, mediante la realizzazione di istituzioni indipendenti che vigilano sul rispetto delle (presunte) regole oggettive dell'economia. Queste regole, pur producendo vincitori e vinti, non sono frutto di scelte politiche modificabili in base al mutamento dei rapporti di forza, bensì di decisioni tecniche imposte da verità universalmente valide, cui sarebbe vano, se non addirittura controproducente, opporsi<sup>29</sup>.

Se si pone mente al dato che il conflitto e i rapporti di forza, nelle istituzioni europee, sono riferibili prevalentemente agli Stati membri, più che alle evanescenti famiglie politiche europee, ben si comprende il vantaggio di una simile costruzione a-conflittuale<sup>30</sup>. Una costruzione che fa scomparire dall'orizzonte la possibilità logica di una lotta per alterare i rapporti di forza tra Stati ha dalla sua il vantaggio di garantire all'integrazione europea e alle sue istituzioni l'immunità dalle resistenze e dalle critiche "nazionalistiche" degli elettorali e delle forze politiche negli Stati membri. Parallelamente, una simile costruzione rende inutile la lotta per raggiungere quell'unione politica agognata

---

do la visione di Hayek. «Su queste basi filosofico-politiche, un progetto di integrazione incentrato sul mercato comune improntato al principio di libera concorrenza non appare un disegno parziale, un obiettivo intermedio che produce le condizioni per la più generale integrazione politica. Al contrario, è considerato un programma autonomo ed efficace di integrazione giuridico-politica *tout court*». Il che era espressamente dichiarato da Hallstein, il tedesco che guidò la Commissione per due mandati, dal 1958 al 1967, e che, assieme al francese Gaudet (capo del servizio legale della CECA e artefice dell'unificazione dei servizi legali di CECA, CEE ed Euratom), spalleggiarono la giurisprudenza "costituzionale" della Corte di giustizia in quegli anni cruciali (*ibidem*, pp. 380 ss.).

<sup>29</sup> M. DANI, *The Rise of the Supranational Executive*, cit., pp. 407 ss.

<sup>30</sup> In termini elogiativi della costruzione di Maastricht e, specialmente, dell'architettura della BCE, S. ORTINO, *La Banca centrale nella Costituzione europea*, in AA.Vv., *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, Padova 1995, pp. 88 ss., spec. 110-120, ove si evidenzia come la depoliticizzazione della politica monetaria permetta di salvaguardare il c.d. 'principio federativo' della parità degli Stati membri (diversamente messa a rischio se la politica monetaria fosse riservata a decisioni ampiamente discrezionali prese a maggioranza, secondo il modello britannico della centralità del parlamento sulla politica economico-monetaria). Con accenti opposti, L. MELICA, *Il Sistema europeo delle banche centrali e la sovranità degli Stati membri della Comunità europea: riflessioni sull'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2/1995, p. 397.

da alcuni, in alcuni Stati più che in altri, a seconda delle congiunture<sup>31</sup>. Il fenomeno è stato efficacemente descritto in termini di elusione del problema della sovranità dell'UE, che viene, alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, trasformata in un tabù<sup>32</sup>.

#### 4. (segue): il versante soggettivo: “exit” anziché “voice”

Sul versante soggettivo, la costruzione del soggetto a-conflittuale sembra procedere di pari passo con quanto appena rapidamente illustrato sul progredire dell'integrazione istituzionale europea.

Nell'impossibilità di dar vita a un autentico patto di cittadinanza tra UE e cittadini degli Stati europei, se non altro per la riserva a questi ultimi delle politiche di welfare, l'UE ha offerto però la promessa di auto-realizzazione personale attraverso il mercato unico e la libera circolazione dei lavoratori. In tale missione emancipatrice delle forze individuali, il ruolo della politica europea è stato quello di una solidarietà assai peculiare, che si limita a consentire l'accesso al *welfare* nazionale dei cittadini non-nazionali in condizioni di parità<sup>33</sup>. Il che ha potuto eludere il problema di come costruire un welfare europeo.

<sup>31</sup> Per un'interpretazione “congiunturale” assai critica verso la scelta delle forze politiche italiane (*in primis* il PCI) di proporre il referendum consultivo del 1989 sul mandato “costituente” al Parlamento europeo, cfr. B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Pol. dir.*, n. 2/1989, pp. 319 ss.; alla luce dell'esperienza storica anteriore alla riunificazione delle due Germanie, in cui la Germania (Ovest) si avvicinava «all'Europa in tempi di propria debolezza economica e politica e se ne [allontanava] nuovamente quando si sente economicamente e politicamente forte», è stato amaramente osservato che «la vocazione europea della Germania» rischia di apparire «alla stregua delle altre politiche anticicliche disponibili alla dirigenza tedesca»: M. DE CECCO, *L'unificazione monetaria europea in prospettiva storica*, in ID. (cur.), *Monete in concorrenza*, Bologna, 1992, p. 13. Il discorso all'Università Humboldt di Berlino del 12 maggio 2000 con cui l'allora Ministro degli esteri Joschka Fischer patrocinava un'autentica federazione europea, fu pronunciato proprio quando la Germania veniva considerata – economicamente – «il malato d'Europa».

<sup>32</sup> Cfr. A. CANTARO, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari 2003, pp. 42 ss.; C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008.

<sup>33</sup> Cfr. M. FERRERA, *Towards an 'Open' Social Citizenship? The New Boundaries of Welfare in the European Union*, in G. DE BURCA (ed.), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, Oxford 2005, pp. 24 ss.

Ne è derivata, specie nella concezione fatta propria dalla Corte di Giustizia, una visione peculiare di cittadinanza, volutamente ignara dei problemi che tale apertura del welfare nazionale crea alle capacità programmatiche degli Stati<sup>34</sup>.

Si può discutere se questo tipo di comunità, fatta di soggetti individuali che esercitano il loro diritto di “exit” dalla comunità politica statale d’appartenenza, sia davvero in grado di destabilizzare gli ordinamenti nazionali e di attirare il risentimento della massa dei cittadini “non mobili”<sup>35</sup>. Ma certo tale comunità di cittadini mobili e la speciale “missione integratrice” che la Corte di giustizia le ha attribuito non ha fornito il lievito, almeno fin qui, per far crescere identità politiche abbastanza solidali negli elettorati nazionali<sup>36</sup>.

Se l’elemento fondamentale di una democrazia è il “*demos*”, un popolo che partecipi dell’idea di destino comune, o, almeno, di un utile sociale e della sua distribuzione, come più volte affermato da Massimo Luciani, richiamando Cicerone<sup>37</sup>, questo elemento sembra assente nella costruzione europea. L’UE – nell’impossibilità politica di lavorare concretamente alla costruzione di un popolo europeo, ad es. attraverso una parziale uniformazione dell’educazione scolastica, o una leva militare europea, classici dispositivi con cui nel passato sono state forgiate le identità nazionali dei cittadini – ha proceduto alla propria legittimazione secondo percorsi inversi. Più che proporre una cittadinanza europea fondata sull’idea aggregatrice di un popolo europeo, l’UE ha proposto ai cittadini degli Stati membri l’occasione di uscire dalle proprie comunità nazionali per cogliere occasioni di affermazione indivi-

<sup>34</sup> Cfr. M. DANI, *The Subjectification of the Citizen in European Public Law*, in L. AZOULAI et al. (eds.), *Constructing the Person in EU Law: Tights, Roles, Identities*, Oxford-Portland, 2016, pp. 79 ss.; A. J. MENÉNDEZ, *Which Citizenship? Whose Europe? – The Many Paradoxes of European Citizenship*, (2014) 15 *German Law Journal*, pp. 917 ss.

<sup>35</sup> G. DAVIES, *How citizenship divides: the new legal class of transnational Europeans*, in *Eur. papers*, (4) 2019, n. 3, pp. 675-694.

<sup>36</sup> Il diritto UE avrebbe, invero, creato in una peculiare classe di cittadini europei “mobili”, privilegiati e poco integrati nelle società in cui si trovano a vivere, la presunzione che la cittadinanza europea possa realmente indurre una classe politica europea: DAVIES, *op. ult. cit.*, 692. Cfr., se si vuole, anche A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016.

<sup>37</sup> Cfr., ad es., M. LUCIANI, *Il futuro dell’Europa. Note a margine*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2 del 2018, pp. 3 ss.

duale, *in primis* professionale (ma anche familiare)<sup>38</sup>. Un ideale emancipatorio costruito in negativo, quale esito di una scelta individuale, anziché collettiva; di *exit* anziché di *voice*<sup>39</sup>.

## 5. La neutralizzazione del soggetto collettivo del conflitto e l'affermarsi della classe unica del capitalista-risparmiatore

Come per l'integrazione europea, l'affermazione sul piano soggettivo del modello neoliberale o, per alcuni, ordoliberal, può essere letta nel senso dell'adesione inevitabile al modello che sembrava trasformare i problemi dell'individualismo disgregativo in vantaggi per l'individuo e per la società. Il successo del c.d. progetto neoliberale è stato, in effetti, tale da non poter essere spiegato – come per il livello istituzionale – solo come l'effetto di «un'ideologia aggressiva e di un buon *marketing*», bensì come fondato «su una radice oggettiva»<sup>40</sup>. Si è trattato, cioè, di un progetto che rispondeva «a un problema» e che costituiva, negli anni della sua affermazione, «forse l'unica risposta effettivamente disponibile»<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Si è sostenuto che l'autodeterminazione individuale viene appiattita, a livello nazionale, su una dimensione politica assorbente, mentre l'UE si incaricherebbe proprio di ampliare tale autodeterminazione (cercare il proprio modello di 'vita buona') oltre i confini nazionali: F. DE WITTE, *Transnational Solidarity and the Mediation of Conflict of Justice in Europe*, in *Eur. Law Journ.*, Vol. 18, 5/2012, p. 699; lo stesso Autore, dopo le lezioni della crisi e dell'austerità, ha ribadito un simile ruolo emancipatore dell'UE, riconoscendo però il rischio che l'UE stessa costituisca una struttura di dominio rispetto alla quale latitano gli spazi 'politici' di resistenza e contestazione: F. DE WITTE, *Emancipation Through Law?*, in L. AZOULAI et al. (eds.), *Constructing the Person in EU Law*, cit., p. 32 ss.

<sup>39</sup> Cfr. A. HIRSCHMAN, *Lealtà defezione protesta. Rimedi alla crisi delle imprese dei partiti e dello stato* (1970), Milano, 1982, p. 147, in cui, attraverso una ricostruzione antropologica delle prassi tribali di uscita dal gruppo come tecnica di soluzione del conflitto, si critica l'ingenuità dell'idea neoliberale (M. Friedman) della superiorità del mercato rispetto alla politica, racchiusa nella libertà del consumatore di passare da un venditore all'altro, quale dispositivo assai più efficiente rispetto alla "goffaggine" del processo politico per rimediare alle rimostranze popolari o esaudirne le richieste.

<sup>40</sup> M. DE CAROLIS, *Il rovescio della libertà. Tramonto del neoliberalismo e disagio della civiltà*, Macerata 2017, p. 59.

<sup>41</sup> *Ibidem*. Lo stesso A. prosegue osservando che la cultura occidentale, alla nascita dell'ordoliberalismo, era da decenni percorsa dalle critiche, di diversa matrice, sulla sua degenerazione, con riferimento sia a individualismo, sia alla massificazione, sia all'insostenibile anomia da eccesso di pluralismo liberale. Gli ordoliberali, pur accettando

Come è stato efficacemente detto a proposito della rappresentanza politica, la causa della crisi delle istituzioni democratiche non risiede tanto in queste ultime, bensì nella crisi del rappresentato<sup>42</sup>, ossia del soggetto della politica e del conflitto socio-economico che la politica pretende(va) di governare.

Si è trattato, in buona sostanza, della graduale perdita dell'identità di classe da parte degli strati sociali medio-bassi, in favore di un'artificiosa omologazione verso l'alto degli appartenenti a tali strati sociali, nell'illusione di poter emulare le modalità privatistiche e individualizzate con cui i membri più ricchi della società tradizionalmente provvedono ad assicurarsi contro gli imprevisti e le ricorrenti crisi del capitalismo<sup>43</sup>. Un passaggio che, in Italia, è stato quanto mai plasticamente

---

di collocarsi in tale scenario da «crisi della civiltà», sostengono che «l'affermazione di un ordine basato sulla concorrenza mercantile vale *non* come esempio di disfacimento del legame sociale ma, al contrario, come principio di giustizia e di possibile coesione. Non rappresenta il pericolo, ma la salvezza. Non minaccia la civiltà ma ne permette, anzi, la rifondazione nell'unica forma adeguata alla realtà presente» (*ibidem*, 62).

Cfr. anche M. Gauchet, *La democrazia contro se stessa*, cit., p. 14, per cui la figura del mercato è stata riproposta «con un vigore mai prima conosciuto e in una accezione incomparabilmente più ampia» rispetto al semplice concetto antico del luogo dello scambio, proprio per risolvere il problema di come «pensare e amministrare questa coesistenza dei singolari, questa compresenza possibile delle monadi».

Per P. DARDOT, C. LAVAL, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista* (2009), Roma 2013, p. 465, nel nuovo capitalismo sembra non ci sia altro che possibilità di vincere per tutti: il soggetto neoliberale non può perdere perché è, contemporaneamente, il lavoratore che accumula capitale e l'azionista che ne gode; l'immaginario del «neo-soggetto» è illuminato dall'idea di poter «performare» senza limiti e godere liberamente dei frutti dell'accumulazione. Per ulteriori approfondite riflessioni sul tema, cfr. A. CANTARO, *Pandemia e scienza giuridica. In divergente accordo*, in *Dir. soc.*, 2/2020, pp. 223 ss., secondo cui la «forma impresa» applicata all'orizzonte esistenziale degli individui comporta per questi ultimi il dovere del «massimo rendimento e godimento estremo».

<sup>42</sup> M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità*, Milano 2001, p. 118.

<sup>43</sup> Inconsapevolezza o ripudio della lezione polanyana che si sposa con la progressiva conversione dei partiti socialdemocratici all'idea neoliberale della superfluità delle garanzie collettive dai rischi sociali del capitalismo (K. POLANY, *La grande trasformazione*, 1944, Torino 2010). Il che, paradossalmente, poteva essere vero (specialmente rispetto ai rischi nel mercato del lavoro) nella fase di gestione keynesiana della domanda aggregata e del pieno impiego da essa indotto, mentre risulta falso proprio nella fase dell'instabilità indotta da globalizzazione e rapidi mutamenti tecnologici, fase che però coincide con l'egemonia delle ricette liberiste sul necessario abbattimento delle tutele collettive: cfr. C. CROUCH, *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Roma-Bari

segnato dalla famosa marcia dei quarantamila nella Torino dell'ottobre del 1980<sup>44</sup>. Ma, in quello stesso torno di tempo, il mutamento di paradigma è segnato anche dal famigerato “divorzio” della Banca d'Italia dal Tesoro<sup>45</sup>, con cui, sostanzialmente, si allineava la politica monetaria al vincolo europeo dello SME del 1979. Contro quest'ultimo, invero, autorevoli esponenti dell'opposizione di sinistra di allora avevano chiaramente preso posizione in Parlamento, per i costi che tale scelta deflattiva imponeva ai lavoratori<sup>46</sup>.

La perdita di capacità conflittuale dei lavoratori – ossia del soggetto collettivo – veniva compensata ricorrendo all'elogio della sovranità individuale: la sottrazione della politica monetaria al controllo democratico valeva a restituire i poteri di sovranità monetaria ai cittadini, così come la liberalizzazione dei capitali valeva a rendere impossibile «togliere ai cittadini italiani il diritto di esprimere il dissenso acquistando un titolo di Stato francese, tedesco, americano»<sup>47</sup>. La liberalizzazione dei capitali avrebbe fatto «cessare la condizione di prestatore-creditore coatto nei confronti dello Stato dei risparmiatori»<sup>48</sup>.

---

2013, pp. 78 ss. All'opposto, il modello socialdemocratico presuppone la possibilità di una “identificazione virtuale” tra i membri di una comunità politica (si presume che tutti siano egualmente flessibili e adattabili alla stessa maniera in cui deve presumersi che tutti sono ugualmente esposti al rischio di essere tagliati fuori dai benefici del mercato): A. SOMEK, *The Social Question in a Transnational Context*, LEQS Paper No. 39, 2011 e U Iowa Legal Studies Research Paper No. 12-14.

<sup>44</sup> Marcia patrocinata dai quadri della Fiat, sostenuta da larghi strati della popolazione urbana, che segnò la rottura dell'unità dei salariati della Fiat e la prima manifestazione di piazza contro il movimento sindacale. Di lì a poco vi fu la sconfitta referendaria di CGIL e PCI nel referendum sulla scala mobile del 1985, in un contesto caratterizzato dalla personalizzazione leaderistica della campagna referendaria impressa dall'allora Presidente del Consiglio Bettino Craxi: A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova 2001, p. 158, nt. 27. Cfr. anche A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna 2003, p. 88.

<sup>45</sup> Voluto dall'allora Ministro del Tesoro Andreatta, d'accordo con l'allora Governatore C.A. Ciampi, ma all'insaputa, prima, e in contrasto, poi, con la sua stessa compagine di Governo: B. ANDREATTA, *Il divorzio tra Tesoro e Bankitalia e la lite delle comari*, apparso su *il Sole 24 ore* del 26 luglio 1991 e disponibile anche online.

<sup>46</sup> *Quando Napolitano era contro l'euro* (23 aprile 2013), *Keynes blog*.

<sup>47</sup> G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, 1993, p. 7 e 389 (oltre a tale individualizzazione della sovranità, veniva magnificato l'effetto che Maastricht avrebbe avuto sul nostro tessuto economico-sociale, anche per ciò che riguarda l'esaltazione della creatività del lavoro, della capacità di innovare e della flessibilità del lavoro: *ivi*, p. 7).

<sup>48</sup> G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia*, *cit.*, p. 45. *Ivi* si magnificava



Si è trattato del ritorno pendolare del tema dell'«individuo sovrano»<sup>49</sup>.

Dal punto di vista costituzionale, si trattò della chiusura di un ciclo, sebbene diversa dalla mera restaurazione dell'ordine liberale precedente allo scoppio delle due guerre mondiali. Dallo stato monoclasse del costituzionalismo liberale si è transitati, prima, a quello pluriclasse del costituzionalismo social-democratico del secondo dopoguerra, per poi rifluire entro una visione monoclasse della società. Ma mentre nello stato monoclasse del liberalismo otto-novecentesco alle classi subalterne veniva preclusa la partecipazione politica (con la limitazione censitaria del voto e con la dichiarazione dello stato d'assedio)<sup>50</sup>, nello stato neoliberale affermatosi tra XX e XXI secolo le classi si sono artificiosamente fuse in un modello di individuo-imprenditore di se stesso, al quale è radicalmente estranea l'aspirazione verso nuovi assetti socio-economici più giusti.

Ma dal punto di vista operativo e, soprattutto, economico, si è trattato di una iper-valorizzazione del ruolo del risparmio rispetto a quello del lavoro. I risparmiatori, come visto nelle citazioni di Carli e Guarino, con le proprie scelte “di portafoglio”, possono svolgere una funzione equivalente a quella del voto, forse anche più incisiva<sup>51</sup>.

I bassi salari, in effetti, venivano compensati dal risparmio, così che, anziché puntare sulle lotte salariali, si è puntato sulla tutela del risparmio con politiche di *austerità* antinflazionistiche. Più che la finanziarizzazione dell'economia, alla radice della crisi sta «l'inclusione delle famiglie lavoratrici nel rango dei capitalisti»<sup>52</sup>. Nell'era dell'accumulazione di stampo finanziario, infatti, all'aumento dei valori sui mercati

---

anche il ruolo implicitamente riformatore degli imprenditori, i quali, grazie alla competizione tra sistemi giuridici nazionali innescata dall'apertura dei mercati, avrebbero potuto migliorare gli stati, costringendoli a riformarsi (*ibidem*, p. 48). In termini non dissimili si esprimeva A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino 1998, pp. 403 ss., ottimista circa le capacità del “vincolo esterno” dell'euro di costringere politica, banche e imprenditori a riformarsi.

<sup>49</sup> GAUCHET, *op. cit.*, p. 43.

<sup>50</sup> R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.* 1/2007, pp. 11 ss.

<sup>51</sup> Ben presto si sarebbe sperimentata l'illusorietà di simile visione, stante la natura oligopolistica e speculativa dei mercati del debito pubblico degli Stati: W. STRECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano 2013, p. 104; M. DOGLIANI, *Il partito come strumento della separazione della politica dall'economia*, in *Dem. e dir.*, 1-2/2011, 500 ss.

<sup>52</sup> P. LEON, *I poteri ignoranti*, Roma 2016, p. 47.

finanziari e dell'accumulazione fa da contraltare il calo dell'adesione dei lavoratori al sindacato, «che non è responsabile della loro ricchezza né della (...) trasformazione [di quest'ultima] in reddito consumabile»; «in un mercato in crescita, i lavoratori tendono a confondere il reddito da lavoro con i redditi finanziari e [con] l'aumento di valore della loro accumulazione (casa, risparmi)»<sup>53</sup>.

Queste citazioni illustrano il senso di un mutamento di prospettiva, avvenuto a partire dagli anni delle fiammate inflazionistiche seguite al crollo di Bretton-Woods, per cui il risparmio tornava ad assumere il ruolo di «atto positivo che consente all'economia di accrescere la propria capacità produttiva»<sup>54</sup>. Un'idea pericolosa, cui veniva offerta anche una sponda costituzionale<sup>55</sup>. Tale punto di vista ribaltava l'insegnamento di Keynes, per cui sono gli investimenti a generare il risparmio, non il contrario, e secondo il quale la scelta di investimento privato è una componente assai volatile, tale da non assorbire completamente l'offerta di risparmio delle famiglie in corrispondenza del pieno impiego. Ne deriva che il risparmio può costituire, dal punto di vista macroeconomico, un elemento negativo, posto che, a parità di investimenti, il suo aumento provoca la caduta del reddito e dell'occupazione, così che dovrebbe apparire stupido, oltre che immorale, ridurre i salari reali per accrescere i risparmi<sup>56</sup>.

Ma, nell'ottica marginalista anti-keynesiana, se è il risparmio a generare gli investimenti (cioè il capitale), «i capitalisti si identificano con i risparmiatori»<sup>57</sup>. All'inverso dell'impostazione classica, in cui i capi-

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 54 e p. 47.

<sup>54</sup> S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, Reggio Emilia 2016, p. 96.

<sup>55</sup> Cfr. S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa 1979, p. 144, il quale, interpretando l'art. 47 Cost., affermava: «nell'incoraggiamento del risparmio emerge un profilo di produzione economica»; la Costituzione tutela il risparmio non per favorire una classe sempre più numerosa di risparmiatori, «quanto perché riconosce al risparmio la funzione fondamentale di ricchezza da destinare attraverso il sistema creditizio agli investimenti e quindi all'incremento della produzione». «Il processo produttivo per mantenersi e progredire ha bisogno di reddito non consumato. La funzione pubblica [deve tutelare il risparmio] (e quindi incoraggiarlo) anche per permettere l'accumulazione di reddito monetario da destinare agli investimenti» (*ibidem*, p. 146). Per A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche*, cit., pp. 218 ss., la Costituzione italiana non avrebbe fatto propria l'impostazione keynesiana dell'intervento correttivo pubblico del mercato per favorire l'occupazione.

<sup>56</sup> S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, cit., pp. 109 ss.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

talisti si appropriano del sovrappiù, in quanto proprietari dei mezzi di produzione, abbiamo qui una visione pacificata dei rapporti tra classi, i quali, in sostanza, vengono fatti scomparire proprio in virtù di quella artificiosa coincidenza di interessi e di funzione.

Il dato teorico è assai interessante e richiama quanto visto sopra per i rapporti di forza tra Stati membri dell'UE. Per i (neo)marginalisti, diversamente dagli economisti classici, è possibile identificare con certezza l'apporto di capitale e lavoro nella creazione di valore; per i classici, diversamente, tale apporto dipendeva dai rapporti di forza. Se, nei marginalisti, capitale e lavoro cooperano armonicamente nella produzione e i rapporti di forza scompaiono dall'orizzonte, nei classici poteva al più esservi compromesso tra due classi sociali che restavano, però, antagoniste<sup>58</sup>.

Ed è qui che entra in gioco il ruolo del diritto, quale dispositivo non neutro di regolazione del conflitto, che ha di mira, principalmente, il riequilibrio delle forze in campo, secondo la metafora del tiro alla fune evocata dagli economisti anti-marginalisti<sup>59</sup>. Se però il conflitto è neutralizzato e tutto è ricondotto, nelle dottrine economiche marginaliste, alla "naturalità" degli equilibri (per cui esisterebbe un tasso *naturale* d'interesse, un tasso *naturale* di disoccupazione, ecc.), finisce neutralizzato anche il diritto, almeno quello "politico", ossia frutto di scelte politiche. Il diritto si riduce a dispositivo tecnico, strumentale al raggiungimento e al mantenimento di quegli stati di equilibrio *naturale*. Al pari di questi, anche il diritto diventa, pertanto, misurabile da un punto di vista oggettivo, valutabile "tecnicamente" e non più "politicamente"<sup>60</sup>.

Questo del ruolo del diritto, degradato da parametro dei comportamenti di persone e istituzioni a oggetto di misurazione quantitativa, è un paradosso emblematico. Celebrato come elemento centrale nel trainare l'integrazione europea (*integration through law*)<sup>61</sup>, il diritto ha

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 106 (il quale riferisce ad Albert Hirschmann la metafora del tiro alla fune); A. BARBA, M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, cit., p. 129.

<sup>60</sup> Cfr., se si vuole, A. GUAZZAROTTI, *La subordinazione degli Stati al potere dei mercati finanziari attraverso la misurazione competitiva del diritto*, in *Pol. dir.*, 3/2018, pp. 387 ss.; ID., *Sovranità statale e vincolo finanziario. Potere pubblico e potere privato nel governo degli Stati europei*, in *Diritto costituzionale*, n. 2/2018, pp. 105 ss. (con particolare riferimento al ruolo delle agenzie di *rating* sul condizionamento delle politiche degli Stati).

<sup>61</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea*, cit., pp. 559 s.; G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit., pp. 121 ss.

ottenuto tale crescente centralità a prezzo dello svilimento del suo ruolo, costituzionalizzato nel secondo dopoguerra, ossia quello di regolatore del conflitto tra classi e tra forze politiche<sup>62</sup>. Ma se, appunto, nelle verità oggettive dei marginalisti non c'è conflitto, né la necessità di un compromesso tra capitale e lavoro; se l'inflazione non è più l'indice che il "tiro alla fune" tra questi ultimi è ancora in corso<sup>63</sup>; se l'equilibrio economico si raggiunge *aliunde*, quel "tiro alla fune" non ha più molto senso e il diritto è chiamato solo a servire l'economia, nella sua versione *mainstream*, operando quelle deregolamentazioni, semplificazioni, liberalizzazioni, ecc., che consentono il raggiungimento degli equilibri naturali<sup>64</sup>.

## 6. Il ruolo centrale della misurazione delle performance economiche

Se il risparmio crea gli investimenti e tutto è destinato a raggiungere un equilibrio "naturale", l'intervento pubblico diventa superfluo, anzi inutilmente perturbatore. Il livello sovranazionale, in tale ideologia, non è pertanto chiamato a svolgere funzioni di "super-stato", o di stato federale, bensì quello di "messa in forma" delle società nazionali, nei termini di una loro capacità concorrenziale<sup>65</sup>.

Lo strumento più consono a perseguire tale obiettivo diventerà, almeno da Maastricht in poi, quello della misurazione. Si tratta di misurazioni gestite a livello sovranazionale (in cui, accanto alla Commissione europea, partecipano membri dei governi nazionali: Consiglio europeo e Consiglio Ecofin) dirette a imporre quel famoso "vincolo esterno" agli stati nazionali e alle loro economie. La misurazione delle grandezze economiche funge, nell'UE(M), da leva per l'esercizio di

<sup>62</sup> Cfr. R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, cit.; G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari 2010, pp. 186 ss., 193; M. DANI, *The Rise of the Supranational Executive*, cit., p. 400, che si richiama a Dieter Grimm.

<sup>63</sup> Secondo l'immagine di Hirschmann utilizzata da Cesaratto: cfr. *supra*.

<sup>64</sup> Si è trattato anche della via "europea" al recupero di redditività del capitale: il programma di privatizzazioni dei servizi pubblici, in particolare, serve proprio ad ampliare, in situazione di stagnazione della domanda, le capacità "estrattive" del capitale, con la connessa erosione della funzione legittimante offerta dalla redistribuzione al potere politico: cfr., se si vuole, A. GUAZZAROTTI, *Sovranità statale e vincolo finanziario*, cit., p. 90 ss.

<sup>65</sup> W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 1/2000, pp. 18 ss.

poteri monitori ed eventualmente sanzionatori. Ma è la misurazione in sé, più che la minaccia di sanzioni istituzionalizzate nei Trattati, a valere come surrogato di strumento di governo delle economie – e delle società – nazionali<sup>66</sup>.

Il fascino della neutralità e tecnicità di tali misurazioni era ciò che ha permesso la legittimazione del crescente potere dell'UE: neutralità e tecnicità valevano, infatti, a sfuggire alla trappola della discrezionalità politica, impossibile da esercitare in un'unione meramente economico-monetaria, ossia, impossibile da esercitare in assenza di un'unione politica. Il livello sovranazionale risultava (e risulta), infatti, dotato di molte reti tecnocratiche ma sfornito di reti politiche adeguate. Un fascino che ha avuto facile presa, a partire almeno dagli anni Novanta del secolo scorso per giungere fino alla crisi economica iniziata nel 2008, su elettorati come quello italiano, in gran parte diffidenti verso le proprie classi politiche, tradizionalmente dipinte come corrotte e poco competenti<sup>67</sup>.

La crisi economica inauguratasi nel 2008 ha impietosamente smentito questa ideologia “anti-politica”.

Era già noto che la semplificazione insita nelle misurazioni delle performance economiche dei singoli stati recasse con sé limiti teorici gravi<sup>68</sup>. Ma a risultare decisivo nell'alimentare anche nel pubblico più vasto lo scetticismo verso le misurazioni è stata la crisi economica e gli effetti sperequati che essa ha prodotto negli Stati membri dell'UE(M)<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita: una discussione critica*, in *Quaderni del Dipartimento di economia politica e statistica dell'Università di Siena*, n. 626, aprile 2014, reperibile online.

<sup>67</sup> A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011, p. 13. Analizza criticamente le tendenze antiparlamentariste (imputazione al Parlamento degli squilibri della finanza statale), manifestatesi a inizio anni novanta del secolo scorso prima sulla stampa poi in ambienti istituzionali, come Ministero del Tesoro e Corte dei Conti, P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna 1993, pp. 12 ss. Sulla «vulgata ideologica» per cui, a governi multipartitici di coalizione formati nel quadro di una democrazia costituzionale proporzionale e consensuale, si assocerebbero «bassa crescita del Pil e ogni altro genere di inefficienza economica», cfr. criticamente O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Dir. pubb.*, 3/2015, pp. 855 ss.

<sup>68</sup> M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita*, cit., p. 12: «vi sono dunque ovvie ragioni, teoriche e pratiche, che militano contro la possibilità di “semplificare” il quadro istituzionale-regolativo mediante indicatori elementari» o aggregati di tali indicatori.

<sup>69</sup> S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea*, cit., pp. 569 ss. spec. 575.

Le misurazioni si sono rivelate fatalmente “tendenziose”, quel che è peggio, la loro “tendenziosità” è risultata non essere indipendente dalle preferenze degli Stati membri egemoni nell’UE(M), bensì affetta da “idiosincrasie nazionali”. Il più discutibile e contestato esempio di tale tendenziosità è dato dal calcolo dell’*output gap* dei singoli Paesi da parte della Commissione, ossia il calcolo dello scostamento tra Pil effettivo e Pil “potenziale”, il quale condiziona i margini di manovra per politiche fiscali espansive anticicliche<sup>70</sup>. La sua concezione – preparata nelle cucine della Commissione al di fuori dei Trattati e del diritto derivato – è tale da rispecchiare l’idiosincrasia tedesca (e degli altri Paesi satelliti) per l’approccio keynesiano ai problemi di crisi della domanda<sup>71</sup>. Si tratta di uno strumento di misurazione più volte contestato dai governi degli Stati “mediterranei”<sup>72</sup> e di cui, finalmente, la stessa presidente in carica della BCE, Christine Lagarde, è disposta ad

<sup>70</sup> Tanto più è elevato l’*output gap*, tanto più vi sarebbero risorse sottoutilizzate per la crescita del Pil nazionale, con ciò giustificandosi più robusti interventi pubblici finalizzati a contrastare il ciclo economico che non consente lo “spontaneo” convergere verso il pieno impiego dei fattori di produzione, primo fra tutti il lavoro.

<sup>71</sup> Il calcolo del Pil potenziale, infatti, risente molto della stima della c.d. “disoccupazione strutturale” (nozione coniata dalla Scuola di Chicago di Milton Friedman, volta a fissare la soglia di disoccupazione oltre la quale le politiche espansive pubbliche produrrebbero occupazione solo nel breve periodo, cagionando al contempo uno stabile accrescimento dell’inflazione): il metodo di calcolo utilizzato dalla Commissione sottostima sistematicamente l’influenza che la caduta della domanda aggregata può avere sulla caduta dell’occupazione (C. COTTARELLI, F. GIAMUSSO, C. PORELLO, *Politica di bilancio ostaggio della stima del Pil potenziale* (4 novembre 2013), *La Voce.info*), rispecchiando evidentemente la visione tedesca che esorcizza i pericoli inflazionistici delle politiche di sostegno alla domanda. Il calcolo per l’Italia fatto dalla Commissione ha visto tale “disoccupazione strutturale” crescere dal 7% del 2007 all’11% del 2014, mentre per la Spagna, esso era giunto addirittura al 21%, costringendo la Commissione ad adottare un metodo *ad hoc* per il Paese iberico, senza però generalizzarlo per non allentare la pressione sulle riforme strutturali degli altri Paesi (cfr. V. SCHMIDT, *The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy. “Governing by the Rules” and “Ruling by the Numbers”*, in M. BLYTH, M. MATTHIJS (eds.), *The Future of the Euro*, New York 2015, nt. 76). Per una critica approfondita, cfr. O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli 2016, pp. 409 ss., in cui si evidenziano gli effetti pro-ciclici di tale metodologia.

<sup>72</sup> Cfr. la lettera inviata dai Ministri economici di Italia, Spagna, Portogallo e Francia il 4 maggio 2017 alla Commissione al fine di rivedere le metodologie di calcolo del PIL potenziale ai fini della definizione del deficit strutturale: A. BARBERA, *Il fronte del Sud all’Europa: “Cambiare le regole sui conti”*, *La Stampa* del 5 maggio 2017; già nel Consiglio europeo tenutosi ad Amsterdam il 23 aprile 2016, si era preso l’impegno

ammettere la tendenziosità, sia pure nel linguaggio felpato delle istituzioni europee<sup>73</sup>.

Ma casi ulteriormente emblematici si sono registrati nelle politiche monetarie della BCE e nell'andamento salariale.

Con riguardo alle politiche monetarie, l'ostinato approccio restrittivo portato avanti al vertice della BCE sia da Trichet che dal primo Draghi, si è contraddittoriamente fondato su metodi di calcolo dell'inflazione che, una prima volta, hanno dato enfasi all'andamento crescente dei prezzi energetici, per poi rifiutarsi di considerare la successiva discesa di tali prezzi, al fine di revocare la precedente stretta sui tassi d'interesse che stava mettendo in crisi Paesi come l'Italia<sup>74</sup>. Visto dagli Stati Uniti, il metodo è semplicemente erroneo e tendenzioso, improntato com'è ad assecondare le idiosincrasie tedesche verso l'inflazione<sup>75</sup>.

Per venire alle misurazioni relative all'andamento salariale, stavolta le critiche sono mosse proprio da un noto economista tedesco, Heiner Flassbeck, già ai vertici della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD) dal 2003 al 2012. Quest'ultimo, in più occasioni, ha stigmatizzato l'influenza che ha l'andamento divergente del tasso di crescita salariale rispetto alla produttività sulla mancata convergenza, nell'Eurozona, verso un comune tasso d'inflazione (come noto, stabilito fin dall'origine al 2% dalla BCE, in linea con la prassi delle altre maggiori Banche centrali, tra cui la Fed)<sup>76</sup>. Ed è proprio la Germania quella che ha incrementato i salari assai meno della produttività, con ciò violando l'obiettivo inflazionistico comune,

---

(non mantenuto) a rivedere i metodi di calcolo del saldo strutturale, concentrandosi su dati meno manipolabili del PIL potenziale, quali l'evoluzione della spesa pubblica.

<sup>73</sup> Cfr. il discorso della Presidente Lagarde del 30 settembre 2020, disponibile online sul sito della BCE. Cfr. la valutazione "politica" datane da economisti austriaci: «*Philipp Heimberger: "Un parametro Ue ha costretto l'Italia a vivere al di sotto dei suoi mezzi, ora anche Lagarde lo ammette"*», sul sito dell'*Huffington Post Italia*, 10 ottobre 2020. La presa di posizione della Lagarde era già stata anticipata dallo *European Fiscal Board* nell'agosto del 2019 (*Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, sul sito ufficiale dello stesso *European Fiscal Board*).

<sup>74</sup> A. MODY, *Eurotragedy. A drama in nine acts*, New York 2018, pp. 304 ss.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 315 ss. Cfr. anche B. EICHENGREEN, *Hall of Mirrors. The Great Depression, the Great Recession, and the Uses – and Misuses – of History*, New York 2015, pp. 8 e 370 ss.

<sup>76</sup> H. FLASSBECK, C. LAPAVITSAS, *The Systemic Crisis of the Euro. True Causes and Effective Therapies*, Berlino, Rosa Luxemburg Stiftung, 2013, pp. 7 ss., disponibile online.

ma risultando all'apparenza un modello di successo per gli altri Paesi, stante l'aumento dell'export che tale prassi comporta. Il che è avvenuto senza che i guardiani delle misurazioni nell'UEM (BCE e Commissione) se ne avvedessero, almeno non tempestivamente<sup>77</sup>.

Il conflitto tra Stati europei, uscito dalla porta grazie all'approccio tecnocratico di Maastricht, è rientrato dalla finestra, a seguito degli effetti asimmetrici che determinate tecniche di misurazione hanno prodotto e stanno producendo.

## 7. Il mutamento del significato del riformismo e delle istituzioni "neutrali"

Come la misurazione delle *performance* economiche degli Stati abbia potuto raggiungere una simile centralità nel governo delle comunità nazionali lo si comprende a partire dal mutamento del concetto di riformismo.

Un tempo le riforme erano sinonimo di redistribuzione, comportando per definizione una certa dose di (legittima) conflittualità sociale che partiti e sindacati erano chiamati a interpretare e gestire<sup>78</sup>.

Poi le riforme sono diventate sinonimo di crescita economica, quale effetto potenziale della rimozione degli ostacoli al mercato, nel presupposto che a quest'ultimo potesse essere affidata (anche) la missione della giustizia sociale, stante le "scientificamente dimostrate" capacità del mercato di un'efficiente allocazione delle risorse. In questa seconda versione, le riforme non possono essere associate alla conflittualità, stante la stigmatizzazione che deriverebbe dall'opporvi alla crescita economica attesa quale esito di tali riforme. Se le riforme, dunque, coincidono soltanto con lo spostamento dei sistemi sociali da equilibri inefficienti a efficienti, non esiste spazio per il conflitto e la crescita attesa vale a comprare il consenso<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>78</sup> Il noto "piano Beveridge" del 1943 presentava l'esigenza di intervento nell'economia come un problema *distributivo*, non produttivo; ancora nel 1987, Luciano Lama, in qualità di segretario del maggior sindacato italiano, definiva le riforme come mutamenti «strutturali nei rapporti tra le diverse classi sociali»: M. ZENEZINI, *Riforme economiche e crescita*, cit., p. 2.

<sup>79</sup> *Ibidem*, pp. 3 ss.



Il buon funzionamento delle democrazie, secondo questa nozione di riformismo, avrebbe implicato la depoliticizzazione dei temi economici<sup>80</sup>.

Questo slittamento della portata semantica del riformismo ha comportato l'introduzione di un moto contrario a quello del costituzionalismo del secondo dopoguerra. Se le costituzioni uscite dai totalitarismi (ivi compresi i casi in cui tale uscita è stata tardiva, come Portogallo e Spagna) mirano a legittimare il conflitto politico (attraverso la costituzionalizzazione del ruolo di partiti e sindacati, del diritto di sciopero, dei diritti dei lavoratori e del dovere di perseguire politiche di pieno impiego, cui si contrappone l'eloquente silenzio circa l'obbligo di garantire la stabilità dei prezzi o il pareggio di bilancio), le stesse costituzioni si premurano, poi, di introdurre dei nuovi poteri "neutrali", le corti costituzionali, chiamate a evitare la degenerazione della logica amico/nemico in cui il conflitto politico rischia di degenerare, specie in società così disomogenee come quella italiana e degli altri Paesi che avevano visto crescere al loro interno il germe del fascismo e del nazismo<sup>81</sup>.

Specularmente, il costituzionalismo degli anni Novanta del secolo scorso, sbocciato con l'affermarsi del modello unico del liberalismo statunitense dopo il collasso dei Paesi dell'Est Europa, ma già seminato almeno a partire dalla fine di Bretton-Woods negli anni Settanta, ha seguito un moto opposto. Alla legittimazione del conflitto politico si è sostituita la costituzionalizzazione dell'economico, nel senso di sottrarre quest'ultimo alla politica.

Anche questo costituzionalismo ha i suoi poteri "neutrali", il cui modello è costituito dalla costituzionalizzazione dell'indipendenza della banca centrale, al fine dichiarato di garantire la credibilità della politica monetaria statale. Si tratta di un modello che solo nell'UE(M) ha potuto, invero, realizzarsi nella sua purezza. Ma, pur facendo astrazione di tale modello estremo, la logica della banca centrale indipendente è opposta a quella dell'introduzione delle corti costituzionali. La banca centrale indipendente serve, infatti, a sterilizzare il conflitto sociale, non a preservarne la legittimazione<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 7, in cui si riporta un editoriale del Financial Times del 2000.

<sup>81</sup> Cui non si sottrae neppure la Francia di Vichy.

<sup>82</sup> Sull'erroneità dell'analogia tra indipendenza della politica monetaria e *judicial review of legislation*, cfr. O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, cit., pp. 292 ss.

Vero è che, già molto prima dell'instaurarsi della Banca centrale indipendente nella dimensione sovranazionale dell'UE, lo stesso modello di giudizio di costituzionalità delle leggi stava subendo un mutamento significativo all'insegna del riduzionismo, come si cerca di illustrare nel prossimo paragrafo.

## 8. Semplificazione dei bilanciamenti e loro deformazione

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE ci offre un esempio eloquente di una tra le tecniche di elusione del conflitto che fin qui si sono illustrate, quale quella della semplificazione dei beni costituzionali in gioco in determinati conflitti giurisdizionali.

Il caso *Grogan*<sup>83</sup> esprime bene tale tecnica giurisprudenziale: dal punto di vista costituzionale di ciascuno dei due ordinamenti coinvolti, quello irlandese – ove l'aborto era ed è penalmente sanzionato – e quello britannico, ove era ed è legale, entro i limiti di legge, il conflitto appariva intrattabile, se non al costo di smentire frontalmente uno dei due ordinamenti. Ma il punto di vista della regolazione del mercato unico, il problema può essere riconfigurato nella questione se l'aborto possa essere qualificato in termini di servizio economico oppure no. Di qui la soluzione del caso prescelta dalla Corte di giustizia, nel senso di ritenere non sufficientemente qualificato il legame con la libertà di prestazione dei servizi tutelata dal TCE, posto che la propaganda dei servizi abortivi offerti in Inghilterra era, sì, penalmente sanzionata in Irlanda, ma non era effettuata dalle stesse cliniche che tali servizi offrivano, bensì da associazioni di volontari senza collegamenti con queste ultime.

Non avendo l'autorità per gestire simili conflitti in termini olistici, sovrapponendo un proprio bilanciamento costituzionale a quello vigente negli ordinamenti nazionali a confronto, la Corte di giustizia adotta la prospettiva funzionalista e, rifuggendo un giudizio di valore (sulla immoralità delle pratiche abortive o sulla libertà e la salute della donna), risolve la questione nel merito con gli strumenti di cui dispone. In maniera meno rassicurante, tuttavia, tale metodo di interpretazione dei Trattati europei ha fatto assumere alle libertà economiche in

---

<sup>83</sup> Corte di giustizia, sentenza 4 ottobre 1991, causa C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd contro Stephen Grogan e altri*.

essi consacrate «connotazioni assolutamente squilibrate difficilmente ipotizzabili in un ordinamento dotato sin dall'origine di un più vasto orizzonte di obiettivi»<sup>84</sup>.

Questo spunto ci offre l'occasione di introdurre il prossimo tassello della mappatura del riduzionismo operato dal diritto comunitario (oggi: dell'Unione) sui delicati equilibri costituzionali degli Stati membri, in particolare del nostro ordinamento.

Si tratta del potere attribuito dalla CGUE ai giudici nazionali di disapplicare il diritto interno contrastante con il diritto comunitario. Un potere ricavato da una lettura creativa dei Trattati europei che ormai non viene più messa in discussione<sup>85</sup>, ma che, oltre a infrangere la volontà dei *Drafters* dei Trattati<sup>86</sup>, comportava una profonda modificazione di senso del giudizio di legittimità delle leggi, in quegli ordinamenti che riservano alla Corte costituzionale tale funzione.

Il potere di disapplicazione del diritto legislativo interno (statale ma anche regionale) affidato al singolo giudice valeva a eludere conflitti costituzionali, dirottandoli sul binario funzionalista del rispetto delle norme sovranazionali dettate – in prevalenza – a tutela della concorrenza e dei diritti dei consumatori. Per cui, in presenza di norme legislative nazionali ispirate alla tutela di uno o più beni costituzionali (come la salute, l'ambiente, o la tutela di livelli occupazionali) ma contrarie a una delle quattro libertà economiche fondamentali dei Trattati, a contare non era tanto l'esigenza di pesare adeguatamente un interesse contro l'altro, senza privilegiare aprioristicamente le libertà economiche, bensì semplicemente il dato “tecnico” della natura autoapplicativa della norma comunitaria invocata a parametro. Se tale natura autoapplicativa sussisteva – e per questo accertamento il giudice comune poteva eventualmente interrogare la Corte di giustizia –, il conflitto normativo poteva essere risolto immediatamente dal giudice comune,

<sup>84</sup> F. DENOZZA, Viking & Laval: *un bilanciamento “mostruoso”?*, in S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI, S. LORENZON, *I diritti dei lavoratori nelle carte europee dei diritti fondamentali*, Napoli 2012, p. 245. Cfr. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995; M. LUCIANI, *Il lavoro autonomo della prostituta*, in *Quad. cost.*, 2/2002, pp. 398 ss.

<sup>85</sup> Anzi, che ha trovato conferma nella Dichiarazione relativa al primato n. 17, annessa al Trattato di Lisbona, dopo che lo stesso primato era stato “esibito” all'art. I-6 dell'abortito Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa del 2004.

<sup>86</sup> K. ALTER, *Establishing the Supremacy of European Law*, Oxford-New York, 2001, pp. 183 ss.

senza l'inutile intralcio dell'incidente di costituzionalità. Ma essendo la norma comunitaria direttamente applicabile da parte del giudice comune, con priorità rispetto alla norma nazionale contrastante, ne derivava l'irrelevanza dell'eventuale questione di legittimità costituzionale posta sul diritto legislativo interno. Stante la priorità logica insita nel giudizio sulla rilevanza, rispetto a quello sulla fondatezza, le questioni poste al Giudice delle leggi per contrasto con il diritto comunitario autoapplicativo venivano ritenute inammissibili, secondo il noto protocollo della «doppia pregiudizialità»<sup>87</sup>. I casi di conflitto venivano, con tale strumento di riparto, allontanati dalla Corte costituzionale ogniqualvolta fosse possibile rinvenire nel diritto comunitario (oggi: dell'UE) una norma immediatamente regolativa del caso della vita dedotto in giudizio.

Oltre ad aver costituito per molto tempo un pragmatico ed efficace dispositivo di stemperamento dei conflitti tra ordinamenti e tra Corti, tale meccanismo rappresenta anche un dispositivo di occultamento dei conflitti di valore intrinseci alle puntuali antinomie che possono “discretamente” deflagrare nelle singole cause, grazie alla trasformazione di tali conflitti di valore in questioni tecniche, sulla natura autoapplicativa o meno delle norme sovranazionali<sup>88</sup>.

Quello che, in realtà, tale protocollo ha introdotto nell'ordinamento italiano è stato il sindacato diffuso sulle leggi, sia pure in un settore che all'inizio si presentava come materialmente ristretto e, quasi, “specializzato”, come quello relativo alla liberalizzazione dei mercati<sup>89</sup>. Se non che, tale sindacato diffuso ha una valenza intrinsecamente riduzionista, almeno se collocato in un ordinamento che si pretendeva retto da una Costituzione pluralista e “lunga”, come quella repubblicana.

<sup>87</sup> Sulle evoluzioni subite dall'originario protocollo della “doppia pregiudizialità” nella giurisprudenza costituzionale più recente, cfr., *ex multis*, C. PADULA, *Le “spinte centripete” nel giudizio incidentale di costituzionalità*, in *Questione giustizia* (23 ottobre 2020); C. CARUSO, A. MORRONE, F. MEDICO (cur.), *Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna 2020.

<sup>88</sup> M. CARTABIA, *Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di “doppia pregiudizialità”, comunitaria e costituzionale*, in *Foro it.* 1997, pp. 222 ss.: F. GHERA, *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Giur. Cost.* 2000, pp. 1193 ss.

<sup>89</sup> Cfr. la nota sent. n. 183 del 1973 della Corte costituzionale, in cui – riecheggiano la sentenza del 15 luglio 1964 della Corte di giustizia, C-6/64, *Costa c. Enel* – si parla di «preciso criterio di ripartizione di competenza per le materie analiticamente indicate» nel TCE.

Come ammoniva Carlo Mezzanotte, proprio alla vigilia della famosissima sentenza *Granital* della Corte costituzionale (n. 170 del 1984), la scelta di attribuire a un organo *ad hoc* il potere di sindacato accentratto sulla costituzionalità delle leggi rappresenta l'istituzionalizzazione dell'idea di unificazione ideologico-valoriale insita in una costituzione pluralista. Tale unificazione, lungi dall'essere realizzata immediatamente e una volta per tutte dalla Costituzione repubblicana, viene da questa attivata nei termini di «aspettativa di unificazione», posto che se l'unificazione fosse già raggiunta, *si eliminerebbero l'alternatività dei fini e degli interessi, con la conseguente rimozione dei conflitti e abolizione della politica*<sup>90</sup>. Da tale necessario iato tra Costituzione e legge, deriverebbe anche l'impossibilità di un sindacato diffuso sulle leggi: se, infatti, il rapporto tra Costituzione (pluralista) e legge non deve mai essere di pura e semplice derivazione, e se non può mai affermarsi che la Costituzione sia penetrata tutta nell'ordinamento legislativo, al contrario, il sindacato diffuso procede proprio «dall'idea di una perfetta compenetrazione tra Costituzione e ordinamento legale», secondo lo schema della nullità degli atti legislativi, privi del titolo per entrare nell'ordinamento<sup>91</sup>. Il sindacato diffuso, applicato a una costituzione lunga, presuppone allora «l'identificazione della costituzione con un determinato e contingente assetto normativo, il quale non tanto configurerebbe un'attuazione diretta, quanto una riduzione della complessità costituzionale, e con essa, una sostanziale vanificazione dell'istanza di unità in base a valore»<sup>92</sup>.

All'impossibile e sempre rimandata «unificazione dei valori» di cui parla Mezzanotte, si è sostituita una più prosaica semplificazione della complessità dei valori: come la Corte costituzionale, per Mezzanotte, era incaricata di tenere sempre viva l'istanza di attualizzazione delle aspettative di unificazione ideologica poste dalla Costituzione pluralista, così la Corte di giustizia in alleanza con la rete puntiforme dei giudici comuni nazionali si è incaricata di realizzare quella semplificazione dei valori in ossequio al c.d. funzionalismo<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma 1984, p. 109.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 127.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 128.

<sup>93</sup> Cfr., se si vuole, A. GUAZZAROTTI, *Logica competenziale dell'UE e sindacato diffuso sulle leggi: alle origini del riduzionismo della Costituzione italiana*, in *DPCE*, 3/2019, pp. 803 ss.

## 9. Covid-19 e UE: un ritorno alla complessità della politica?

Difficile dire se la crisi pandemica tuttora in corso abbia innescato un mutamento di paradigma negli individui, facendo iniziare loro un doloroso cammino dall'*homo oeconomicus* neoliberale all'*homo civilis*<sup>94</sup>.

Più prosaicamente ci si limiterà a indagare l'ipotesi se un mutamento istituzionale si sia innescato nell'UE e negli Stati membri. Se è plausibile la tesi che i governi di questi ultimi, dopo la fine dei "trenta gloriosi", abbiano fatto ricorso all'UE per costringere le proprie società all'accettazione delle dolorose cure dimagranti del welfare e, più in profondità, all'accettazione del nuovo paradigma neoliberale<sup>95</sup>, assai incerto è che possa verificarsi l'inverso. Ossia, che i governi degli Stati membri, pressati dal crescente scontento popolare verso le politiche fin qui impartite, possano utilizzare l'UE per invertire il paradigma neoliberalista, sfruttando l'occasione offerta dalla necessità di reagire al comune nemico della pandemia e agli effetti sulle economie (e sulle classi sociali) che questa produce<sup>96</sup>.

Si tratterebbe di un mutamento di visione nelle élite e negli elettori nazionali tale da prefigurare nell'UE un dispositivo di governance – se non proprio di governo – capace di meglio operare scelte di spesa pubblica, in maniera più responsabile e meno "clientelare" di quanto potrebbero fare le classi politiche nazionali (siano esse centrali, regionali o locali), se lasciate a se stesse. Il che contribuirebbe a disinnescare una delle critiche più popolari della dottrina della *Public Choice*<sup>97</sup>.

Non c'è dubbio che un simile mutamento renderebbe assai più complesso il fare politica a livello europeo, oltre che, tutto sommato, anche a livello nazionale, per le difficili mediazioni che politiche pubbliche di spesa – e non di mero taglio o dismissione di servizi pubblici – comportano, stante le implicazioni redistributive di tali politiche, le

---

<sup>94</sup> A. CANTARO, *Pandemia e scienza giuridica*, cit., pp. 230 ss.

<sup>95</sup> C. J. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford 2012, richiamato da M. DANI, *The Rise of the Supranational Executive*, cit., p. 409.

<sup>96</sup> Sull'impatto economico sperequato che la pandemia produce sulla società italiana, cfr. M. FRANZINI, *Pandemia, welfare state e imposte patrimoniali* (14 dicembre 2020), in *Questione giustizia*.

<sup>97</sup> Cfr. A. MASTROPAOLO, *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia*, cit., p. 1619.

quali impongono l'esigenza di accordarsi sulle fonti di copertura di tali spese<sup>98</sup>.

Rispetto a Paesi come la Germania, questo cambio di visione comporterebbe l'archiviazione del modello di "solidarietà" competitiva che era stato venduto all'opinione pubblica tedesca, al fine di convincerla a rinunciare al marco, assieme con il tabù della "transfert Union"<sup>99</sup>. Un mutamento assai arduo, che implica la necessità di influire sulla formazione dell'opinione pubblica, specie quella della Nazione egemone nell'UE, invertendo la tendenza a considerare parassitari i popoli dell'Europa mediterranea<sup>100</sup>. Si tratta di un mutamento, tuttavia, imprescindibile, posto che un sensibile aumento del bilancio dell'UE, laddove mai questo diventasse strutturale e non meramente congiunturale come per il "Next Generation EU" (cfr. *infra*), non potrebbe che condurre la Germania a rimettere in discussione l'attuale distribuzione dei seggi nel PE, con un sensibile aumento della presenza di parlamentari tedeschi<sup>101</sup>. A quel punto, però, avremmo affidato un potere di spesa "para-federale" a un'istituzione dominata – più di quanto non lo sia già oggi – da politici portatori di una visione avversa all'indebitamento pubblico e, forse, anche agli investimenti pubblici, consolidando la tendenza dell'Eurozona a praticare la pericolosa via del mercantilismo (che ha portato l'UE ad accumulare poco rassicuranti *surplus* commerciali rispetto al resto del mondo: cfr. *supra*, § 3).

<sup>98</sup> Si tratterebbe dell'inizio di un'inversione del senso di marcia del processo di integrazione europea, il quale si è presentato, fin qui, come antitetico a quello registrato negli USA, in cui la dimensione federale si è rafforzata a partire dalla creazione di istituzioni di welfare centralizzate durante il New Deal di F.D. Roosevelt, quale reazione alla crisi economica del 1929; al contrario, nell'UE la crisi economica del 2008 ha innescato il processo inverso, ossia un rafforzamento di poteri sovranazionali per smantellare più efficacemente e rapidamente il welfare nazionale: M. DANI, *The Rise of the Supranational Executive*, cit., p. 420. Per interessanti comparazioni con la storia del federalismo americano, cfr. G. PIGA, *L'interregno. Una terza via per l'Italia e l'Europa*, Milano 2020.

<sup>99</sup> W. STRECK, *Il modello sociale europeo*, cit., pp. 18 ss.

<sup>100</sup> Per uno spiraglio in tal senso, cfr. L. BACCARO, B. BREMER, E. NEIMANN, *German voters and Eurobonds*, Max Planck Institute for the Study of Societies (9 aprile 2020), disponibile *online*.

<sup>101</sup> Come già prefigurato dal BVerG nel noto Lissabon-Urteil: BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 und 2 BvR 182/09 (BVerGE 123, 267), del 30 giugno 2009, § 216. Una traduzione in italiano della sentenza, curata dal compianto Professor J. Luther, è disponibile sul sito della Corte costituzionale italiana.

L'argomento dell'affidamento di poteri di spesa pubblica – e connessa tassazione – in favore del livello sovranazionale (a quel punto, “proto-federale”), non è completamente nuovo: già negli anni Novanta del secolo scorso v'era la tendenza a vedere nella gestione dei fondi strutturali comunitari un mezzo migliore per le Regioni italiane interessate, rispetto alla gestione della “perequazione territoriale” ad opera del governo centrale (la tanto vituperata “Cassa del mezzogiorno”)<sup>102</sup>.

Ma se nel passato l'UE era stata portatrice solo di eventuali tecniche di razionalizzazione della spesa pubblica (c.d. “*spending review*”), l'assenza di un bilancio “para-federale” aveva reso tale ruolo alquanto evanescente, se non spesso accondiscendente con l'esigenza del governo nazionale di dirottare i cofinanziamenti comunitari verso iniziative di spesa che poco giovavano alla perequazione territoriale, tradendo così la stessa *ratio* dei fondi strutturali europei<sup>103</sup>. Più in generale, la reazione dell'UE alla crisi economica innescata nel 2008 si è ridotta a offrire uno stimolo europeo al finanziamento di investimenti privati che, probabilmente, vi sarebbero stati comunque, senza alcun vero riequilibrio strutturale tra aree economiche divergenti<sup>104</sup>.

Potrebbe dirsi che oggi, a differenza di ieri, l'UE disponga dei presupposti per un nuovo approccio al tema degli investimenti pubblici e, volendo, al sostegno pubblico della domanda, secondo l'ispirazione keynesiana. Se negli anni della crisi economica, i governi degli Stati membri hanno preferito mettere in una “cassaforte” esterna all'UE i contributi finanziari per il salvataggio degli Stati debitori (i vari “fondi salva-Stati” poi istituzionalizzati nel famigerato MES)<sup>105</sup>, con ciò sot-

---

<sup>102</sup> Cfr., se si vuole, A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in AIC, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Napoli 2019, p. 460, nt. 106.

<sup>103</sup> Cfr. A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, *Mezzogiorno e “crisi” delle politiche regionali*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 1/2016, p. 113 ss.; A. DEL MONACO, *Sud colonia tedesca. La questione meridionale oggi*, Roma 2017, pp. 261 ss.

<sup>104</sup> S. GORDON, *Junker's European investment plan: the rhetoric versus reality* (29 marzo 2017), *Financial Times*. La stessa Banca Europea per gli Investimenti ha riconosciuto che la struttura del Piano europeo è «meno adeguata» a risolvere l'andamento ciclico del calo di investimenti nelle economie più deboli dell'UE: EIB, *Evaluation of the European Fund for Strategic Investments* (giugno 2018), p. 3 (disponibile online, al sito ufficiale della BEI).

<sup>105</sup> G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in ID., *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna 2012, pp. 396 ss.



traendoli alla gestione diretta della Commissione e al controllo democratico del Parlamento europeo<sup>106</sup>, oggi tali contributi finanziari vengono incanalati nel bilancio pluriennale dell'UE.

È noto, infatti, che il “*Next Generation EU*” approvato nel (lungo) Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020<sup>107</sup> ha previsto la raccolta sui mercati finanziari di un ammontare pari a ben 750 miliardi di euro da parte della Commissione, al fine di attribuire tale somma ai singoli Stati membri sotto forma di contributi a fondo perduto (390 miliardi, di cui 77,5 veicolati all'interno del bilancio dell'UE) e di prestiti (360 miliardi). Il tutto verrà gestito ampliando programmi di spesa del bilancio pluriennale dell'UE (ben 11 programmi, di cui alcuni preesistenti<sup>108</sup>, anche se il grosso della cifra – 672,5 miliardi – andrà convogliato nel nuovo «*Recovery and Resilience Facility*», RRF, la cui disciplina sarà adottata secondo l'art. 175, terzo comma, TFUE, ossia secondo una procedura legislativa ordinaria, con il coinvolgimento del Parlamento europeo)<sup>109</sup>. Quest'ultimo, del resto, sta dando buona prova di sé, opponendosi con successo agli originari tentativi di una sua marginalizzazione<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> La riforma del MES prevede, in realtà, una modifica nel senso di consentire al Consiglio dei governatori del MES di interloquire con il Parlamento europeo (art. 30.5 Tr. MES), cui verrà presentato il rapporto annuale sulla gestione del MES: il coinvolgimento del Parlamento europeo nelle decisioni del MES è però escluso e i processi decisionali degli organi del MES restano coperti da segretezza: cfr. A. EVANGELISTI, *Le Mécanisme Européen de Stabilité (MES) et sa réforme*, in *Revue de l'UE*, 2020, pp. 19 ss. Sul segreto professionale imposto dal Trattato sul MES ai membri dei vari organi che compongono quest'ultimo, cfr. A. MANGIA, *Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in ID. (a cura di), *Mes. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, 2020, pp. 16 ss.

<sup>107</sup> Cfr. le Conclusioni della Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19 20 e 21 luglio 2020), EUCO 10/20, pubblicate sul sito ufficiale del Consiglio europeo.

<sup>108</sup> Le emissioni di debito finora adottate dall'UE non ha mai previsto il coinvolgimento del PE: F. COSTAMAGNA, M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?*, in *Verfassungsblog* (30 maggio 2020).

<sup>109</sup> Cfr. la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza, 2020/0104 (COD), avanzata dalla Commissione il 28 maggio 2020 (COM(2020) 408 final).

<sup>110</sup> Infatti, se, in un primo momento, per far fronte all'esigenza di ammortizzare i debiti così contratti dall'UE, venivano dirottate le provviste di spesa già preventivate, riducendo o eliminando altri programmi del bilancio europeo (non molto diversamente da come, a suo tempo, avvenne con il famigerato “piano Juncker”), dopo un braccio di ferro di dieci settimane con il Consiglio, il PE otteneva ulteriori 16 miliardi

Dunque sembrano intravedersi quei presupposti perché possa finalmente crearsi un nucleo minimo attorno cui sviluppare un sistema di governo democratico sovranazionale (la co-gestione di un budget con risorse minimamente adeguate da parte dell'organo direttamente rappresentativo di tutti i cittadini europei)<sup>111</sup>. Diversamente da quanto avvenuto nella gestione dei fondi salva-stati, tali finanziamenti non saranno più gestiti nelle segrete stanze dei funzionari del MES, scudati dal segreto professionale e dall'inviolabilità diplomatica, bensì attraverso le più trasparenti procedure del tradizionale controllo sui fondi del bilancio UE<sup>112</sup>.

Oltre a ciò, l'UE sembra finalmente in procinto di varcare la soglia dell'autentica solidarietà "para-federale", non solo perché una rilevante quota dei finanziamenti sarà fatta di sovvenzioni a fondo perduto, ma per la fatidica decisione di emettere debito comune, cui si connette l'esigenza di introdurre una tassazione europea al fine di ammortizzare tale debito<sup>113</sup>. Degno di nota il fatto che l'allocazione dei sussidi previsti nel RRF avverrà in base al criterio dei bisogni dello Stato richiedente<sup>114</sup>, e non al criterio del Reddito Nazionale Lordo (usato per calcolare gli obblighi di contribuzione al bilancio comune, criterio cui invece è ancorata la misura di accesso ai prestiti)<sup>115</sup>. Si tratta del parziale abbandono del – contestato – principio del «*juste retour*», che segna un timido mutamento in senso solidaristico della concezione del bilancio

---

per mantenere i programmi di spesa su cui esso conserva il maggiore controllo. Cfr. il comunicato stampa del PE del 10 novembre 2020, disponibile sul sito ufficiale dello stesso Parlamento europeo.

<sup>111</sup> Cfr. A. FOLLESDAL, S. HIX, *Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in *Journ. Comm. Market Studies* 3/2006, pp. 550 ss. Ma già prima, cfr. J. HABERMAS, *Una costituzione per l'Europa. Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (cur.), *Il futuro della Costituzione*, Torino 1996, 357.

<sup>112</sup> Cfr. A. MANGIA, F. SARACENO, *Mes sanitario o Sure pandemico?*, in *La rivista il Mulino*, (30 novembre 2020), disponibile online.

<sup>113</sup> Cfr. F. COSTAMAGNA, M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?*, cit., p. 3; più scettici, C. FASONE, P. LINDSETH, *Europe's Fractured Metabolic Constitution: From the Eurozone Crisis to the Coronavirus Response*, SoG Working Paper 61/2020, p. 33; G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in *Ordine internaz. e dir. Umani*, 2020, pp. 457 ss.

<sup>114</sup> F. COSTAMAGNA, M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?*, cit.

<sup>115</sup> § A15 e A16 delle Conclusioni del Consiglio sul NGEU, cit.

europeo<sup>116</sup>: il «*juste retour*» corrisponde a quanto gli Stati membri ricevono a fronte dei propri contributi e riecheggia il concetto di «residuo fiscale» invocato polemicamente in Italia da alcune Regioni del Nord per trattenere sul proprio territorio una maggiore quantità delle risorse frutto della tassazione<sup>117</sup>. Un criterio che ignora i vantaggi – difficilmente quantificabili, ma indubbiamente esistenti – dello stare insieme, primo tra tutti, l’abbattimento delle frontiere doganali e la creazione di mercati di sbocco per le merci<sup>118</sup>.

## 10. I motivi di scetticismo verso più rosei scenari nell’UE

Sembra tuttavia prematuro intravedere nelle soluzioni innovative illustrate al precedente paragrafo, l’inizio di un qualche mutamento di paradigma, nonostante si tratti di innovazioni di grande portata.

Innanzitutto, perché la soluzione del “*Next Generation EU*” è frutto di un compromesso tra due blocchi di Paesi, raggiunto al prezzo di garantire ai più refrattari alla mutualizzazione dei debiti che l’intervento ha natura straordinaria, come plasticamente rispecchiato dalla base legale prescelta: l’art. 122 TFUE, nonché dal fatto che il ricorso all’indebitamento e le nuove risorse proprie dell’UE dovranno essere esclusivamente finalizzate a misure di contrasto alla pandemia<sup>119</sup>. Tale

<sup>116</sup> Timido perché, accanto a tale innovazione del NGEU, l’accordo del Consiglio europeo ha mantenuto e, addirittura, ampliato per alcuni Stati membri il sistema dei “*rebates*”: C. FASONE, P. LINDSETH, *Europe’s Fractured Metabolic Constitution*, cit., p. 30.

<sup>117</sup> Cfr. lo scetticismo verso tale concetto espresso dalla Corte costituzionale nelle sentt. n. 83 e 69 del 2016. Cfr. G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in AIC. *Annuario 2018. La geografia del potere*, cit., p. 412, nt. 100; A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., pp. 427 ss.; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Edizione digitale gennaio 2019, p. 32; F. PICA, *Il “sacco del Nord”: questione o paralogismo?*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 1-2/2010, pp. 225 ss.

<sup>118</sup> Sull’esigenza sempre più urgente di ripartire costi e benefici dell’integrazione europea in modo equo, cfr. S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea*, cit., p. 586, che si rifa a A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2/2013, pp. 213 ss.

<sup>119</sup> La base giuridica dell’art. 122 TFUE è indicata nella proposta della Commissione del 28 maggio 2020, COM(2020) 441 *final*, intitolata «Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento dell’Unione europea per la ripresa a sostegno dell’economia dopo la pandemia di Covid-19», da non confondersi con la proposta,

visione emergenziale, se ha il vantaggio di rinviare *sine die* una faticosa e aleatoria riforma dei Trattati, presenta però l'ipocrisia di voler considerare l'intervento come una forma di assistenza puntiforme, legata a eventi eccezionali che colpiscono un singolo Stato, come si esprime l'art. 122 TFUE<sup>120</sup>. L'interpretazione elastica di tale articolo, piegato a legittimare interventi che solo in parte possono dirsi emergenziali, si espone a venir contestata in sede giudiziale<sup>121</sup>, ove il pericolo maggiore non è tanto costituito da eventuali ricorsi alla CGUE, bensì da quelli dinanzi al BVerG. Se, in passato, il giudizio del BVerG sulla ratifica tedesca del MES non ha pregiudicato l'entrata in vigore di questo, pur lasciando strascichi non trascurabili<sup>122</sup>, l'eventuale bocciatura di uno strumento assai più strutturato e interno all'ordinamento dell'UE potrebbe avere effetti destabilizzanti.

---

già citata, del regolamento sul RRF, di pari data (COM(2020) 408 *final*), che ha per base giuridica l'art. 175, comma terzo, TFUE. L'art. 122 TFUE non è esplicitato nelle citate Conclusioni del Consiglio del 17-21 luglio 2020 (cit.), anche se al punto A32 si fa espresso riferimento «alle pertinenti basi giuridiche con carattere di eccezionale urgenza per far sì che l'UE sia in grado di rispondere alla crisi». È in base all'art. 122 TFUE, in particolare, che dovranno basarsi le future decisioni con cui la Commissione provvederà a raccogliere i finanziamenti sui mercati emettendo titoli comuni di debito. Si veda, in ogni caso, il già citato comunicato stampa del Parlamento europeo del 10 novembre 2020, in cui può leggersi: «Lo strumento UE di ripresa (*Next Generation EU*) si basa su un articolo del Trattato UE (art. 122 del TFUE) che non prevede alcun ruolo per il Parlamento europeo. I negoziatori del PE hanno ottenuto una nuova procedura, che istituisce un "dialogo costruttivo" col Consiglio, sulla base di una valutazione della Commissione, al fine di concordare le implicazioni di bilancio di qualsiasi nuovo atto proposto sulla base dell'articolo 122».

<sup>120</sup> Art. 122 TFUE: 1. Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia. 2. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa.

<sup>121</sup> COSTAMAGNA, GOLDMANN, *op. cit.*, p. 2; D. CENSI, *Next Generation EU. L'ineffabilità della condivisione del debito e il consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020*, in *Diritto virale*, disponibile online sul sito del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara, p. 4.

<sup>122</sup> Cfr. A. MANGIA, *Il Trattato MES*, cit., pp. 38 ss.; ID., *Fondo Salva-Stati "Così il Mes può essere smontato"* (6 dicembre 2019), *ilsussidiario.net*.

La risposta innovativa dei finanziamenti europei del RRF non è immediatamente operativa, limitandosi a rinviare l'attivazione dei prestiti a una nuova decisione sulle risorse proprie (da adottarsi all'unanimità, ex art. 311, co. 3, TFUE), subordinando gli stessi finanziamenti all'approvazione dell'intero bilancio dell'UE (anch'essa all'unanimità, ex art. 312.2 TFUE). Il che consegna ai singoli Stati membri un potere di veto non trascurabile (come già emerso nel veto posto da Polonia e Ungheria sulla clausola pretesa dal Parlamento europeo sul rispetto dello Stato di diritto, o *rule of law*, quale condizionalità gravante sull'accesso ai nuovi finanziamenti europei, poi superato grazie alla soluzione di compromesso avanzata dalla Germania<sup>123</sup>).

Oltre a ciò, l'intervento finanziario "solidale" europeo viene diluito su molti anni, con un contributo iniziale (nel 2021) pari solo al 10% della cifra preventivata, con tutto ciò che ne consegue sull'efficacia dell'intervento rispetto alle economie più colpite<sup>124</sup>. Tale diluizione è indice anche dell'aleatorietà dell'intero progetto, il quale potrebbe interrompersi o alterarsi in corso d'opera, se solo la Commissione e/o il Consiglio si rifiutassero di emettere ulteriori *tranches* del debito pubblico europeo o se non si trovasse l'accordo per coprire con nuove entrate proprie i costi per garantire e rimborsare il debito da contrarre<sup>125</sup>.

L'erogazione dei finanziamenti così raccolti non sarà, dunque, *una tantum*, bensì diluita in *tranches* annuali. Le scelte su come spendere tali *tranches* non sono lasciate alla discrezionalità degli Stati membri, ma sottoposte all'approvazione della Commissione, prima, del Consiglio

---

<sup>123</sup> Cfr. le Conclusioni del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020 (EUCO 22/20), in cui, premesso che il futuro regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, compreso *Next Generation EU*, dovrà essere applicato nel pieno rispetto, tra l'altro, del principio di «non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri» (§ I.2, lett. b)), mentre le misure adottate in base al meccanismo di condizionalità di tale futuro regolamento dovranno essere applicate in modo proporzionato all'impatto delle violazioni dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio UE, senza che la semplice constatazione di una violazione dello Stato di diritto sia sufficiente ad attivare il meccanismo (§ I.2, lett. e)).

<sup>124</sup> D. CENSI, *Next Generation EU*, cit., p. 5.

<sup>125</sup> Il rimborso integrale dovrà avvenire, al più tardi, entro il 31 dicembre 2058 (§§ A7 e A9 delle Conclusioni del Consiglio europeo); la tassa sui rifiuti plastici non riciclati dovrà attivarsi a partire da gennaio 2021, mentre quelle su emissioni di CO2 e sul web entro il gennaio 2023; v'è inoltre l'impegno a introdurre di un'imposta sulle transazioni finanziarie (§ A29).

poi (con potere dei singoli Stati membri di attivare il c.d. «freno d'emergenza» qualora ritengano che «vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali»)<sup>126</sup>. I futuri piani (*recovery and resilience plan*) dovranno, a tal fine, essere annessi ai famigerati Programmi Nazionali di Riforma (PNR) entro il 30 aprile di ogni anno, con possibilità di anticipazione al 15 ottobre, quando debbono cioè essere consegnati alla Commissione i progetti di legge di bilancio<sup>127</sup>. Il che significa la possibilità per la Commissione di influenzare, preventivamente, la redazione dei piani in questione, posto che sarà la stessa Commissione a doverli validare, una volta che il governo e il parlamento nazionale li avranno redatti e approvati<sup>128</sup>.

Nonostante il RRF costituisca uno strumento che si aggiunge ai fondi strutturali e di coesione, di cui agli artt. 174 e 175 TFUE, diversamente da questi presenta il non trascurabile onere di essere subordinato non a mere «condizioni», come avviene ad es. con i fondi strutturali o con il neonato «SURE»<sup>129</sup>, bensì a «condizionalità»<sup>130</sup>. I piani in questione, infatti, dovranno essere coerenti con le «*country-specific recommendations*» che la Commissione indirizza annualmente agli Stati membri nell'ambito del semestre europeo<sup>131</sup>. Il che, specie una volta

---

<sup>126</sup> § A19 delle Conclusioni del Consiglio europeo: in tal caso, viene chiesto al presidente del Consiglio europeo di rinviare la questione al successivo Consiglio europeo, con sospensione della procedura di valutazione della Commissione sull'implementazione dei progetti di spesa a suo tempo approvati.

<sup>127</sup> Cfr. l'art. 4 del citato progetto di regolamento sul RRF presentato dalla Commissione (COM(2020) 408 *final*).

<sup>128</sup> COSTAMAGNA, GOLDMANN, *op. cit.*, p. 4 ss.

<sup>129</sup> L'unica condizione posta dal regolamento SURE (citato sopra) è quella di destinare le somme ricevute al pagamento della cassa integrazione o degli altri strumenti nazionali equivalenti in favore della disoccupazione causata dalla pandemia: cfr. MANGIA, SARACENO, *op. cit.*

<sup>130</sup> M. DANI, A. MENÉNDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *Lacostituzione.info* (25 luglio 2020); D. CENSI, *Next Generation EU*, cit., p. 5 ss. (il quale rileva che le condizionalità sono un requisito che probabilmente il BVerG riterrrebbe necessario per la legittimità di un programma come il RRF, che impegna anche le garanzie e le finanze tedesche, sia pur indirettamente, al pari di quanto affermato in relazione agli interventi della BCE sull'acquisto dei titoli del debito pubblico degli Stati membri).

<sup>131</sup> Art. 16.3, lett. a), del citato progetto di regolamento sul RRF. Oltre a ciò, nello stesso articolo si prevede che il piano debba contribuire «efficacemente alle transizioni verde e digitale o ad affrontare le sfide che ne conseguono» (lett. b)) e «a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza sociale ed economica dello Stato membro, attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi e contribu-

riattivato il famigerato Patto di stabilità<sup>132</sup>, vorrà dire condizionare i finanziamenti del RRF al solito mix di tagli di spesa pubblica, aumento della tassazione, liberalizzazione del mercato del lavoro, privatizzazioni, ecc., cui siamo stati abituati fin qui dalla Commissione<sup>133</sup>, con il plauso di buona parte dell'imprenditoria nazionale<sup>134</sup>.

Si tratterà di capire con quanta flessibilità e rispetto per l'indirizzo politico dei singoli Stati membri la Commissione vorrà esercitare tale potere di condizionare i finanziamenti. Certo, saranno molto elevati i casi di conflitto tra istituzioni politiche nazionali e Commissione, qualora nelle prime dominassero forze avverse all'integrazione europea<sup>135</sup>. Non è detto che, in caso di contrasti politici con la Commissione, questa abbia le risorse politiche sufficienti per non mettere a rischio la stessa legittimazione dell'UE. Per Paesi come l'Italia, che usciranno dalla crisi pandemica con un fortissimo debito pubblico da riassorbire, per molti anni i finanziamenti del RRF potrebbero essere le uniche fonti di investimento pubblico, erogabili a condizione che il resto delle politiche economiche e sociali corrispondano alle raccomandazioni della Commissione<sup>136</sup>. Se le leve di politica economica e sociale venissero in questo modo sottratte al controllo del governo nazionale di quest'ultimo per essere azionate da Bruxelles, o almeno se questa fosse la percezione da parte dell'elettorato nazionale, potrebbe seriamente dubitarsi della sostenibilità di una simile forma "mista" di governo, in cui il livello sovranazionale finisce per commissariare quello nazionale, in assenza di sufficienti credenziali democratiche<sup>137</sup>.

---

ire a migliorare la coesione economica, sociale e territoriale» (lett. d)). Con il che, vi è il potenziale rischio di avere due o più categorie di condizionalità tra loro confliggenti, posto che le raccomandazioni del semestre europeo sono tradizionalmente ispirate dalla logica del perseguimento di finanze sane e di rientro dal debito pubblico.

<sup>132</sup> Come noto sospeso all'inizio della crisi pandemica, secondo la proposta della Commissione del 20 marzo 2020 (COM(2020) 123 *final*): cfr. C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19*, cit., p. 766.

<sup>133</sup> M. DANI, A. MENÉNDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, cit., p. 2.

<sup>134</sup> Il Presidente di Confindustria, Bonomi, già in più occasioni ha chiesto che i fondi del RRF vengano associati alle riforme strutturali: [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it).

<sup>135</sup> M. DANI, A. MENÉNDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, cit.

<sup>136</sup> *Ibidem*.

<sup>137</sup> *Ibidem*: «Invece di democratizzare l'Unione si corre il rischio di compiere un ulteriore passo in direzione dello svilimento dei circuiti democratici nazionali».

Vero è che, con il nuovo metodo di intervento e diversamente dal MES, il commissariamento così paventato sarebbe assai meno opaco di quello avutosi per effetto della Troika in Grecia e altrove. La Commissione, diversamente dal MES, sarebbe comunque soggetta agli eventuali indirizzi del Parlamento europeo, così che il tasso di democraticità perso a livello nazionale sulla gestione delle politiche economiche verrebbe compensato da quello acquisito a livello sovranazionale dal Parlamento europeo. C'è da chiedersi, però, quanto tale organo sia davvero in grado di fornire prestazioni democratiche soddisfacenti per gli elettorati nazionali, che ancora stentano a percepirsi anche come "elettorati europei". Certo, questa inedita innovazione istituzionale indotta dalla pandemia ha consegnato al Parlamento europeo una potente leva per accreditarsi e per stimolare la propria trasformazione, così da far transitare i gruppi parlamentari europei verso autentici partiti transnazionali<sup>138</sup>. Tale salto quantico resta, tuttavia, un'incognita, resa ancor più aleatoria dall'inesistenza di un vero e proprio rapporto di fiducia tra Parlamento europeo e Commissione<sup>139</sup>.

## 11. Una postilla conclusiva sull'inedito ruolo della BCE e sul suo programmato ri-disciplinamento attraverso il "nuovo" MES

Vanno notate alcune, cruciali differenze con la gestione della crisi economica innescatasi nel 2008. Innanzitutto, la natura simmetrica della crisi, per la quale non è stato possibile – almeno fin qui – attivare la logica della "colpa" degli Stati debitori, strumentalmente utilizzata dai più forti governi degli Stati dell'UE(M), spalleggiati da BCE e Commissione, in modo da condizionare fin dall'inizio la reazione alla crisi economica del 2008<sup>140</sup>.

In secondo luogo, si tratta di una crisi non solo dal lato della domanda, bensì anche da quello dell'offerta, per via del blocco, almeno parziale, della stessa produzione. Stante l'interconnessione delle catene

---

<sup>138</sup> Cfr. A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano 2018.

<sup>139</sup> Cfr. S. FABBRINI, *The European Union and the Puzzle of Parliamentary Government*, in *Journal of European Integration* 5/2015, pp. 577 ss.

<sup>140</sup> M. SCHWARZ, *A Memorandum of Misunderstanding. The Doomed Road of the European Stability Mechanism and a Possible Way Out: Enhanced Cooperation*, in *CMLR*, 2014, p. 414.



del valore (specie tra Nord Italia e Germania, ma non solo), lo stesso Stato egemone dell'Eurozona ha avuto assai meno esitazione di dieci anni fa a decidersi per l'intervento emergenziale solidale<sup>141</sup>.

Ma il dato più rilevante è di sistema: il negoziato intergovernativo ha potuto godere di una non trascurabile condizione di contesto, all'epoca della crisi economica del 2008 clamorosamente carente: lo scudo della BCE rispetto alle turbolenze sui mercati finanziari<sup>142</sup>. Nella primavera del 2020, dopo l'iniziale tentazione rinunciataria della BCE, le cose sono andate assai diversamente<sup>143</sup>.

Il che ha comportato la possibilità per Stati come il nostro di non doversi subito piegare agli iniziali orientamenti dei governi degli Stati "con finanze pubbliche sane", i quali, non va dimenticato, avevano ritenuto, all'inizio della crisi, sufficienti gli strumenti di assistenza finanziaria esistenti, *in primis* il MES<sup>144</sup>.

<sup>141</sup> Non sarebbe facile per le grandi imprese manifatturiere tedesche, specie nel settore dell'auto, rimpiazzare i fornitori e sub-fornitori del Nord-Italia che fossero lasciati fallire.

<sup>142</sup> Sull'influenza della BCE sulla gestione della crisi greca, cfr. Y. VAROUFAKIS, *Adulti nella stanza. La mia battaglia contro l'establishment dell'Europa* (2017), Milano 2018, spec. p. 754. In termini sempre critici, ma più generali, cfr. A. MODY, *Euro-tragedy*, cit., pp. 295 ss.

<sup>143</sup> Nel marzo 2020 la BCE ha varato il *Pandemic emergency purchase programme* (PEPP), programma di acquisti dei titoli del debito pubblico espressamente diretto a contrastare la crisi economica innescata dalla pandemia (decisione 2020/440 del 24 marzo 2020 della BCE), per un ammontare iniziale di 750 miliardi di euro, poi quasi raddoppiato nella decisione del 4 giugno 2020 (si veda il comunicato stampa in pari data al sito ufficiale della BCE). Oltre al dato quantitativo, degno di nota il fatto che tale programma di acquisti, diversamente dal precedente (il Public Sector Purchase Programme, PSPP), contiene elementi di flessibilità innovativi, tra cui spicca la relativizzazione del c.d. *capital key*, per cui i titoli dei debiti pubblici vengono acquistati non in proporzione delle quote di ciascun Paese del capitale della BCE, bensì in base al bisogno, pur con la (vaga?) promessa di ristabilire un giorno l'equilibrio; oltre a ciò, la BCE si è impegnata al rinnovo dei titoli in scadenza. Degno di nota il fatto che la decisione di potenziare il nuovo *Quantitative Easing* anti-pandemia sia stata adottata all'unanimità, ossia col voto favorevole del Governatore della Buba e del membro tedesco del Consiglio esecutivo della BCE, Isabel Schnabel, la stessa che aveva, prima della Lagarde, pronunciato la frase incendiaria «non siamo qui per ridurre gli spread»: F. FUBINI, *Il discorso di Lagarde e quelle parole suggerite da una collega tedesca* (13 marzo 2020), *Corriere.it*.

<sup>144</sup> Cfr. la posizione della stessa Cancelliera Merkel al Consiglio europeo del 23 e 25 marzo 2020: A. MAURO, *Falchi sull'Europa che brucia* (27 marzo 2020), disponibile online sul sito dell'*Huffington Post Italia*.

Quest'ultimo elemento mi permette di concludere con una riflessione sulla complessità del fare politica nell'UE.

Senza un pieno rispetto della pari dignità degli Stati membri, pur nella necessità di riconoscere l'egemonia fattuale della Germania e del risorto asse politico "franco-tedesco", difficilmente potranno attivarsi processi decisionali almeno trasparenti, se non proprio democratici<sup>145</sup>. Non è detto, infatti, che il rispetto di tale parità porti necessariamente allo stallo, come i negoziati sul "Next Generation EU" hanno dimostrato.

Senza un profondo ripensamento del ruolo della politica monetaria, che – in assenza dello spettro dell'inflazione – è anacronistico continuare a concepire secondo il paradigma monetarista<sup>146</sup>, non sarà possibile recuperare alle istituzioni democratiche (tanto degli SM che dell'UE) quella capacità di sottrarsi alle semplificazioni neoliberali che attribuiscono al potere pubblico il solo scopo di eliminare ostacoli al libero dispiegarsi delle forze di mercato. Senza un ritorno a un ruolo fiancheggiatore della politica monetaria rispetto a quella economica<sup>147</sup>, quest'ultima non potrà che seguire un ricettario assai ristretto e prestabilito di opzioni, per il quale non c'è bisogno di sviluppare visioni politiche comprensive e alternative del bene comune, né soggetti politici capaci di partorirle e difenderle.

Ma proprio lo spiraglio apertosi con la crisi verso questo nuovo ruolo della BCE sembra oggi richiudersi con la rilegittimazione del "nuovo" MES. Il nuovo MES, infatti, dovrebbe acquisire anche la competenza della risoluzione delle crisi bancarie, intervenendo sussidiariamente rispetto al (debolissimo) Fondo unico di risoluzione, adottato nel 2014<sup>148</sup>. Oltre a ciò, il nuovo MES dovrebbe rendere più facili le ristrutturazioni dei debiti sovrani<sup>149</sup>. Il che può essere letto come un

---

<sup>145</sup> Emblematiche, in tal senso, le memorie di Varoufakis: Y. Varoufakis, *Adulti nella stanza*, cit., *passim*.

<sup>146</sup> A. TOOZE, *The Death of the Central Bank Myth*, in *Foreign Policy* (13 maggio 2020), disponibile online.

<sup>147</sup> O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, cit., pp. 287 ss., 326 ss.

<sup>148</sup> Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014. La sua capienza del Fondo unico di risoluzione è prevista, per il 2023, pari a 60 miliardi di euro, ossia l'1% delle riserve bancarie dell'Eurozona.

<sup>149</sup> La riforma si ricollega all'attuale art. 12.4 del Tr. MES, che contempla l'inserimento delle c.d. Clausole d'azione collettiva (Cac), da inserirsi nelle emissioni di titoli degli Stati dell'Eurozona, con durata superiore a un anno: tali clausole consentono la ristrutturazione del debito pubblico con il consenso della maggioranza qualificata di creditori.

importante tassello per la “normalizzazione” della politica monetaria, in cui non sarà più la BCE ad addomesticare i mercati e neutralizzare la speculazione, bensì saranno nuovamente i mercati che potranno tornare a “disciplinare” gli Stati dell’UEM<sup>150</sup>. Né varrebbe obiettare – come i governanti italiani amano ripetere in questi giorni di vigilia dell’approvazione del nuovo MES – che non si farà ricorso al MES. In effetti, nei mesi precedenti, si è assistito alla scelta di tutti gli Stati membri di non accedere al c.d. “MES pandemico”, mentre molti sono stati gli Stati, compresa l’Italia, che hanno fatto ricorso al già citato “SURE” per ottenere prestiti da tale veicolo finanziario europeo, anziché ottenerli dai mercati<sup>151</sup>. Tuttavia, sarà assai più complicato resistere alla tentazione di sottomettersi al MES, una volta che le cose torneranno alla normalità e, in particolare, si riattiverà la vigenza del Patto di stabilità, o che, forse anche prima, la BCE sarà costretta a rientrare nel ruolo che i Trattati europei e il suo Statuto le hanno cucito addosso. Come è stato detto di recente, si (ri)scoprirà allora «che il MES nasce espressamente come istituzione “cuscinetto” necessaria a proteggere la BCE da ogni tentazione di trasformarla in un “market maker”. [...] Si tratta, in ultima istanza, di un elemento di quel progetto di rimodulazione della “regola di solvibilità” del banchiere centrale che da tempo viene invocato dai portatori degli interessi prevalenti, allo scopo di accelerare la tendenza alla centralizzazione dei capitali in Europa»<sup>152</sup>.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

L’articolo tratteggia una mappatura dei fenomeni di riduzionismo politico indotto dall’integrazione europea, valorizzandone la duplice dimensione istitu-

---

Tali maggioranze, tuttavia, dovrebbero raggiungersi per ogni singola tipologia di titoli del debito; con la riforma, a partire dal 1° gennaio 2022, dovrebbe essere possibile applicare un’unica maggioranza per tutte le tipologie di titoli (c.d. “single limb”).

<sup>150</sup> E. BRANCACCIO, R. REALFONZO, *Draghi e gnomi* (7 dicembre 2020), disponibile online sul sito de *Il Sole 24 ore* (*Econopoly*).

<sup>151</sup> MANGIA, SARACENO, *op. cit.*

<sup>152</sup> E. BRANCACCIO, R. REALFONZO, *Draghi e gnomi, cit.*

zionale e antropologica e i legami con la dottrina economica (marginalismo) che offre la base a tale riduzionismo. In conclusione, si proverà a testare se le inedite risposte istituzionali europee alla crisi pandemica (“*Next Generation EU*”) possano indurre un mutamento di paradigma, sottolineando come ciò comporti riforme radicali nell’UE, tra cui quella del ruolo della BCE, che del paradigma economico marginalista rappresenta un tassello essenziale.

EN

The article outlines a mapping of the phenomena of political reductionism induced by European integration, highlighting its dual institutional and anthropological dimension and its links with the economic doctrine (marginalism) that provides the basis for this reductionism. The final part is devoted to testing whether EU unprecedented institutional responses to the pandemic crisis (“*Next Generation EU*”) can induce a paradigm shift, underlining how this involves radical reforms in the EU, including that of the role of the ECB, which is an essential part of the marginalist economic paradigm.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*