

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

Numero speciale 1-2

2022 · ANNO XLIII

L'UNIONE EUROPEA:
NUOVE SFIDE E PROSPETTIVE

RUBZETTINO

Indice

EDITORIALE

- 7 L'Unione europea in cammino fra crisi e prospettive di
ulteriore integrazione
Tanja Cerruti

SAGGI E ARTICOLI

- 19 Guerra e crisi energetica. Per l'Unione europea gli esami
non finiscono mai
Ida Angela Nicotra
- 45 La Politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE: verso
un'"autonomia strategica" o "strategie in autonomia"?
Maria Eugenia Bartoloni
- 65 L'integrazione europea alla prova del conflitto russo-
ucraino
Chiara Sagone
- 99 La sicurezza pubblica nella lotta al terrorismo
internazionale: tra dimensione interna e spinte multilivello
Chiara Graziani
- 117 L'ordine di Maastricht e l'"economia di guerra". Il nodo
gordiano del debito
Federico Losurdo
- 139 Europa oggi, sotto il vestito niente? Il "caso" della politica
climatica ed energetica
Antonio Cantaro
- 151 "Oltre" la gestione finanziaria dell'emergenza: dagli
interventi post-pandemici agli Stati "sostenibili" per il
futuro dell'Europa
Francesca Leotta

175	L'Unione in guerra: dalla tolleranza costituzionale a un'Europa "potenza di valori"? <i>Giuliano Vosa</i>
217	Capo dello Stato, Presidente del Consiglio e accordo di coalizione fra integrazione europea e democrazia parlamentare. Sviluppi delle prassi in materia di formazione del Governo <i>Luca Dell'Atti</i>
241	La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità <i>Alfonso Maria Cecere e Barbara Guastaferra</i>
271	Verso un nuovo ordine di valori per l'Europa del futuro <i>Olivia Pini</i>
289	Table of contents and abstracts
295	Autori

L'ordine di Maastricht e l'“economia di guerra”. Il nodo gordiano del debito

Federico Losurdo

Nell'orizzonte della fine della storia, i Padri fondatori dell'ordine di Maastricht pensavano che l'unione monetaria avrebbe generato spontaneamente le condizioni per l'unione fiscale. A distanza di trent'anni, occorre constatare che la politica fiscale sovranazionale è stata prevalentemente declinata in forme emergenziali, sperimentali e senza una revisione formale dei Trattati: prima nel corso della crisi dei debiti sovrani (Fiscal compact, Trattato MES) poi nel corso della crisi pandemica (Next Generation, Recovery Fund). L'Unione europea, giunta istituzionalmente impreparata all'accelerazione della storia impressa dalla guerra russo-ucraina, non può più eludere il nodo gordiano di un debito comune, se vuole seriamente affermare la sua autonomia strategica.

1. *Introduzione. Maastricht e la “fine della storia”*

L'Unione economica e monetaria (UEM), creata con il Trattato di Maastricht, ha rappresentato l'ideale compimento del progetto del mercato unico, secondo il disegno delineato nell'Atto Unico europeo (1986) e nel Rapporto Delors (1989), poiché all'interno di un mercato ormai unificato vi era la necessità di disporre di un solo mezzo di pagamento. Inoltre, l'UEM è stato il tentativo di erigere uno scudo difensivo nei confronti dei mercati finanziari, in seguito al venir meno del sistema di Bretton Woods (1971) con il venir meno di ogni controllo sui movimenti dei capitali. I principi normativi e l'intelaiatura istituzionale dell'ordine di Maastricht possono, tuttavia, essere compresi, solo se si tiene a mente l'immaginario politico e culturale che animava i Padri fondatori dell'UEM giunta a maturazione dopo la caduta del muro di Berlino: l'idea, resa celebre da

Francis Fukuyama, della cosiddetta “fine della storia”¹, intesa come superiorità assiologica dei valori del costituzionalismo democratico-liberale e del modello di globalizzazione d'impronta neoliberale.

L'immaginario della “fine della storia” si proiettava, innanzitutto, nel modo di concepire le relazioni internazionali e il ruolo dell'Europa. La fine della guerra fredda avrebbe garantito un ordine internazionale pacificato, almeno nello spazio “sacro” occidentale. Al di fuori di questo i conflitti sarebbero proseguiti senza interruzione e lo stesso Occidente sarebbe stato protagonista di guerre globali giustificate come operazioni di polizia internazionale. In questo scenario, l'Unione europea attribuiva minor peso agli strumenti tradizionali dell'*hard power* (come, del resto, aveva fatto fin dai Trattati istitutivi), sebbene proprio a Maastricht si è provato a rafforzare la politica estera e di sicurezza comune istituendo il “secondo pilastro” intergovernativo, e dava maggior importanza agli strumenti del *soft power*. Di qui l'idea dell'Europa come potenza civile che cerca la sua legittimazione interna ed esterna nella tutela dei diritti umani e come potenza economica che si affida alle virtù del “dolce commercio” e di un mercato altamente concorrenziale quale veicolo della prosperità dei popoli del vecchio continente².

Questa (auto)rappresentazione come “potenza civile” ha, per certi versi, indotto l'Unione europea a sottovalutare la questione (la cui strategicità è stata evidenziata dalla pandemia e dalla guerra) di disporre di canali autonomi e affidabili per l'approvvigionamento energetico, a cominciare

¹ Il riferimento è ovviamente a F. FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Torino, Utet, ristampa 2020, con una prefazione di G. Pasquino che riattualizza l'idea della fine della storia in chiave critico-problematica.

² Secondo l'originale ricostruzione di P.P. PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Bologna, Il Mulino, 2007, l'Unione europea sarebbe il precipitato storico della confluenza di tre forme politiche distinte: il *modello della Civitas medioevale* come spazio politico di autorealizzazione di cittadini liberi; il *modello dello Stato moderno* come ordinamento istituzionale capace di garantire l'esercizio dei diritti all'interno del proprio territorio; il *modello dell'Impero* come potenza con confini indefiniti a vocazione cosmopolitica. Il tema delle forme politiche dell'Unione non può essere affrontato in questa sede. Per un quadro sistematico si veda almeno F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea*. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale, Padova, Cedam, 2005 e, più recentemente, R. IBRIDO, *Oltre le “forme di governo”*. Appunti in tema di “assetti di organizzazione costituzionale” dell'unione europea, in *rivistaiaic.it*, 1, 2015 e N. LUPO, *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi.it*, 28, 2020.

dal gas, garantito per lungo tempo a prezzi contenuti dalla Russia. D'altro canto, l'Unione europea muoveva dal presupposto che, nel quadro della globalizzazione e della nuova divisione internazionale del lavoro, le catene del valore fossero sostanzialmente *fungibili*. L'importante era mantenere nel territorio europeo i processi a più alto contenuto tecnologico, *delocalizzando* nei paesi in via di sviluppo i processi a più basso contenuto tecnologico³.

L'immaginario della "fine della storia" si rifletteva sul piano normativo nella configurazione dell'UEM come un'unione *irreversibile* alla quale erano obbligati a partecipare, in una prospettiva di medio termine, tutti gli Stati membri⁴, con la sola eccezione di Regno Unito e Danimarca esonerati fin dall'inizio dalla partecipazione all'UEM, in forza di appositi protocolli "*opt-out*" allegati ai Trattati⁵. Un'unione che era per di più sprovvista di strumenti per fronteggiare *shock* esterni (fatta salva la disposizione straordinaria dell'art. 122 TFUE), nella convinzione, rivelatasi altrettanto illusoria, che il governo delle regole e dei numeri l'avrebbe protetta dai "poteri selvaggi" dei mercati finanziari⁶.

In questo scenario "idilliaco"⁷, l'unione monetaria avrebbe generato, secondo la logica predicata dal funzionalismo, la convergenza "spontanea" delle politiche economiche e di bilancio nazionali, sia pure al prezzo del radicale

³ Su questo tema cfr. F. LOSURDO, *Le delocalizzazioni fuori dalla Costituzione. Quali limiti all'iniziativa economica privata?* in *Rivista giuridica del lavoro*, 3, 2022, p. 372 ss.

⁴ Gli Stati membri "con deroga", quelli che ancora non soddisfano le condizioni per l'adozione dell'euro, restano obbligati a convergere verso quell'obiettivo (cfr. art. 139-140 TFUE). Per un approfondimento di quest'obbligo R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2018, p. 33 ss.

⁵ A questi due paesi (oggi alla sola Danimarca, dopo la *Brexit*), si aggiunge la Svezia che si sottrae volontariamente all'obbligo in parola, anche in ragione di un referendum svoltosi nel 2003.

⁶ M. DE CECCO, *L'oro di Europa. Monete, economia e politica nei nuovi scenari mondiali*, Roma, Donzelli, 1999, ammoniva ad evitare tripudi troppo frettolosi per la nuova moneta, ricordando come «per gli economisti pensare al peggio dovrebbe fare parte del proprio apparato mentale». Ci s'illudeva, è stato notato, di poter capovolgere la dinamica che si era svolta negli Stati Uniti due secoli prima. Qui era stata la preliminare creazione di un'unione fiscale, con la messa in comune dei debiti degli Stati, il "momento hamiltoniano", a favorire, in una seconda tappa, la creazione del dollaro.

⁷ D. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?* Cambridge University press, 2014, p. 58 ss. ha apostrofato quest'approccio come «a political culture of total optimism».

condizionamento dei diritti sociali del lavoratore al super-valore della stabilità monetaria e finanziaria⁸. La convergenza si sarebbe dovuta realizzare non grazie a meccanismi di solidarietà di bilancio tra gli Stati membri, come si converrebbe alle aree valutarie ottimali, ma grazie all'*auto-responsabilità fiscale* di ciascuno Stato membro. Un'auto-responsabilità stimolata dalla vigilanza dei mercati finanziari che, grazie all'illimitata mobilità dei capitali, potevano "punire" i governi nazionali che non si conformavano alla ricetta neoliberale incentrata su "finanze pubbliche sane" e riforme strutturali⁹. Il postulato dell'intrinseca *razionalità* dei mercati finanziari si è sgretolato nel corso della crisi dei debiti sovrani. Si è dovuto, *oborto collo*, derogare al divieto di salvataggio (art. 125 TFUE), con la creazione di meccanismi di solidarietà condizionata e al divieto di monetizzazione del debito (art. 123 TFUE), con l'adozione da parte della BCE di operazioni monetarie non convenzionali che sono al centro di un contenzioso protratto con il *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*.

Un autentico "cambio di passo" dell'Unione europea si è realizzato dopo la pandemia sanitaria ed economico-sociale, sebbene anch'essa sia stata affrontata con soluzioni emergenziali, creative, eludendo la strada maestra della revisione dei Trattati. Le istituzioni dell'Unione europea in stretta cooperazione con gli Stati membri hanno congegnato una politica fiscale "para-federale"¹⁰, supportata anche da inedite forme d'indebitamento sovranazionale, allo scopo di finanziare un vasto programma rivolto alla duplice transizione ecologica e digitale delle economie nazionali. La proposta di *incorporare* le regole del *Next Generation EU* (NGEU) dentro i Trattati, trasformandolo in uno strumento di solidarietà permanente (l'ipotesi di titoli di debito europeo è, peraltro, da sempre gradita anche

⁸ Per G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari-Roma, Laterza, 2021, p. 161, il Trattato di Maastricht «ha prodotto un radicale mutamento dei rapporti tra politica ed economia, con il definitivo abbandono di ogni disegno di un'Europa democratica e sociale, per affermare al suo posto un ordinamento dominato dalle ragioni della finanza, della stabilità dei mercati e dei bilanci».

⁹ G. Di GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, Cedam, 2017, p. 125 rileva che l'Atto unico europeo ha sbloccato di colpo la liberalizzazione dei capitali, rimasta ferma per venticinque anni, «innescando processi di adattamento spesso traumatici nelle economie nazionali».

¹⁰ Cfr. l'ampia e approfondita ricostruzione di A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico, in costituzionalismo.it*, 3, 2020.

dai mercati finanziari alla ricerca di “*safe assets*”¹¹) si è per ora arenata, proprio nel momento in cui l’“*economia di guerra*” richiederebbe più che mai il ricorso a forme di indebitamento comune.

Non è più possibile eludere il tema di un *debito sovranazionale*, allo scopo di finanziare il perseguimento di cruciali beni pubblici europei, quali la menzionata transizione ecologica e digitale, l’autonomia dell’approvvigionamento energetico, la difesa comune, la sicurezza alimentare¹². In mancanza di una risposta solidale e cooperativa agli effetti, non solo economici, della guerra tornerà a prevalere la logica dei *rapporti di forza* tra Stati creditori e Stati debitori con soluzioni asimmetriche e differenziate in rapporto allo spazio dei rispettivi bilanci nazionali, alla possibilità cioè di ricorrere allo scostamento di bilancio, senza suscitare le “ire” dei mercati finanziari. È questo uno dei *nodi gordiani* del processo d’integrazione sovranazionale.

2. L’assetto originario: il divieto di solidarietà e l’auto-responsabilità fiscale

Nei primi trent’anni del processo d’integrazione europea (i “Trenta gloriosi”), le ragioni del mercato concorrenziale, che improntavano la *costituzione micro-economica* della Comunità europea, hanno trovato un

¹¹ Si veda al riguardo il recente documento del FMI, *Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions*, *Departmental Paper* No 2022/014 (5 settembre 2022) che difende l’ipotesi di una parziale mutualizzazione dei debiti nazionali, al fine di generare una capacità fiscale europea da destinare al finanziamento di obiettivi comuni (e allo stesso tempo garantire ai mercati finanziari titoli di debito relativamente sicuri).

¹² In una recente pubblicazione viene ricostruito con ampia documentazione anche storiografica il processo con il quale lo Stato moderno, allo scopo di provvedere alle sue funzioni essenziali (inizialmente la conduzione di campagne militari, poi la costruzione di infrastrutture, l’industrializzazione e, dalla fine dell’Ottocento, lo sviluppo del Welfare state), funzioni che eccedevano le risorse ricavabili dalla tassazione interna, ha iniziato ad indebitarsi, emettendo titoli di debito pubblico (B. EICHENGREEN e a., *In defense of public debt*, Oxford University Press, 2021). Nel testo in oggetto si ricostruisce anche il ruolo svolto dalle Banche centrali a cominciare dalla prima fondata nel 1694, la *Bank of England*. Essa si configura come un’impresa privata a responsabilità limitata che prestava liquidità al Re, ottenendo in garanzia una licenza ad emettere banconote aventi valore legale. La trasformazione di questi titoli di debito in beni mobiliari liberamente trasferibili e garantiti dalla loro facile convertibilità in denaro dalle banche ha dato il primo impulso allo sviluppo dei c.d. mercati finanziari “secondari” progressivamente sempre più internazionalizzati nella forma in cui li conosciamo oggi. I mercati finanziari, alimentati dal ricorso all’indebitamento in forme sempre più estese da parte degli Stati nazionali, hanno assestato quest’ultimi a un potere di crescente condizionamento.

freno nelle ragioni della giustizia sociale e redistributiva difese dagli Stati nazionali che governavano le leve della *costituzione macro-economica*, politica monetaria e politica fiscale¹³.

Il Trattato di Maastricht è il frutto di un laborioso compromesso tra interessi nazionali diversi¹⁴. Condensato in poche parole, la rinuncia della Germania al marco, richiesta dagli altri Stati membri dopo la sua riunificazione, ha avuto come contraltare la sostanziale *europizzazione* della costituzione economica tedesca incentrata sul tritico: mercato concorrenziale, indipendenza della BCE, pareggio di bilancio¹⁵.

La costituzione macro-economica di Maastricht ha segnato un capovolgimento della relazione gerarchica tra politica fiscale e politica monetaria inscritta nelle costituzioni democratico-sociali del Secondo novecento¹⁶. La primazia della politica fiscale traduceva la finalità sociale di tali costituzioni. Senza quest'ordine gerarchico tra governo della finanza pubblica e governo della moneta, la strumentazione keynesiana non sarebbe stata nella disponibilità degli organi democratici di direzione politica, con quel che ne sarebbe derivato a carico di obiettivi fondamentali come la piena occupazione e l'eguaglianza sostanziale¹⁷.

Diversamente, il Trattato di Maastricht ha dato luogo a una situazione di *predominio* della politica monetaria su quella fiscale. Le scelte attinenti al governo della moneta hanno carattere preminente e condizionante rispetto alla decisione pubblica di bilancio degli Stati membri. La BCE,

¹³ Cfr. F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016.

¹⁴ Il Trattato di Maastricht (sottoscritto il 7 febbraio 1992) rappresenta uno snodo critico del processo d'integrazione europea. La Comunità europea, nell'epoca della Guerra fredda, si pensava unificata idealmente e culturalmente come l'*Europa occidentale*. Si rappresentava, insomma, come contrapposta all'*Europa orientale*, unificata idealmente dalla sua appartenenza all'orbita sovietica. Dopo la caduta del muro di Berlino è venuto meno questo potente fattore federativo che aveva contribuito a tenere assieme paesi che avevano idee assai diverse su quale dovesse essere la finalità ultima del progetto europeo.

¹⁵ Sulla costituzione economica tedesca, si veda l'approfondito lavoro di F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "costituzione economica" tedesca*, Milano, Giuffrè, 2015.

¹⁶ È la tesi ampiamente argomentata da O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca centrale e pareggio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016.

¹⁷ O. CHESSA *La costituzione della moneta*, cit., pp. 232-233.

collocata in una posizione d'indipendenza assoluta sia dai governi nazionali sia dalle altre istituzioni europee, un'indipendenza costituzionalizzata nei Trattati, decide "sovranamente" il tasso d'interesse base¹⁸. E lo fissa, avendo come obiettivo prioritario il mantenimento della stabilità dei prezzi, in altre parole un livello d'inflazione prossimo alla soglia del 2 per cento e, solo *subordinatamente* a quest'obiettivo, supportando le politiche generali dell'Unione, in conformità al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza (art. 127 TFUE)¹⁹.

Per correggere la *legittimazione asimmetrica* tra politica monetaria (affidata ad un organismo tecnocratico) e politiche fiscali (demandate alle scelte democratiche degli Stati membri), il Trattato di Maastricht ha inizialmente codificato due parametri macro-economici relativi alla percentuale del debito pubblico (60%) e del deficit (3%) rispetto al PIL, al fine di orientare i processi nazionali di bilancio e preservare la stabilità dell'Eurozona nel suo insieme.

L'iniziale approccio disegnava una cornice generale macroeconomica all'interno della quale ciascuno Stato membro poteva decidere in relativa autonomia il dettaglio della propria politica economica e fiscale, sia pure nell'ambito di un coordinamento sovranazionale. Il Patto di stabilità (e crescita) del 1997, richiesto con vigore dalla Germania che paventava un'interpretazione edulcorata dei vincoli di Maastricht, è, invece, ispirato da un approccio sensibilmente diverso. Il Patto disegna una trama complessa e pervasiva di regole di bilancio che si articola in un braccio preventivo che prescrive agli Stati membri l'obbligo di rispettare, oltre al parametro del 3%, un obiettivo di medio termine (il pareggio strutturale di bilancio) e in un braccio sanzionatorio che dovrebbe punire lo Stato membro in caso i cui incorra in una situazione di deficit (e debito) eccessivi, ricorrendo possibilmente a procedimenti semi-automatici²⁰.

¹⁸ Per approfondire il tema cfr. R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2017.

¹⁹ Per una lettura critico-problematica del ruolo giocato dalla BCE nell'ordinamento sovranazionale, si veda A. GUAZZAROTTI, *La politica monetaria: il modello ibrido dell'UEM*, in *Diritto costituzionale – Rivista quadrimestrale*, 1, 2021, p. 45 ss.

²⁰ Autorevoli voci hanno sostenuto che il Patto di stabilità ha segnato uno *strappo alla legalità* comunitaria, in quanto con un regolamento, fonte del diritto derivata, si è innovato (o quantomeno integrato) il diritto primario dei Trattati. Per una serrata critica G. GUARINO, *Salvare*

Quest'architettura fiscale, resa progressivamente sempre più "inestricabile" presenta un vizio d'origine. A fronte, infatti, di una moltiplicazione esponenziale di regole incidenti sul versante della spesa pubblica (specie quella con destinazione sociale), la disciplina delle entrate tributarie (specie quelle dirette) è rimasta quasi integralmente nella discrezionalità degli Stati membri. Gli Stati membri più grandi, oltre ad avere le mani legate sul fronte dell'allocazione della spesa pubblica, subiscono gli effetti negativi delle politiche fiscali aggressive degli Stati membri più piccoli. Questi ultimi, attraverso la riduzione delle aliquote e delle basi imponibili, attirano i capitali e gli investimenti delle imprese multinazionali, distorcendo la distribuzione delle risorse all'interno dell'Unione. La disomogeneità dei sistemi tributari interni incoraggia, insomma, una competizione fiscale tra gli Stati membri, mentre i divieti di solidarietà di bilancio e monetizzazione del debito (divieti sacri per la cultura politico-costituzionale tedesca che rifiuta l'idea della "transfer-union") devono impedire l'azzardo morale, in altre parole l'adozione di politiche di bilancio espansive e generose, sul presupposto di un salvataggio esterno delle istituzioni comunitarie o degli altri Stati membri²¹. Da questo punto di vista, i vincoli di stabilità finanziaria sono funzionali a evitare forme di concorrenza *saleale* tra gli Stati membri, in un quadro ordinamentale in cui l'unica forma di concorrenza *leale* sono le riforme strutturali. L'unione monetaria non ha, dunque, agevolato la convergenza spontanea delle politiche di bilancio nazionali. Anzi, considerate la programmatica assenza di meccanismi per assorbire gli squilibri macroeconomici e un bilancio europeo di modesta entità (se rapportato al PIL dell'Eurozona) vincolato al principio rigido del pareggio²², gli Stati membri potevano reagire agli *shock* esterni, unicamente attraverso la "svalutazione interna",

L'Europa salvare l'euro, Firenze, Passigli, 2013 e più recentemente S. D'ANDREA, *L'Italia nell'Unione europea. Tra europeismo retorico e dispotismo illuminato*, Roma, Rubettino, 2022, p. 137 ss.

²¹ La costituzione economica dell'Unione è stata equiparata dalla sentenza del *BVerfG* che ha dato il via libera alla ratifica tedesca del Trattato di Maastricht ad una "Comunità della stabilità" (*Stabilitätsgemeinschaft*) all'interno della quale sono bandite quelle politiche monetarie e fiscali che, seppure indirettamente, falsino la concorrenza tra economie nazionali, venendo in soccorso ai problemi di finanza pubblica di alcuni Stati. «L'indipendenza dei bilanci nazionali è costitutiva del disegno dell'unione monetaria».

²² L'art. 310.1, comma terzo, TFUE impone il rigoroso vincolo del pareggio di bilancio, interpretato, almeno fino alla crisi pandemica del 2020, come divieto di ricorso all'indebitamento.

in altre parole la deflazione salariale, al fine di stimolare la competitività internazionale del proprio sistema produttivo.

In definitiva, l'UEM ha realizzato solo parzialmente i requisiti che, secondo la teoria economica, contraddistinguono un'area valutaria ottimale. L'Eurozona si è caratterizzata per intensi scambi commerciali e una relativa mobilità dei fattori di produzione, mentre non si è adeguatamente concretizzato, per le ragioni già accennate, il requisito della presenza di meccanismi redistributivi idonei a riequilibrare i differenziali di reddito e crescita tra gli Stati membri²³. Su queste premesse, la moneta unica si è rivelata una sorta di camicia di forza che ha astretto sotto la morsa di un cambio unico economie nazionali caratterizzate da un grado di divergenza crescente quanto a tassi di competitività, livelli di occupazione, inflazione e gradi di tutela sociale. Le asimmetrie economico-sociali tra gli Stati membri sono state ulteriormente accentuate dalla mancata sincronia tra l'integrazione orizzontale (allargamento) e l'integrazione verticale (approfondimento). L'Unione europea, piuttosto che puntare prioritariamente sull'integrazione sociale tra gli Stati membri, armonizzandone le legislazioni giuslavoristiche e di protezione sociale, ha privilegiato la strategia inversa dell'integrazione dello spazio europeo, in quanto tale, nella globalizzazione facendone propri gli imperativi deregolatori²⁴.

²³ Sulle lacune genetiche dell'UEM, nell'ambito di una immensa letteratura, si segnalano H.J. BLANKE, *The European economic and monetary Union between vulnerability and reform*, in *International Journal of Public Law and Policy*, n. 4, 2012, pp. 402 ss.; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2007; G. DELLA CANANEA, *L'Unione economica e monetaria vent'anni dopo: crisi e opportunità*, in *costituzionalismo.it*, 3, 2011 e nella manualistica R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e governance economica*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 277 ss.

²⁴ Di questa scelta di campo sono tra l'altro sintomatiche: a) l'adozione in vari ambiti disciplinari del principio del paese d'origine in luogo del principio del paese di destinazione; b) la politica di allineamento dei livelli salariali al tasso di produttività industriale (come sancito dal Patto Euro Plus del marzo 2011); c) il paradigma della *flexicurity* che condiziona la sicurezza di un posto di lavoro (quale che sia) all'accettazione della flessibilità e deregolamentazione del rapporto di lavoro; d) lo spostamento della negoziazione salariale dal livello nazionale ai livelli decentrati di territorio ed azienda con l'indebolimento del contratto collettivo quale veicolo della solidarietà redistributiva. Una buona sintesi di queste dinamiche in B. BUGARIC, *Central Europe's descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2, 2019, p. 597 ss.

3. *La solidarietà condizionata dopo la crisi dei debiti sovrani*

La convinzione che l'Eurozona, grazie al solo governo delle regole e dei numeri, avrebbe vissuto in un piccolo "paradiso postmoderno" si è rivelata illusoria. La globalizzazione economica degli ultimi tre decenni si è rivelata il tempo di vere "guerre" finanziarie e valutarie spesso combattute virtualmente dai terminali delle borse di tutto il mondo.

Lo stato keynesiano, trasformatosi in *Stato debitore* dopo la stagione delle liberalizzazioni, privatizzazioni, è chiamato a trovare un equilibrio tra le sue due *constituencies*²⁵. Il *popolo dei cittadini-lavoratori*, in cambio della propria lealtà civica nei confronti dei propri rappresentanti istituzionali, chiede il mantenimento dei livelli acquisiti delle protezioni sociali. Mentre il *popolo del mercato* (composto di grandi investitori ma anche tanti piccoli risparmiatori), interessato alla solvibilità del debito pubblico, chiede l'adozione di misure di severa austerità e, per compensarne gli effetti naturalmente recessivi, le riforme strutturali.

La risposta emergenziale dell'Unione europea alla crisi dei debiti sovrani ha assecondato assai più la *constituency* dei mercati finanziari²⁶. L'Unione si è prodigata nell'implementare, ancora una volta fuori dalla cornice dei Trattati, una politica di bilancio sempre più centralizzata (sul fronte del controllo della spesa), fondata su regole quantitative esterne al processo democratico che hanno ulteriormente prosciugato i margini di autonomia delle politiche economiche e di bilancio nazionali.

²⁵ È la nota tesi di W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013, ripresa anche in W. STREECK, JURGEN HABERMAS, *Oltre l'austerità. Disputa sull'Europa*, Roma, Castelvecchi, 2020. Qui i due autori si confrontano sul destino dell'integrazione sovranazionale. Se il primo crede che una ripresa democratica per l'Unione possa essere riconquistata soltanto con il ritorno allo Stato nazione (almeno per quanto riguarda le scelte di politica economica), il secondo è convinto che il superamento della crisi della democrazia europea non possa provenire da un ritorno al nazionalismo e al sovranismo, e che sia quindi necessaria ancora «più Europa».

²⁶ Si veda, tra i tanti, la lucida e spietata disamina di J.P. FITOUSSI, *Il teorema del lampione. O come mettere fine alla sofferenza sociale*, Torino, Einaudi, 2013; L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi, 2011. Per un quadro anche di diritto comparato A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015. Più recentemente, G. BUCCI, *Le trasformazioni dello Stato e dell'UE nella crisi della globalizzazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022 e R. MICCÌ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *federalismi.it*, 5, 2019.

Il *Fiscal compact*, Trattato internazionale firmato da venticinque paesi per “tranquillizzare” i mercati finanziari, ha accresciuto la discrasia tra la tendenziale “federalizzazione” della politica di bilancio e una sostanziale “anarchia” sul fronte del fisco. Questo Trattato non solo prescrive l’interiorizzazione, preferibilmente a livello costituzionale, del principio del pareggio (strutturale) di bilancio, astrattamente giustiziabile innanzi alla Corte di giustizia²⁷, ma prevede anche uno strumento di “correzione automatica” che si dovrebbe attivare nel caso di deviazioni significative dall’obiettivo di medio termine. La compressione dell’autonomia di bilancio degli Stati membri si è accompagnata all’adozione di uno strumento eccezionale che serve a consentire interventi di assistenza finanziaria in favore di Stati membri in difficoltà. Il Meccanismo europeo di stabilità (MES), istituito nel 2012 con un altro Trattato internazionale concluso tra gli Stati dell’Eurozona²⁸, configura un soggetto ibrido pubblico-privato costruito sul calco del Fondo monetario internazionale. La deroga “necessitata” al divieto di *bail out* (art. 125 TFUE) ha come “corrispettivo” la stretta condizionalità degli aiuti finanziari all’implementazione di un programma di austerità e aggiustamento strutturale da parte dello Stato “soccorso”.

Il vero *deus ex machina* per superare la crisi, o almeno per “guadagnare tempo”, è stata la BCE che ha adottato una variegata gamma di operazioni monetarie “non convenzionali” che hanno reso problematico il principio implicito nell’architettura di Maastricht della netta separazione tra politica monetaria e politica fiscale (e della conseguente “neutralità” della prima)²⁹.

²⁷ Per inciso, si ricorda che l’effettiva controllabilità giuridica dell’equilibrio di bilancio e del divieto d’indebitamento incontra rilevanti limiti d’ordine tecnico processuale, oltre che la indeterminazione dei parametri di giudizio che rinviano a valutazioni prevalentemente di carattere politico. Sul punto si vedano G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivistaaic*, 3, 2012 e T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, p. 58 ss.

²⁸ Il Trattato MES si basava sulla Decisione del Consiglio europeo, 25 marzo 2011 (2011/199/UE) con la quale si ricorreva alla procedura di revisione semplificata, ex art. 48, comma 6, TFUE, per aggiungere all’art. 136 TFUE un nuovo terzo paragrafo che autorizzava gli Stati membri dell’eurozona ad istituire l’anzidetto meccanismo. Su alcune incongruenze della procedura adottata si veda K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, 2014.

²⁹ Dai prestiti a tasso zero alle banche nazionali, affinché acquistassero i titoli del debito pubblico del proprio paese, alle *outright monetary transactions* (OMT), mai implementate, che

Sull'intreccio tra politica monetaria e politica fiscale si è aperto un contenzioso tra *BVerfG* e Corte di giustizia, svoltosi in più tappe che in questa sede possono essere solo sinteticamente evocate. Da un lato, il tribunale costituzionale tedesco ha in più circostanze evidenziato l'operato potenzialmente *ultra vires* della BCE in violazione dell'art. 123 TFUE (che prevede il divieto di finanziamento monetario del debito), e, più in generale, del principio di proporzionalità, riservandosi, altresì, di valutare la compatibilità di dette operazioni con l'identità costituzionale tedesca, segnatamente con il rispetto del diritto inviolabile del cittadino tedesco a decidere tramite il *Bundestag* su ogni atto europeo in grado di incidere potenzialmente sull'allocazione delle risorse del bilancio nazionale³⁰. Dall'altro lato, la Corte di giustizia ha, invece, legittimato l'operato della BCE, sottolineando come la sua funzione fondamentale di preservare la stabilità dei prezzi all'interno dell'eurozona implichi un *expertise* altamente tecnica che deve essere lasciata al riparo da un controllo giudiziario troppo stringente³¹.

Non ci si può peraltro esimere dal rilevare che la difesa da parte del *BVerfG* del principio della sovranità di bilancio assume una connotazione marcatamente unilaterale, nella misura in cui lo stesso *BVerfG* ha riconosciuto la piena legittimità dei meccanismi di solidarietà finanziaria

consentivano alla BCE di acquistare direttamente i titoli del debito pubblico sul mercato secondario. Fino al "*quantitative easing*", l'immissione sui mercati di una immensa massa di liquidità per contrastare la deflazione. Sulla problematica separazione tra politica monetaria e fiscale vedi ancora A. GUAZZAROTTI, *La politica monetaria*, cit., p. 9 ss.

³⁰ Per una ricostruzione complessiva della giurisprudenza del *BVerfG* in questa materia, F.C. MAYER, *To Boldly Go Where No Court Has Gone Before. The German Federal Constitutional Court's ultra vires Decision of May 5, 2020*, in *German Law Journal*, 21, 2020, p. 1116 ss.; E. DI SALVATORE, *Il Tribunale costituzionale tedesco e il quantitative easing: un contraddittorio sindacato sugli atti ultra vires*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2020, p. 2189 ss.

³¹ Si tratta, in particolare, della sentenza Corte di giust., 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler e a.* (relativa al programma OMT) e della sentenza Corte di giust., 11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss e a.* (relativa al programma PSPP, quantitative easing). Secondo la Corte di giustizia, in altri termini si debbono riconoscere alla BCE poteri straordinari impliciti (a cavallo tra politica monetaria e fiscale), laddove sia in gioco la *salus* dell'Eurozona. Assai critico su questa giurisprudenza C. JOERGES, *Pereat Iustitia, Fiat Mundus. What is Left of the European Economic Constitution after the Gauweiler Litigation*, in *Maastricht Journal*, 1, 2016, p. 99 ss. che rileva come la Corte di Giustizia, in questo modo, riconosca legittimità ad una governance tecnocratica con poteri discrezionali praticamente illimitati, ma senza adeguati meccanismi di *accountability*.

condizionata che hanno avuto come esito la degradazione dell'analogia sovranità dei paesi debitori (a cominciare dalla Grecia)³².

Secondo un'autorevole lettura, le forme embrionali di perequazione orizzontale e verticale, sperimentate nel corso della crisi dei debiti sovrani, avrebbero inaugurato un vero e proprio "momento hamiltoniano", in altre parole una declinazione forte del principio di solidarietà interstatale in grado di spingere in direzione di un'unità economica non limitata ai vincoli di bilancio, ma implicante anche politiche di protezione sociale comune³³. A ben vedere, tuttavia, quella sottesa ai variegati meccanismi di stabilità è piuttosto una solidarietà declinata nella logica di uno scambio asimmetrico tra aiuti finanziari prestati dagli Stati creditori e politiche di austerità e riforme strutturali a carico degli Stati debitori. Una solidarietà ancorata ancora una volta alla logica dell'azzardo morale: una logica del sospetto per la quale occorre impedire che lo Stato soccorso possa "approfittare" della "generosità" degli altri Stati membri³⁴.

4. *L'esperimento di una politica fiscale "federale" dopo la pandemia*

Un momento hamiltoniano o quantomeno un passo in tale direzione si è piuttosto concretizzato, in conseguenza della pandemia covid-19 che ha indotto le classi dirigenti europee a porre all'ordine del giorno l'adozione di una politica fiscale comune per governare l'emergenza sanitaria ed economico-sociale.

³² Sul punto si veda C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2014.

³³ Con accenti diversi A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, p. 79 ss. e R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivistaaic*, 2, 2012.

³⁴ Sulle molteplici sfumature ed ambiguità della solidarietà europea cfr. da ultimo S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, pp. 263 ss. il quale osserva come nell'esperienza sovranazionale si intreccino due dimensioni della solidarietà europea: quella «tuttora prevalente nel quadro della governance economica che ne subordina l'attivazione a criteri di rigorosa condizionalità» e quella che «la apre a forme nuove di mutualità in funzione dell'effettivo stato di bisogno delle unità consociate». Su questo intreccio cfr. diffusamente F. DE WITTE, *Justice in the EU. The emergence of Transnational Solidarity*, Oxford University Press, 2015 e in chiave assai critica W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva, Stato e mercato*, 2, 2000, p. 3 ss. Riattualizza il tema del rapporto tra solidarietà "esterna" e solidarietà "interna", anche alla luce della pandemia, A. SCHILLAGI, *Dalla crisi economica alla crisi democratica. La sfida populista alla solidarietà e all'identità europea*, in *Federalismi.it*, 13, 2020.

La crisi pandemica, del resto, a differenza della crisi dei debiti sovrani che aveva colpito in maniera *asimmetrica* Stati creditori e Stati debitori, è stata di natura *simmetrica*, poiché ha colpito, sebbene con intensità diversa, anche gli Stati del nord Europa (Germania in testa). Si tratta di paesi il cui modello economico di sviluppo dipende in larga misura dall'accumulazione di *surplus* con le esportazioni verso i mercati globali. Il congelamento di questi ultimi, per effetto delle misure di *lockdown*, ha reso cruciale anche per gli Stati creditori la salvaguardia del mercato interno e giustificato l'opportunità di un programma di ripresa finanziato dal debito.

La crisi pandemica ha richiesto il superamento della ferrea "Comunità di stabilità" con l'allentamento dei vincoli di bilancio, al fine di dotare l'Unione di un'autonoma capacità fiscale diretta a stabilizzare nel breve periodo l'economia europea e a rilanciarla nel medio³⁵.

Al suo posto si delinea una Comunità che mette al centro della sua agenda politica l'obiettivo della *crescita sostenibile ed equilibrata* prima di tutto sul piano ambientale e sociale, anche per far fronte alle sfide poste dall'automazione tecnologica e dal riscaldamento climatico. In quest'ottica, per agevolare e accompagnare le politiche nazionali di crescita³⁶, sono state allentate temporaneamente le regole di bilancio del patto di stabilità e crescita³⁷ e quelle attinenti al divieto degli aiuti di stato.

In secondo luogo, sulla base della disposizione eccezionale dell'art. 122 TFUE³⁸ si è istituito il programma SURE: uno strumento temporaneo con

³⁵ Per una ricostruzione complessiva delle misure adottate dall'Unione nel corso della pandemia vedi E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE-online*, 2, 2020, p. 2369 ss.; A. MAJOCCHI, *Lavoro, occupazione e proprietà nell'economia post-industriale dell'Unione europea*, in *Centro studi sul federalismo, Research paper* (aprile 2021). E con un giudizio di valore diverso S. FABBRINI, *La nuova governance economica post-pandemia*, in *Diritto dell'Unione europea*, 4, 2020 p. 772 ss. Sottolinea analiticamente gli aspetti di continuità rispetto all'UEM e le potenziali e promettenti novità P. DERMINE, *The EUs Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture*, in *Legal Issues of Economic Integration* 47, 4, 2020, p. 337 ss.

³⁶ Politiche agevolate anche dalla prosecuzione, in forme anche più intense del passato, del programma di *quantitative easing*. Ci si riferisce al *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) adottato nel marzo 2020 dalla BCE.

³⁷ Commissione, Comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM(2020) 123 final, 20 marzo 2020.

³⁸ Questa disposizione, in deroga al divieto di salvataggio (art. 125 TFUE), prevede la possibilità di adottare misure di solidarietà in caso di calamità naturali o situazioni di emergenza

il quale la Commissione è stata autorizzata a indebitarsi sui mercati finanziari per raccogliere risorse da erogare agli Stati membri per integrare le misure nazionali di sostegno al reddito dei disoccupati³⁹.

Infine – ed è il passo in avanti più significativo – si sono poste le basi per l’implementazione di una *politica fiscale para-federale*, appoggiandosi anche in questo caso alla disposizione richiamata dell’art. 122 TFUE⁴⁰. Con l’approvazione di *Next Generation EU* si è prevista la raccolta sui mercati finanziari di una somma di denaro pari a 750 miliardi di euro. Questa cifra è erogata agli Stati membri sotto forma di trasferimenti diretti (che non richiedono restituzione) e di prestiti a tassi d’interesse agevolati, allo scopo di finanziare le riforme strutturali e gli investimenti rivolti principalmente alla transizione verde e digitale delle economie europee⁴¹. I fondi presi in prestito dalla Commissione, attraverso l’emissione di titoli di debito pubblico comune, saranno successivamente rimborsati mediante nuove risorse proprie del bilancio dell’Unione (in particolare, con l’introduzione di una tassa sui rifiuti plastici non riciclati ed, entro il 2023, di tasse su emissioni di CO2 e sul web, con la prospettiva di un’imposta sulle transazioni finanziarie).

Il perno intorno a cui ruota il NGEU è proprio la “decisione sulle risorse proprie” adottata dal Consiglio il 14 dicembre 2020⁴². È questo provvedimento (che ha richiesto la ratifica da parte di tutti gli Stati membri) a contenere l’autorizzazione alla Commissione per emettere i 750 miliardi

«fuori dal controllo degli Stati membri».

³⁹ Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell’epidemia di Covid-19.

⁴⁰ La mutualizzazione parziale dei debiti nazionali è stata, insomma, tollerata dai paesi più refrattari (segnatamente i paesi frugali del nord alleati con i paesi del gruppo di *Visegrad*), purché si trattasse di misure eccezionali legate alla contingenza della pandemia (si veda infra).

⁴¹ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell’Unione europea per la ripresa dell’economia dopo la crisi COVID-19.

⁴² Decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea. Nei considerando si legge che «il potere della Commissione di contrarre prestiti allo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi Covid-19 è eccezionale, temporaneo e limitato».

di debito pubblico europeo⁴³. È su questa decisione che si fonda il *Recovery and Resilience Facility* (RRF)⁴⁴, il dispositivo su cui si basano le aspettative di ripresa degli Stati membri.

A fronte di importanti fattori di *discontinuità* sul piano della politica economica, che si colora di “tratti keynesiani”, la complessiva logica della governance pandemica non si distacca dal postulato della *legittimazione funzionalista* basata sui risultati (orientata all'*output*), quale surrogato della legittimazione democratica basata sul mandato (orientata all'*input*). *NGEU* s'inquadra nella cornice consolidata della sorveglianza multilaterale delle politiche economiche e di bilancio nazionali, il Semestre europeo, all'interno del quale sono protagonisti la Commissione europea e il Consiglio, mentre rivestono un ruolo marginale le istanze rappresentative (Parlamento europeo e Parlamenti nazionali).

Se si leggono attentamente i regolamenti comunitari che disciplinano *NGEU*, ci si avvede inoltre che la politica della condizionalità (un'eredità della crisi dei debiti sovrani) rimane un elemento chiave⁴⁵. Le erogazioni dei finanziamenti, sotto l'ombrello del RRF, sono condizionate “a monte” dalle strategie di politica economica definite dalle istituzioni europee in cooperazione con gli Stati membri (i fondi devono essere destinati agli investimenti per la transizione ecologica per il 37% e per la digitalizzazione per il 20%), ma anche “a valle”, poiché il pagamento delle diverse *tranche* degli aiuti è condizionato al rispetto delle raccomandazioni che annualmente la Commissione europea invia agli Stati membri nella cor-

⁴³ La decisione sulle risorse proprie trova la sua base giuridica nell'art. 311 del TFUE. Questa norma stabilisce, al 1° comma, che l'Unione si dota dei mezzi necessari ai suoi fini; al 2° comma, prevede che il bilancio dell'Unione, fatte salve altre entrate, si finanzia integralmente con risorse proprie; infine, al 3° comma, regola la procedura per istituire nuove categorie di risorse proprie. Per l'entrata in vigore di tale decisione è necessaria la ratifica di tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive regole costituzionali.

⁴⁴ La complessa architettura giuridica del *NGEU* ha come sua componente principale il *RRF* che è istituito mediante un regolamento basato sull'articolo 175, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e cioè sulla politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il *RRF* costituisce un nuovo dispositivo ad hoc attraverso il quale saranno erogati e gestiti i fondi agli Stati membri chiamati a predisporre i piani nazionali: Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁴⁵ Su questo tema cfr. F. LOSURDO, *Italexit. Trasformazioni del vincolo europeo e sovranità condizionata*, in *DPCE-online*, 3, 2020.

nice del Semestre europeo. In aggiunta, l'erogazione dei fondi potrebbe essere sospesa nei casi in cui uno Stato non ottempera agli obblighi discendenti dal Patto di stabilità (nel suo braccio preventivo) o dalla procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi⁴⁶.

La verifica sul rispetto delle condizionalità è affidata a una misurazione numerica e quantitativa delle politiche economiche degli Stati membri. Le erogazioni dei fondi sono, infatti, legate alle “*performance*” dei singoli Stati membri. Ogni *tranche* dei trasferimenti diretti e dei prestiti agevolati sarà erogata a condizione che sia dimostrato il raggiungimento di dettagliati *milestones and targets* che riflettano il progresso nell'adozione delle riforme e dei piani di investimento⁴⁷.

Pertanto, anche in questa circostanza per la piena operatività del NGEU si è dovuto attendere il “nulla osta” del *BVerfG* che pronunciandosi fin ora unicamente sulla questione sospensiva, ha autorizzato il Governo tedesco alla ratifica della decisione sulle risorse proprie, riservandosi in altra sede la valutazione sul merito della causa⁴⁸. Con la sua ordinanza il *BVerfG* ha statuito che l'indebitamento sul mercato dell'Unione deve essere funzionale unicamente a finanziare le misure anti-pandemia. I relativi fondi non

⁴⁶ È quanto dispongono gli art. 9-10 del regolamento 2021/241. All'esito del tormentato Consiglio europeo (18-19 luglio 2020), che ha dato il via libera al *NGEU*, si è previsto che uno Stato membro che si ritenga insoddisfatto per l'implementazione del piano da parte di un altro Stato membro possa chiedere la sospensione dell'erogazione dei fondi al Consiglio europeo. In tal caso, la Commissione deve astenersi da qualsiasi decisione sulle erogazioni richieste fino a che il Consiglio europeo non abbia discusso sulla questione in maniera esaustiva. Per un quadro d'insieme su queste pervasive condizionalità F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, Cedam, 2021; A. CONZUTTI, “*In conditionality we trust*”. *Riflessioni sulle condizionalità macroeconomiche introdotte dal recovery and resilience facility*, in *ambiente.diritto.it*, 2, 2022 che vi scorge, però, una «compartecipazione alla formazione del vincolo esterno».

⁴⁷ La contesa sulla politica della condizionalità si gioca anche sul terreno scivoloso del rispetto del principio dello Stato di diritto. Le istituzioni dell'Unione, dopo aver ricorso senza esito alla procedura d'infrazione e all'opzione “nucleare” del ricorso all'art. 7 TUE (la cui attivazione richiede l'unanimità degli Stati membri), si propongono ora di usare la leva economica. Con un apposito regolamento si è stabilito che tutte le erogazioni finanziarie a carico del bilancio europeo (comprese quelle del *RRF*) saranno condizionate al rispetto del principio dello stato di diritto, Regolamento (UE, EURATOM) 2020/2092 del Parlamento europeo e del consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione). Per un inquadramento sistematico di questo regolamento A. GUAZZAROTTI, *La tutela dei valori e le democrazie illiberali nell'UE: lo strabismo di una narrazione “costituzionalizzante”*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2022.

⁴⁸ 2 BvR 547/21. 21 gennaio 2021.

possono essere né incrementati né devoluti ad altri scopi. Il che sembra implicare che la Corte tedesca legittimi l'operazione solo per il suo carattere del tutto eccezionale, dovendosi escludere altri indebitamenti o impegni di spesa, in violazione della responsabilità di bilancio del *Bundestag*⁴⁹. Un segnale poco incoraggiante per chi aspirava a cogliere l'occasione della pandemia per creare una stabile unione fiscale a livello europeo.

5. Conclusioni. Il nodo gordiano del debito comune

Proprio nel momento in cui l'economia europea sembrava intravedere timidi segnali di ripresa, dopo la fine della fase più acuta della pandemia, è deflagrata la guerra in Ucraina: una guerra "per procura" alla quale gli Stati membri prendono parte (in ordine sparso) più per rispetto del vincolo atlantico che per una reale convinzione che ciò corrisponda all'interesse strategico europeo di lungo periodo.

Lo scenario che si profila non è ancora del tutto equiparabile all'"economia di guerra", se si assume un'interpretazione letterale di questa espressione come conversione dell'intero sistema economico-produttivo alle necessità di una guerra. Ma si può usare questo sintagma per alludere all'insieme dei fenomeni, inflazione strutturale⁵⁰, recessione (e spettro della stagflazione), razionamento energetico, crollo produttivo ed occupazionale, la cui portata, complessivamente considerata, richiama alla mente la situazione di un paese in guerra⁵¹.

⁴⁹ Secondo il *BVerfG*, il *Bundestag* deve mantenere una influenza adeguata su come i fondi del NGEU vengono spesi. Ne consegue che se questi strumenti dovessero, a Trattati invariati, assumere una veste permanente, tale da comportare impegni di spesa indefiniti e effetti fiscali redistributivi tra gli Stati membri, il *BVerfG* si riserva di valutare eventuali violazioni del principio di attribuzione e dell'identità costituzionale tedesca e, segnatamente, dell'insopprimibile diritto del *Bundestag* di avere l'ultima parola sulle decisioni che incidono sul bilancio federale.

⁵⁰ L'aumento strutturale del tasso d'inflazione, legato alle conseguenze della guerra e alla crisi energetica, rischia di mettere fuori gioco gli strumenti nelle mani della BCE per frenare le spirali speculative dei mercati finanziari. Infatti, con l'aumento dell'inflazione le banche nazionali perdono interesse ad acquisire i titoli del debito pubblico degli Stati in difficoltà e gli stessi *asset* acquistati dalla BCE sono seriamente svalutati, costringendo la stessa a rallentare le operazioni di acquisto. Negli ultimi mesi la BCE ha reagito all'inflazione, aumentando i tassi d'interesse, rispettando la lettera dei Trattati. Essa sembra tuttavia "ignorare" che l'odierna inflazione non è legata alla spirale tra salari e prezzi, bensì ai colli di bottiglia delle catene di approvvigionamento dal lato dell'offerta.

⁵¹ Per una prima ricostruzione degli effetti della guerra sui diritti sociali del lavoratore, cfr. G. FONTANA, "Economia di guerra", *crisi e diritto del lavoro. Note critiche*, in *costituzionalismo*.

Le immense sfide sottese all'“economia di guerra”, a cominciare dalla questione dell'approvvigionamento energetico a prezzi sostenibili per imprese e cittadini, richiedono una capacità fiscale che trascende le possibilità offerte dalle fonti ordinarie dei bilanci nazionali⁵². Se l'Unione europea vuole davvero dare corpo, oltre le declamazioni retoriche, alla sua autonomia strategica nel campo della difesa, dell'energia, della tecnologia, della sicurezza alimentare, dovrebbe sciogliere il *nodo gordiano* del debito comune, anche per il tramite di una riforma complessiva dei Trattati attualmente vigenti.

Il discorso in merito a possibili forme d'indebitamento comune si è, fin ora, “incagliato” nella contrapposizione tra la proposta avanzata dagli Stati del sud Europa di incorporare nei Trattati la strumentazione innovativa del programma NGEU e l'opposizione degli Stati “frugali” del nord per i quali tale programma è eccezionale e irripetibile. Nella stessa direzione muovono altre innovative proposte, quali quella di istituire un'*Agenzia europea del debito* che dovrebbe assorbire progressivamente i debiti nazionali (trasformati in “debiti perenni”), in modo tale da garantire agli Stati membri un maggiore spazio di manovra di bilancio per finanziare politiche infrastrutturali rivolte anche alla crescita⁵³ o quella, ancora più radicale, della cancellazione dei debiti nazionali (o di parte di essi)⁵⁴.

Il “convitato di pietra” di queste e altre proposte continua ad essere il principio posto alla base di tante vicende del costituzionalismo moderno *no taxation without representation*. È indubbio che se questo principio è assunto, secondo l'impostazione inflessibile del *BVerfG*, nel senso che l'assunzione di un debito comune non sarebbe possibile fino a quando le istituzioni sovranazionali non abbiano un grado di legittimazione de-

it, 2, 2022.

⁵² Scaricare l'onere del finanziamento di queste nuove politiche agli Stati nazionali potrebbe comportare un'apertura degli *spread* e compromettere il meccanismo di trasmissione della politica monetaria, esacerbando le tensioni dentro il *Board* della BCE, in un momento in cui il setup di politica monetaria è già abbastanza delicato

⁵³ M. AMATO, F. SARACENO, *Squaring the Circle: How to Guarantee Fiscal Space and Debt Sustainability with a European Debt Agency*, in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4011081.

⁵⁴ In particolare, la cancellazione della parte di debito contratto in ragione delle spese per la pandemia, secondo la proposta ventilata dal compianto ex Presidente del Parlamento europeo David Sassoli.

mocratica paragonabile a quella dei governi nazionali, il discorso può essere tranquillamente archiviato, almeno nel prossimo futuro.

Al pari di altre categorie e concetti della scienza pubblicistica anche il principio in parola meriterebbe una rimediazione all'interno di un ordinamento come quello dell'Unione europea che è ancora configurabile come un incompiuto "*federalizing process*". L'interrogativo da porsi è se possa esserci un qualche elemento identitario, diverso da quelli tradizionali (popolo, Stato, nazione), in grado di legittimare agli occhi dei cittadini europei gli effetti redistributivi tra i bilanci nazionali sottesi alla messa in comune del debito. Sapendo che un'identità collettiva non presuppone necessariamente la comunanza di una lingua, di una religione, di costumi ma può discendere anche da ragioni ideali, culturali, economico-sociali⁵⁵.

Il funzionalismo, la filosofia che ha guidato il processo d'integrazione sovranazionale, ha nel corso del tempo provato ad "inventare" una pluralità di fattori identitari: l'Europa del mercato unico (interno) quale veicolo di un'integrazione pacifica; l'Europa della moneta come scudo avverso la tirannia dei mercati finanziari; L'Europa costituzionale che si legittima all'interno e all'esterno per la tutela dei diritti dell'uomo e, da ultimo, l'Europa della transizione ecologica e digitale come risposta collettiva alle sfide epocali del cambiamento climatico e dell'automazione tecnologica. Si sono rilevati fattori identitari astratti, deboli e comunque incapaci di suscitare un autentico sentimento di appartenenza collettiva tra i popoli europei, come mostrano i continui ripiegamenti nazionalistici culminati con la *Brexit*.

In quest'ottica, a giudizio di chi scrive, una rinnovata e forte identità europea non si acquisisce né con l'idea (proposta dal Presidente francese Macron) di far *confluire* l'Unione entro una più vasta Comunità politica europea, che agli effetti pratici corre il rischio di ridursi a un mercato comune allargato; né con l'idea, apparentemente più realista e pragmatica, di scommettere, ancora una volta, sulle virtù dell'*integrazione*

⁵⁵ Si tratta di un punto ripetutamente enfatizzato da A. CANTARO, *L'Europa sovrana. La Costituzione europea tra guerra e diritti*, Bari, Edizioni Dedalo, 2003 e Id., *Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo, I principi dell'Unione*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 507 ss.

asimmetrica, per ritrovare le proprie ragioni identitarie in un nucleo duro dell'Unione europea⁵⁶.

A partire da un diverso orizzonte ideale, si dovrebbe muovere dalla consapevolezza che siamo legati da un *modello europeo di civiltà*, con i suoi trionfi e le sue disfatte storiche, un modello che s'identifica nel mondo per il tentativo di *conciliare* le *ragioni del mercato* come motore della prosperità economica e dell'innovazione tecnologica (la *modernizzazione*) e le ragioni altrettanto forti della *giustizia sociale e dell'inclusione* attraverso l'intervento pubblico sull'economia (la *civilizzazione*)⁵⁷.

Questo equilibrio tra le due ragioni della civiltà europea, mercato e Stato sociale, preservato nei primi trent'anni del processo d'integrazione, si è infranto con la consacrazione del paradigma neoliberale post-Maastricht che ha inaugurato una stagione in cui i *super-valori* della stabilità monetaria e finanziaria condizionano struttura e funzione dei diritti sociali. Per ridare forza normativa a quell'equilibrio primigenio occorre prima di tutto preservare l'*autonomia dell'Unione*, in quanto tale, dall'operare "selvaggio" dei mercati finanziari. La dotazione di un debito comune, allo scopo di finanziare in uno spirito di autentica solidarietà grandi investimenti infrastrutturali nei beni pubblici europei, è la chiave per superare l'atteggiamento di persistente *subalternità* al mercato. Fermo restando che, come emerge dalle considerazioni svolte in precedenza, l'autonomia politica dell'Unione nel mare tempestoso della globalizzazione non può prescindere dalla reintroduzione di qualche forma di controllo sui movimenti dei capitali, specie su quelli di natura speculativa.

A patto che si realizzi questo presupposto, la messa in comune dei debiti nazionali, che nell'esperienza costituzionale statunitense ha costituito il primo passo della Federazione radicando un sentimento di appartenenza collettiva, potrebbe contribuire al completamento dell'UEM, porre le basi per una compiuta unione fiscale e prefigurare, infine, l'approdo ultimo verso un' *Europa di natura costituzionale e federale*.

⁵⁶ Sulla questione dell'integrazione asimmetrica si rinvia anche per più ampi riferimenti bibliografici a A. CANTARO, F. LOSURDO, *L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI, A.P. GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009, p. 53 ss.

⁵⁷ A. CANTARO, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Torino, Giappichelli, 2021.

L'orizzonte ideale delle attuali classi dirigenti europee appare, tuttavia, assai più arido. È un orizzonte dominato dagli effetti economici a catena della guerra russo-ucraina al quale gli Stati membri prendono parte per fideismo atlantista, rinunciando a perseguire il proprio autonomo interesse strategico, non necessariamente coincidente con quello statunitense. La guerra non sta cementando una nuova e più forte identità europea, come auspicato dai fautori dell'atlantismo. Al contrario, almeno in questa fase, ogni Stato membro tende ad affrontare le conseguenze dell'“economia di guerra” con interventi fiscali asimmetrici proporzionati al rispettivo spazio di manovra di bilancio, accrescendo i divari intra-statali di capacità produttiva delle imprese e di capacità di spesa dei cittadini. Se questa impostazione basata su interventi differenziati dovesse prevalere, non solo verrebbe prematuramente archiviato il discorso faticosamente iniziato nel corso della pandemia sulla dotazione di forme di debito comune europeo, ma si intaccherebbe il cuore stesso della solidarietà europea come motore primo del processo d'integrazione sovranazionale. Quella *solidarietà di fatto* che vedeva nella messa in comune della produzione del carbone e dell'acciaio il primo passo di una più ampia Federazione e la cui assenza oggi rischia di precipitare il progetto europeo in una vera e propria “crisi esistenziale”.