

# GLI STRUMENTI ECONOMICO-FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA PER FRONTEGGIARE LE CONSEGUENZE DELLA PANDEMIA CAUSATA DAL COVID-19: UN RAFFORZAMENTO DELL' *ORDO* NEOLIBERISTA CON RIPERCUSSIONI "SILENTI" SULLA FORMA DI STATO E SULLA TENUTA DELL' ORDINAMENTO COMUNITARIO. VERSO UN' EUROPA A "DUE VELOCITÀ"?\*

1

di Daniele Trabucco\*\*

*“Temo che l'Europa, per quanto intelligente,  
sia sempre stato un Paese di orrori”*

(cit. Bertrand Russell)

**Sommario.** 1. Il Consiglio europeo del 23 aprile 2020 e l'Eurogruppo 08 maggio 2020: il pacchetto anticrisi – 2. Il fondo SURE ed il ruolo della Banca europea degli investimenti (BEI) - 3. segue: il MES “senza condizionalità” – 4. segue: Il *Recovery Fund* – 5. La “apparente” sospensione del Patto di stabilità e crescita – 6. Gli strumenti economico-finanziari dell'Unione: verso un rafforzamento dell'ordine neoliberista. Le ripercussioni sulla forma di Stato in assenza di revisioni costituzionali e l'incremento del divario tra i Paesi membri dell'UE.

## 1. Il Consiglio europeo del 23 aprile 2020 e l'Eurogruppo 08 maggio 2020.

Il Consiglio europeo del 23 aprile 2020, per fronteggiare le drammatiche conseguenze economiche causate dalla diffusione del *Covid-19*, ha dato il via libera alle proposte elaborate dall'Eurogruppo del 07-09 aprile 2020, vale a dire la linea di credito agevolata del MES per le spese sanitarie dirette ed indirette, la cassa di integrazione europea (100 miliardi del Fondo SURE per integrare le casse integrazioni nazionali) ed un ampio

---

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Professore associato di Diritto costituzionale italiano e comparato e Dottrina dello Stato – Libera Accademia degli Studi di Bellinzona (Svizzera)/UNIB – Centro Studi Superiore INDEF (Istituto di Neuroscienze Dinamiche “*Erich Fromm*”). Dottore di Ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico – Università di Padova.

intervento della Banca europea degli investimenti (BEI)<sup>1</sup> di 200 miliardi per le Pmi. Il pacchetto iniziale dovrebbe avere un valore di 540 miliardi di euro, ivi compresi i 240 miliardi del nuovo MES, calcolati come se tutti i Paesi membri ne facessero richiesta, e l'intenzione espressa dal Consiglio è di garantirne l'operatività a partire da giugno<sup>2</sup>. A questo si aggiunge il programma *Pepp* della BCE (750 miliardi) già operativo: l'articolo 4 della decisione 2020/4040 permette alla BCE di agire nella misura ritenuta necessaria e proporzionata a contrastare le minacce poste dalle straordinarie condizioni economiche e di mercato alla capacità del Sistema europeo delle banche centrali di assolvere il proprio mandato. In particolare, la BCE ha deciso che i tradizionali limiti al programma di acquisto di attività (c.d. *asset purchase programme*) non si applicheranno alle quote ai fini del *PEPP*. Si tratta di una decisione assai audace, presa proprio per l'eccezionalità della presente situazione emergenziale

I Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri dell'Unione Europea, inoltre, hanno discusso della creazione di un Fondo europeo per la ripresa, affidando alla Commissione il compito di presentare una proposta scritta ed elaborata circa i fondi da utilizzare per coprire le spese del c.d. *Recovery Fund*. Si tratta di uno strumento considerato quasi un Piano *Marshall*, in quanto dovrebbe rappresentare una delle principali misure europee di sostegno agli Stati membri per mitigare gli effetti economici<sup>3</sup> provocati dalla crisi sanitaria<sup>4</sup>.

---

\*\*1 L'art. 36 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto *ripresa*) dispone misure per implementare i finanziamenti BEI ed il SURE. A tale scopo si istituisce un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze con una dotazione per l'anno in corso di 1000 milioni di euro

<sup>2</sup> Per un generale inquadramento in merito all'intervento dell'Unione Europea davanti all'emergenza causata dal Covid-19 si rinvia a F. Rossi, *Luci ed ombre sull'intervento dell'Unione Europea a fronte dell'emergenza del Covid-19*, in *Nomos*, n. 1/2020, p. 1 e ss.

<sup>3</sup> Se il primo trimestre 2020 è stato segnato dal crollo delle attività economiche, lo scenario peggiore potrebbe verificarsi nel secondo trimestre: "Il deterioramento degli indicatori dei consumi è senza precedenti", scrive la BCE a proposito dell'effetto dei *lockdown* sull'attività economica dell'eurozona. "Lo shock provocato dal Covid-19, si legge, ha prodotto un effetto diretto attraverso il razionamento di diverse componenti di spesa. Gli effetti indiretti dovrebbero concretizzarsi attraverso l'impatto sul reddito, sulla ricchezza e sull'accesso al credito. Inoltre, la domanda repressa può avere un impatto positivo una volta revocate le misure di contenimento. L'impatto nel medio periodo sui consumi privati dipende dalla durata dei *lockdown*, dal ritmo di allentamento delle misure, dai cambiamenti del comportamento delle famiglie e dall'efficacia delle politiche pubbliche". Nello specifico, "la pandemia e le relative misure di contenimento hanno colpito duramente il settore manifatturiero e dei servizi, con ripercussioni sulla capacità produttiva dell'economia dell'area e sulla domanda interna. Nel primo trimestre del 2020, interessato solo in parte dalla diffusione del virus, il PIL in termini reali dell'area dell'euro è diminuito del 3,8 per cento sul periodo precedente, per effetto delle misure di chiusura messe in atto nelle ultime settimane del trimestre. Il brusco ripiegamento dell'attività economica ad aprile, si legge ancora, suggerisce che tale effetto sarà probabilmente persino più grave nel secondo trimestre.

<sup>4</sup> F. Scapelli, *Il Consiglio europeo del 23 aprile: risultati e nodi da sciogliere*, in *European Affairs*, 24 aprile 2020.

L'Eurogruppo<sup>5</sup> dell'08 maggio 2020, dopo aver confermato gli indirizzi già decisi dai Capi di Stato e di Governo il 23 aprile, ha trovato un'intesa anche per l'eventuale attivazione del discusso MES (*ex* fondo salva-Stati). La scadenza dei prestiti sarà decennale e a un tasso annuale vicino allo zero: unica condizione è che le risorse vengano destinate alle spese sanitarie dirette e indirette legate alla pandemia. Gli Stati membri avranno tempo fino al mese di dicembre 2022 per richiedere il prestito, ma il *board* del MES potrà decidere di estendere la scadenza. Nell'accordo raggiunto dai Ministri dell'Economia e delle Finanze dei Paesi dell'eurozona si conferma che le linee di credito del MES saranno disponibili per tutti gli Stati membri dell'area dell'euro per importi fino al 2% del PIL unicamente per sostenere il finanziamento interno dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta, i costi relativi alla cura e alla prevenzione dovuti alla crisi determinata dal *Covid-19*. L'Eurogruppo, inoltre, ha precisato che la vigilanza della Commissione non sarà rafforzata. La sorveglianza e il monitoraggio dovrebbero essere commisurati alla natura dello *shock* simmetrico causato dal *Covid-19*. Tuttavia, l'Eurogruppo ribadisce che, successivamente, gli Stati membri dell'area dell'euro rimarrebbero impegnati a rafforzare i fondamenti economici e finanziari, coerentemente con i quadri di coordinamento e sorveglianza economica e fiscale dell'UE, compresa l'eventuale flessibilità applicata dalle competenti istituzioni dell'UE.

È troppo presto per dire se tutto questo comporterà il ritorno ad una visione neo-keynesiana o ad una soluzione intermedia<sup>6</sup>, oppure a confermare l'impianto neoliberista, benché qualche indicazione emergerà nei paragrafi successivi. Come è stato osservato da una parte della dottrina il confronto non è soltanto teorico, ma dimostra, nelle posizioni contrapposte che sono emerse nel dibattito in seno all'Unione Europea, atteggiamenti che tradiscono in maniera evidente scelte in parte opportunistiche, l'incapacità di prevedere ciò che accadrà anche tra pochi mesi ed il condizionamento che deriva dalla necessità di tener conto degli umori degli elettorati nazionali<sup>7</sup>. Sarà, dunque, da valutare se sussistano i presupposti di

---

<sup>5</sup> L'Eurogruppo è un organismo che affianca il Consiglio dell'economia e della finanza (ECOFIN) e raggruppa unicamente i Ministri dell'Economia e delle Finanze degli Stati membri che adottano l'euro come loro moneta. Esso, pertanto, consente discussioni specificatamente legate all'economia e alle finanze dei Paesi dell'eurozona. Sul punto F. Fabbrini, *Introduzione al Diritto dell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 56.

<sup>6</sup> Cfr. L. Panzani, *COVID-19. Un'emergenza destinata a protrarsi. Appunti per il "dopo"*, in *Federalismi.it*, n. 10/2020.

<sup>7</sup> Aa. Vv., *La pandemia aggredisce anche il diritto? Intervista a Corrado Caruso, Giorgio Lattanzi, Gabriella Luccioli e Massimo Luciani*, in F. De Stefano (a cura di), *Giustizia Insieme*, marzo 2020.

una crisi<sup>8</sup> economica rigenerativa, causata dalla diffusione globale (e non solo comunitaria) dell'agente patogeno, e se questa confermi o meno le virtù di quell'approccio incrementale e pragmatico<sup>9</sup> che ha caratterizzato l'integrazione europea sin dalle sue origini, come del resto avvenuto a seguito della fallita entrata in vigore del Trattato che doveva istituire *una Costituzione per l'Europa*.

## 2. Il fondo SURE ed il ruolo della Banca europea degli investimenti (BEI).

SURE (dalla lingua inglese *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) è uno strumento, annunciato il 02 aprile 2020, contro la disoccupazione determinata dall'emergenza sanitaria causata dal *Covid-19*. La sua funzione è, dunque, quella di essere destinato a sostegno di altri mezzi quali ad esempio la cassa integrazione. Il fondo dispone di circa 100 miliardi di euro, erogati come prestiti a rate e garantiti da tutti gli Stati membri. Con supporto finanziario di durata limitata nel tempo, si intende distinguere SURE dal Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) (regolamento (CE) n. 2012/2002). La rapidità della procedura di assistenza finanziaria agli Stati membri è definita nell'articolo 6 del regolamento UE n. 672/2020 e si sviluppa in cinque passaggi: richiesta, valutazione, proposta, approvazione ed erogazione. Lo strumento SURE è complementare agli sforzi nazionali e non sostitutivo, poiché integra le misure adottate dagli Stati membri, fornendo assistenza finanziaria per far fronte all'aumento repentino e severo della spesa pubblica effettiva e anche programmata, destinata ad attenuare gli effetti negativi diretti delle circostanze eccezionali causate dalla pandemia. L'attuazione dello SURE dovrebbe consentire all'Unione di rispondere alla crisi sul mercato del lavoro in modo coordinato, rapido ed efficace e in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, attenuando così l'impatto per le persone e i settori economici più colpiti e mitigando gli effetti diretti di questa situazione eccezionale sulla spesa pubblica. Tuttavia, al di là della capacità finanziaria del fondo, che potrebbe non essere sufficiente per rispondere alla emergenza, esso si basa, ai sensi dell'art. 7 del regolamento UE n. 672/2020, su prestiti (i soldi saranno raccolti dalla

<sup>8</sup> Sulla crisi come elemento caratterizzante l'Unione Europea si rinvia a L. Torchia, *In crisi per sempre? L'Europa fra ideali e realtà*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2016, p. 617 e S. Cassese, *L'Europa vive di crisi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2016, p. 785.

<sup>9</sup> Cfr. E. Olivito e G. Repetto, *Perché pensare la crisi dell'Unione Europea in termini di conflitti costituzionali*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 3/2016, p. 5.

Commissione sui mercati finanziari) i quali dovranno poi essere rimborsati con una metodologia simile a quella dell'*ex fondo salva Stati*.

Quanto, invece, al ruolo svolto dalla Banca Europea degli investimenti (BEI)<sup>10</sup>, che eroga somme a favore delle imprese raccogliendo capitali sul mercato finanziario, sono previsti interventi per 200 miliardi di euro soprattutto per le Pmi. Il fatto è che, per raccogliere questa somma attraverso obbligazioni emesse a leva dalla BEI, si dovrà preliminarmente costituire un *Pan European guarantee Fund*. In pratica, visto che l'attuale capitale della BEI, versato dai singoli Stati membri, non è sufficiente a garantire i mercati per nuove emissioni, con la stravagante denominazione di *Fondo di Garanzia* si sottende un impegno degli Stati di farsi carico di queste risorse iniziali. Non con versamenti, ma con la garanzia di onorare questo impegno.

### 3. segue: il MES senza condizionalità.

Tra gli strumenti per fronteggiare la crisi economica, che ha colpito l'eurozona a seguito della rapida diffusione del *virus*, si è vista esservi la possibilità di attivazione del MES “senza condizionalità”<sup>11</sup>. Nonostante i dubbi sollevati se l'accordo raggiunto in occasione dell'Eurogruppo dell'08 maggio 2020 consenta agli Stati di aggirare la “*rigorosa condizionalità*”<sup>12</sup> prevista dall'articolo 136, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>13</sup>, resta il fatto che le condizioni a cui è soggetta l'assistenza finanziaria possono essere modificate unilateralmente dalle istituzioni europee. Se, dunque,

---

<sup>10</sup> Sul ruolo della BEI R. Adam e A. Tizzano, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 106-107.

<sup>11</sup> Per una lettura critica A. Mangia, *Del MES, delle sue condizionalità e delle discipline in deroga. Cosa succede quando il diritto delle crisi d'impresa viene applicato ai rapporti intergovernativi*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 30 aprile 2020.

<sup>12</sup> Cfr. F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 48 e ss. Evidenziano la novità di questo principio nella nuova *governance* economica europea A. Giovanelli, *Vincoli europei e decisioni di bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 3/2013, p. 933 e ss.; C. Caruso, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, in *Forum Quad. cost.*, 14 luglio 2015 e P. Bilancia, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3/2014.

<sup>13</sup> Alla condizionalità *debole* che l'Unione Europea si era abituata ad imporre a Stati terzi per ragioni umanitarie e nell'ambito del processo di allargamento è subentrata, nel corso della crisi dei debiti sovrani, una condizionalità “forte” idonea a determinare una cessione radicale di sovranità politica degli Stati assistiti come nel caso della Grecia: sul punto S. Angioi, *Il principio di condizionalità e la politica mediterranea dell'Unione Europea*, Napoli, ESI, 2006.

attraverso qualche sforzo interpretativo, si può ritenere che il vincolo di destinazione alle spese sanitarie soddisfi il requisito della *condizionalità rigorosa* richiesta dal Trattato MES<sup>14</sup> (artt. 3 e 12, oltre che il già citato art. 136, paragrafo 3, del TFUE), ben più difficile è sfuggire alla disciplina delle linee di credito precauzionali. Queste stabiliscono che, una volta attinte le risorse, lo Stato membro sia soggetto a sorveglianza rafforzata da parte della Commissione e della Banca Centrale Europea (BCE) (artt. 2, paragrafo 3, e 3 del regolamento UE n. 472/2013). La sorveglianza rafforzata prevede missioni di verifica periodiche da parte delle stesse istituzioni e, se il quadro economico e finanziario dello stato in questione dovesse deteriorarsi, il Consiglio potrebbe raccomandare l'adozione di un programma di aggiustamento macroeconomico (art. 3, paragrafo 7). Insomma, non serve essere troppo prevenuti per capire che, in un contesto complessivo di difficoltà finanziarie come quello che si sta gradualmente delineando, non appena le regole fiscali europee saranno riattivate il margine di manovra degli Stati diverrà estremamente ridotto, cosicché per essi sarà estremamente difficile non finire sotto un programma di aggiustamento macroeconomico<sup>15</sup>. Ogni Stato, pertanto, che ricorre al MES vede diminuita la possibilità di un recupero della propria sovranità monetaria anche qualora decidesse di lasciare l'eurozona, dato che in tal caso affronterebbe una montagna di debito in valuta estera senza la possibilità di rinominarla in futuro. Infine, c'è la questione della limitatezza delle risorse complessive del MES, ossia 540 miliardi di euro, per assicurare il rifinanziamento del debito pubblico italiano, per non parlare di quello dell'intera eurozona. Il risultato, dunque, è che, in un secondo momento, al fine di garantire la solvibilità dell'Italia e metterla al riparo dalla speculazione, si paventerebbe senz'altro la necessità di un intervento diretto della BCE sui mercati dei titoli sovrani italiani. Tuttavia, in base alle regole attuali, un intervento mirato e illimitato della BCE a favore di singoli Paesi attraverso il programma OMT (*Outright Monetary Transactions*) è sottoposto anch'esso a rigorose condizionalità e dunque rappresenterebbe un'ulteriore arma nelle mani dei creditori per imporre una stretta ai Paesi debitori, o comunque aprirebbe un nuovo fronte politico, esponendo nel frattempo l'Italia alla furia degli speculatori.

<sup>14</sup> Reso esecutivo con la legge ordinaria dello Stato 23 luglio 2012, n. 116. In G.U. n. 175 del 28 luglio 2012.

<sup>15</sup> M. Dani - A. J. Menéndez, *Soft-conditionality through soft-law: le insidie nascoste del Pandemic Crisis Support*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 10 maggio 2020.

#### 4. segue: Il *Recovery Fund*.

Il *Recovery Fund*<sup>16</sup> è l'altro strumento *innovativo* deciso dall'Eurogruppo dell'08 maggio 2020. Si tratta di un fondo garantito dal bilancio a lungo termine dell'Unione europea (2021-2027). Emetterà dei titoli (c.d. *recovery bond*) sui mercati, dopodiché distribuirà i soldi raccolti agli Stati membri. Questi verranno poi utilizzati per finanziare la ripresa delle economie europee. Secondo le previsioni del Fondo monetario internazionale, infatti, nel 2020 il PIL della zona euro calerà del 7,5% a causa della pandemia causata dal *Covid-19*. In data 27 maggio 2020 il Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha presentato il nuovo strumento con una dotazione di 750 miliardi di euro. È agganciato, come previsto, al bilancio dell'Unione Europea 2021-2027. All'Italia, in particolare, spetteranno 172,7 miliardi dei quali 81,807 a fondo perduto e 90,938 come prestiti. Il *Recovery Fund*, ribattezzato *Next Generation Eu*, è articolato in diversi strumenti. Quello per aiutare la ripresa economica degli Stati prende il nome di *Recovery and Resilience Facility*. Esso prevede un sostegno finanziario per investimenti e riforme volte a rendere le economie dei Paesi Ue più resilienti e preparate al futuro. Ha un *budget* di 560 miliardi tra prestiti (250) e trasferimenti (310). Per accedere a questi fondi, però, i Governi devono presentare dei Piani nazionali di ripresa in linea con gli obiettivi del Semestre europeo (quindi con le raccomandazioni specifiche<sup>17</sup> per Paese elaborate dalla Commissione), con i piani energia e clima e i programmi Ue.

<sup>16</sup> Cfr. A. Geroni, *Consiglio UE deludente. Recovery Fund, accordo soltanto sul nome della cosa*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 aprile 2020. Si veda, inoltre, M. Tessa, *Recovery Fund: che cos'è e come funzionerà*, in *Wall Street Italia*, 24 aprile 2020. Recentemente R. Samperi, *Recovery Fund e altre misure: la risposta dell'Unione Europea alla crisi economica da Coronavirus*, in *Camminodiritto.it*, n. 4/2020.

<sup>17</sup> Investire quanto serve in linea con la sospensione del Patto di Stabilità, rafforzare le infrastrutture sanitarie e rafforzare il coordinamento tra le autorità nazionali e regionali in fatto di Sanità. È il primo punto delle raccomandazioni rivolte all'Italia. Bruxelles raccomanda anche “quando le condizioni economiche lo consentono, di perseguire politiche fiscali che puntino a realizzare posizioni fiscali prudenti nel medio-termine e ad assicurare la sostenibilità del debito, rafforzando al contempo gli investimenti”. Seconda raccomandazione riguarda la protezione dei lavoratori: l'Italia “dovrebbe fornire un reddito di sostituzione adeguato e garantire l'accesso alla protezione sociale, in particolare ai lavoratori atipici”. Deve mettere in atto gli strumenti che possono mitigare la disoccupazione causata dalla crisi attraverso “accordi di lavoro flessibili e politiche attive per l'impiego”. L'Italia è invitata anche a rafforzare l'insegnamento e le competenze a distanza, incluse quelle digitali. Terza raccomandazione per l'Italia: “assicurare l'applicazione delle misure che forniscono liquidità all'economia reale, incluse le Pmi, le aziende innovative e gli autonomi, ed evitare i ritardi nei pagamenti”. Vanno promossi gli investimenti per la ripresa, con un *focus* sul green e la digitalizzazione: energie pulite, ricerca e innovazione, trasporti pubblici sostenibili, gestione dei rifiuti, e rafforzamento dell'infrastruttura digitale. Quarta raccomandazione: migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e l'efficienza della pubblica amministrazione.



Non mancano le criticità. Non è ancora sopita, infatti, la discussione inerente alle modalità attraverso le quali il Fondo distribuirà i soldi agli Stati. L'Italia, insieme ai Paesi dell'eurozona maggiormente indebitati, premeva per i cosiddetti finanziamenti a fondo perduto, cioè che non dovevano essere restituiti, interessi a parte. La Repubblica federale tedesca, l'Olanda, l'Austria e i Paesi del c.d. blocco del nord erano e rimangono contrari all'idea di un *debito perpetuo* europeo sia pure limitatamente ad un certo importo. Detto diversamente, la partita sul *Recovery Fund* si giocava proprio sul dilemma se monetizzare o mettere a debito il *deficit spending* di taluni Paesi<sup>18</sup>.

Non si deve, inoltre, dimenticare che la Commissione, per finanziare il fondo, da un lato propone di aumentare temporaneamente la quota di contributo di ciascuno Stato membro al quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione al 2% del rispettivo reddito nazionale (l'Italia è il terzo contributore con il 12% dietro la Francia al 15,5% e la Germania al 20,5%), dall'altro ricorrerà ai mercati finanziari, facendo leva sul proprio *rating* creditizio mediante l'emissione di *bond* Tripla A. Ovviamente gli investitori dovranno essere rimborsati, quota parte per ciascun Paese attraverso i futuri bilanci dell'Unione a partire dal 2028 e, comunque, non oltre il 2058<sup>19</sup>. Pertanto, anche ammesso che i singoli Stati dell'eurozona non saranno chiamati a rimborsare individualmente una parte delle somme ricevute, è altrettanto vero, però, che tutti gli Stati membri saranno chiamati a rimborsare (in base al PIL) il debito comune emesso dalla Commissione. E questo comporterà ovviamente trasferimenti significativi da parte dei maggiori Stati dell'Unione Europea, inclusa l'Italia, attraverso un maggiore prelievo fiscale. Dunque alla fine, come vale oggi per il bilancio europeo, a determinare se un paese ci avrà guadagnato o meno dal *Recovery Fund* sarà il saldo finale tra la somma che avrà ricevuto dal fondo in questione e la somma che invece sarà chiamato a metterci dentro.

### 5. La apparente sospensione del Patto di stabilità e crescita.

Il principale insieme di regole che costituiscono la *governance* europea è costituito dal

---

<sup>18</sup> Così O. Chessa, *Il Recovery Fund: ovvero, come l'Eurozona può schivare il divieto di monetizzare il disavanzo di bilancio*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 26 aprile 2020.

<sup>19</sup> Cfr. L. Chiarello, *All'Italia un presente da 26 mld. È il saldo tra quanto Roma avrà e quanto restituirà all'Ue*, in *Italia Oggi*, 28 maggio 2020, p. 33.



Patto di stabilità e crescita (PSC)<sup>20</sup>, approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997 al fine di rendere più cogente la disciplina di bilancio degli Stati membri dell'Unione, con riguardo, in particolare, al rispetto delle soglie del 3 per e del 60 per cento del PIL, rispettivamente per l'indebitamento netto e per il debito delle Pubbliche amministrazioni, fissate dal Protocollo sui disavanzi eccessivi annesso al Trattato di Maastricht<sup>21</sup>. Il Patto risulta costituito dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 (97/C 236/01), dai due regolamenti n. 1466 e n. 1467 del 1997, relativi rispettivamente al rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio ed alle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, nonché dal Codice di condotta.

Il Patto è stato oggetto di un primo intervento di modifica nel 2005<sup>22</sup> ad opera dei due regolamenti CE n. 1055 e n. 1056 di tale anno, con i quali, fermi restando i due parametri quantitativi del Protocollo sopradetto, sono stati ridefiniti gli obiettivi di finanza pubblica a medio termine, prevedendo la possibilità di percorsi di avvicinamento differenziati per i singoli Stati membri, al fine di tener conto delle diversità delle posizioni di bilancio, degli sviluppi sul piano economico e della sostenibilità finanziaria delle finanze pubbliche degli Stati medesimi. Per effetto di tali modifiche si è previsto che gli Stati membri, nell'ambito dell'aggiornamento dei rispettivi programmi di stabilità, presentino un obiettivo di medio termine (OMT), concordato in sede europea e definito sulla base del potenziale di crescita dell'economia e del rapporto debito/PIL. Esso consiste in un livello di indebitamento netto strutturale (corretto, cioè, per il ciclo e al netto delle misure temporanee e *una tantum*) che può divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, ma che deve essere tale da garantire, in presenza di normali fluttuazioni cicliche, un adeguato margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento ed un ritmo di avvicinamento certo ad una situazione di sostenibilità delle finanze pubbliche.

---

<sup>20</sup> Per un inquadramento generale del PSC cfr. G. Della Cananea, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. finan. e sc. finan.*, n. 4/2001, p. 559 e ss.; G. L. Tosato, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Studi sull'integrazione europea*, nn. 2-3/2012, p. 257 e ss.; M. Brunazzo e V. Della Sala, *La politica dell'Unione Europea*, Milano, Mondadori, 2019, pp. 214-225;

<sup>21</sup> Reso esecutivo dalla legge ordinaria dello Stato 03 novembre 1992, n. 454. In G.U. n. 277 del 24 novembre 1992. Suppl. ord. n. 126.

<sup>22</sup> Cfr. R. Perez, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7/2005, 777 e ss. e R. Arrigoni, *La riforma del patto di stabilità e crescita, quali prospettive per l'Italia*, in *Riv. amm. Pubbl. ital.*, n. 8/2005, p. 765.

Tale assetto è stato oggetto di una significativa revisione<sup>23</sup> a seguito della grave recessione finanziaria ed economica che ha investito l'economia mondiale a partire dal 2009, ed ha portato sull'orlo di una crisi di sostenibilità alcuni Paesi europei tale da dar luogo alla creazione di un Fondo di intervento, l'ex Fondo *salva Stati* divenuto dal 01 luglio 2012 MES<sup>24</sup>, per il sostegno a possibili situazioni critiche dei debiti sovrani, quali quello greco. Ciò ha condotto la Commissione alla presentazione nell'ottobre 2010 di un pacchetto di sei proposte legislative, poi approvate nel corso del 2011 e denominate come *six pack*, e consistenti: in due regolamenti (n. 1174 ed n. 1176 del 2011) volti alla creazione di una sorveglianza macroeconomica, per la prevenzione e correzione degli squilibri; in tre regolamenti (n. 1173, n. 1175 ed n. 1177 del 2011) finalizzati ad una più rigorosa applicazione del Patto di stabilità e crescita; in una direttiva (2011/85) sui contenuti e sulle procedure di bilancio per gli Stati membri.

A tale quadro si è aggiunto il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nella UEM (Unione economica monetaria), cosiddetto *Fiscal compact*<sup>25</sup>, concordato al di fuori della cornice giuridica dei Trattati UE (è stato infatti oggetto di apposita ratifica da parte dell'Italia con legge ordinaria dello Stato n. 114/2012), che incorpora in un insieme unitario alcune delle regole e delle procedure di coordinamento già presenti o in via di introduzione nel Patto di stabilità e crescita ed integra le stesse con nuove prescrizioni, tra cui il principio del pareggio del bilancio, impegnando le parti contraenti a recepirle nelle legislazioni nazionali, con norme preferibilmente di rango costituzionale. In tal senso ha operato l'Italia, con la legge costituzionale 20 aprile 2012<sup>26</sup>, n. 1<sup>27</sup> e con la legge di attuazione 24 dicembre 2012, n. 243<sup>28</sup>, che hanno affermato i principi e le regole del Trattato, declinandoli in termini di vincoli ed obietti per le pubbliche amministrazioni e per livelli di governo. Le

<sup>23</sup> Cfr., sulle implicazioni delle nuove regole di *governance* economica sul sistema democratico, G. Guerra, *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici*, in *Federalismi.it*, n. 1/2019, p. 1 e ss.

<sup>24</sup> Per uno studio esaustivo sul MES e sulle sue implicazioni A. Vettorel, *The European Stability Mechanism: Human Rights Concerns Without Responsibilities?*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 7/2015, p. 143 e ss.

<sup>25</sup> Cfr. G. L. Tosato, *Il fiscal compact*, in G. Amato – R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita*, Firenze, Passigli Editore, 2013, p. 27 e ss.

<sup>26</sup> Cfr. R. Dickman, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2012, p. 1 e ss.; D. Morgante, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in *Federalismi.it*, n. 7/2012, p. 1 e ss.; G. Pitruzzella, *Austerità finanziaria versus crescita economica nel dibattito sull'Eurosistema*, in *Quad. cost.*, n. 2/2012, pp. 427-431 e F. Fabbrini, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quad. cost.*, n. 2/2012, pp. 434-438.

<sup>27</sup> In G.U. n. 95 del 23 aprile 2012. Sul rapporto tra Stato costituzionale e pareggio di bilancio A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, p. 1 e ss.

<sup>28</sup> In G.U. n. 12 del 15 gennaio 2013.

modifiche arretrate dal *six pack* e le ulteriori disposizioni contenute nel *Fiscal compact* hanno confermato l'impianto e la funzione del Patto di stabilità come strumento fondamentale per la disciplina fiscale, ispirato al principio guida delle finanze pubbliche sane, rafforzandone e meglio implementandone le regole poste a presidio del principio del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito. Esso, integrato dal *Fiscal compact*, definisce ora i parametri di riferimento delle regole di bilancio che guidano le politiche degli Stati membri e fornisce i principali strumenti per la sorveglianza delle politiche stesse (c.d. braccio preventivo) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (c.d. braccio correttivo). La disciplina complessiva di *policy* e di bilancio che risulta da tale quadro prevede, nel suo insieme, che gli obiettivi di saldo debbano essere compresi in una forcella stabilita tra un deficit (in termini strutturali) dello 0,5 per cento del PIL (-1 per cento per i paesi nei quali il rapporto debito/PIL sia significativamente inferiore al 60 per cento e i rischi di sostenibilità siano bassi) e il pareggio o l'attivo; regole specifiche sono, inoltre, previste per la riduzione del rapporto debito/PIL verso il parametro del 60 per cento indicato dal Protocollo, secondo quanto contenuto nella regola del debito.

A seguito dello scoppio della pandemia, l'Unione Europea decide, per la prima volta, di attivare la «*general escape clause*», cioè la clausola generale di *fuga* dal Patto di stabilità sulla quale si fonda la sua sospensione<sup>29</sup>. Il Patto, come si è visto, riguarda il controllo preventivo sulla disciplina di bilancio dei Paesi dell'eurozona, ovvero le procedure volte a impedire che i livelli di spesa pubblica comportino una deviazione significativa dagli obiettivi di rientro dal deficit. Ora, l'art. 9 del regolamento CE 7 luglio 1997 n. 1466, come modificato dal regolamento UE 8 novembre 2011, n. 1177, stabilisce che «la deviazione può non essere considerata significativa» e, dunque, non comporta un intervento repressivo, «qualora sia determinata da un evento inconsueto che non sia soggetto al controllo dello Stato membro interessato e che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato membro, o in caso di grave recessione economica della zona Euro o dell'intera Unione». Tutto ciò, però, non comporta però la sospensione del Patto, dal momento che la sua filosofia di fondo deve essere rispettata. Lo si dice a chiare lettere nella disposizione appena citata, che ammette deviazioni rispetto alla disciplina di bilancio solo «a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti

---

<sup>29</sup> Si veda il testo della Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della *Covid-19* in [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

compromessa». E proprio questo è stato ribadito con veemenza dalla Commissione europea la quale ha voluto precisare come l'applicazione della clausola di fuga dal Patto di stabilità non debba mettere a repentaglio la sostenibilità di bilancio<sup>30</sup>. In altri termini, la clausola di salvaguardia generale non sospende evidentemente le procedure del Patto, ma ha permesso alla Commissione europea e al Consiglio di assumere le misure necessarie di coordinamento nel quadro del Patto medesimo con la conseguenza che, vista la natura asimmetrica dell'unione economica monetaria della zona euro così come attualmente strutturata, risultano profondamente divergenti le capacità economico-finanziarie di cui ciascun Governo nazionale è dotato per far fronte alla crisi.

#### **6. Gli strumenti economico-finanziari dell'Unione: verso un rafforzamento dell'ordine neoliberista. Le ripercussioni sulla forma di Stato in assenza di revisioni costituzionali e l'incremento del divario tra i Paesi membri dell'UE.**

L'analisi sommaria degli strumenti, che l'Unione Europea ha messo in campo, dimostra che questi si caratterizzano per il fatto di avere come base il finanziamento di fondi alimentati dagli Stati membri e, quindi, mediante il ricorso al mercato. L'idea della monetizzazione del debito quale strumento di politica macroeconomica, con un diverso ruolo assegnato alla Banca centrale europea, non è stato neppure preso in considerazione. L'ordinamento comunitario, è stato acutamente osservato, rimane legato ad una visione della moneta quale *bene scarso*. Il compito della BCE (cui è riservato il potere di creare moneta) resta quello di adeguare convenientemente la quantità di moneta disponibile (c.d. *teoria quantitativa della moneta*) al valore complessivo della ricchezza prodotta, senza, però, che la creazione di moneta abbia da svolgere alcun ruolo in vista della creazione/accrecimento di tale ricchezza. Secondo questa lettura, infatti, un eccesso di moneta determinerebbe solo un suo deprezzamento (un calo della sua capacità di rappresentare e mediare il valore), con conseguente aumento dell'inflazione. Così che la sola missione della politica monetaria è appunto individuata, entro dette coordinate teoriche, nel mantenimento della stabilità dei prezzi, cioè, nella conservazione del valore della moneta, della sua capacità di rispecchiare in modo stabile il valore della ricchezza

---

<sup>30</sup> A. Somma, *Il coronavirus e la bufala dell'Europa che cambia*, in *micromegaonline*, 24 marzo 2020.

disponibile. Ed in effetti, se si vanno a guardare i Trattati vigenti dell'Unione si può agevolmente verificare che la stabilità dei prezzi costituisce il primario obiettivo della sua politica monetaria e di cambio. Secondo l'art. 119, paragrafo 2, del TFUE, la politica economica dell'Unione e degli Stati membri «comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi». Di conseguenza, alla Banca centrale europea è formalmente vietato qualsiasi intervento di politica monetaria che si configuri come *creazione di moneta* in conseguenza di una iniziativa (e di una esigenza) dei Governi per assicurare loro liquidità e capacità di spesa ulteriori a quelle determinate dalla rispettiva capacità fiscale. Su questo punto i Trattati sono perentori. Secondo l'art. 123 del TFUE, infatti, «sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle Banche centrali degli Stati membri, a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali»<sup>31</sup>. Pertanto, se i Governi degli Stati membri intendono

<sup>31</sup> Con la crisi economica che sconvolse l'economia mondiale a partire dal 2008, l'eurozona si trovò a fronteggiare fasi di stagnazione economica, caratterizzate da un'inflazione molto bassa, tale da rendere concreto il rischio di deflazione. Nel 2015, la BCE, allora presieduta da Mario Draghi, mise in atto un sistema basato sull'acquisto di titoli degli Stati membri; l'obiettivo fu quello di garantire maggiore liquidità alle banche nazionali, un abbassamento dei tassi di interesse su mutui e prestiti e, conseguentemente, maggiore facilità di accesso al credito per imprese e individui. Alla luce degli effetti economici di tali misure, la legittimità del QE nell'ambito del quadro giuridico europeo, già fortemente dibattuta, fu oggetto di un rinvio pregiudiziale da parte della stessa *BVerfG* alla CGUE. Nel 2017 alcuni cittadini tedeschi, infatti, proposero ricorso avanti la *BVerfG*, contestando la validità della decisione della BCE (UE) 2015/774 e delle successive che ne andarono a più riprese a modificare il contenuto, affermando come queste fossero state adottate fuori dalle competenze previste a favore della BCE, in materia di politica economica dall'art. 119 e dall'art. 127 TFUE, chiedendo poi di chiarire l'interpretazione degli artt. 123 e 125 TFUE. Investiti della questione, i giudici di Lussemburgo hanno confermato la validità della decisione sia sotto il profilo relativo agli obiettivi di politica monetaria perseguiti, ben delineati nei *consideranda* della decisione stessa, sia per quanto concerne il contenuto delle attribuzioni e delle competenze assegnate al Sistema europeo delle Banche Centrali (SEBC): secondo la Corte, infatti, il legislatore europeo, nel definire i compiti e gli obiettivi della BCE, fa riferimento ad un generico obiettivo di «mantenimento della stabilità dei prezzi» (art. 127 TFUE), senza però specificare il contenuto di dette attribuzioni. Sul punto, la CGUE non ha ritenuto che la decisione esulasse da quanto previsto dai Trattati europei: nell'indeterminatezza degli strumenti a disposizione delle istituzioni comunitarie, la «necessità di preservare un margine di sicurezza per prevenire l'eventuale comparsa di un rischio di deflazione» ben giustificava un simile intervento. Particolarmente critico era, però, il profilo relativo agli effetti di tale programma di acquisto. Le misure attuate nell'ambito del QE nascevano sì come misure di politica monetaria, ma avevano effetti diretti sull'economia reale, traducendosi in una maggiore facilità nell'accesso al credito e la conseguente modificazione dei comportamenti di banche, imprese, individui e famiglie. Da questo punto di vista, parrebbe dunque che la decisione sia stata adottata oltre le competenze della BCE, che può intervenire solamente in materia di politica monetaria. La CGUE ha risolto

procurarsi mezzi per sostenere spese al di là delle rispettive capacità fiscali, possono farlo solo ricorrendo alla intermediazione dei mercati finanziari: ciò che rende *giuridicamente illegittima* (nel contesto dell'eurozona) la forma di intervento macroeconomico che attualmente va per la maggiore (altrove) per porre rimedio agli effetti economici della pandemia, ossia la monetizzazione<sup>32</sup>.

In altri termini, l'Unione non tradisce la sua *filosofia* neoliberista inaugurata nel 1992 con il Trattato di Maastricht (in vigore dal 01 novembre 1993) e punta, con gli strumenti messi in atto, a favorire massimamente la libertà di mercato. Questa ha comportato un crescente svincolarsi dalle regole, dalla responsabilità e dal funzionamento della stessa economia. In altre parole, la graduale affermazione dell'*ordo* neoliberista ha portato ad annullare la differenza (sulla quale si vedano i contributi di Benedetto Croce<sup>33</sup> e Karl Popper) tra *liberale* e *liberismo*<sup>34</sup>. Infatti, se, nel corso dell'Ottocento, il capitalismo, quale *modo di produzione*, necessitava comunque di regole istituzionali che restavano ad esso estranee ed indipendenti ed il ruolo del Diritto Costituzionale era quello di freno e di limitazione sia del potere politico<sup>35</sup>, sia di quello economico<sup>36</sup>, viceversa, nella logica neo-liberista, è questa che produce le proprie regole giuridiche<sup>37</sup> e le proprie istituzioni<sup>38</sup>.

---

la questione affermando come “una misura di politica monetaria non può essere equiparata ad una misura di politica economica per il solo fatto che essa è suscettibile di produrre effetti indiretti ... nel quadro della politica economica” (cfr. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Weiss e altri*, causa n. C-493/17, sentenza 11 dicembre 2018). Il *BVerfG, Judgment of the Second Senate of 05 May 2020 – 2 BvR 859/15*, ha concesso 3 mesi alla BCE per dimostrare in modo comprensibile e comprovato che gli obiettivi di politica monetaria perseguiti non sono sproporzionati rispetto agli effetti di politica economica e fiscale che si intendono ottenere. Se tale dimostrazione non intervenisse, per la Corte federale la Bundesbank (che della BCE è la maggior contributrice) non potrebbe più partecipare al PSPP, smettendo di fatto di finanziare l'acquisto di titoli degli altri Stati. Per i primi commenti L. F. Pace, *Il BVerfG e la sentenza sul programma PSPP: “c'è della logica in questa follia”? Il prevedibile “rientro” della “crisi istituzionale” annunciata nella sentenza (provvisoria) del 5 maggio 2020*, in *Federalismi.it*, n. 16/2020, pp. 299-309.

<sup>32</sup> B. Ponti, *I paradigmi macro-economici dell'Unione Europea alla prova della pandemia*, in *www.lacostituzione.info*, 29 aprile 2020.

<sup>33</sup> Cfr. B. Croce e L. Einaudi, *Liberismo e liberalismo*, P. Solari (a cura di), Milano-Napoli, Riccardo Ricciardi Editore, ed. 1957.

<sup>34</sup> Il liberale, nel pensiero popperiano, è un liberista, ritiene cioè che libertà politica e libertà economica non siano separabili. Per una narrazione del neoliberalismo quale movimento volto a liberare dalla società il mercato inteso come fatto naturale si rinvia al K. Polany, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Bologna, Piccola Biblioteca Einaudi, 2010.

<sup>35</sup> In questo senso si veda F. Lanchester, *Il profumo del costituzionalismo*, in *Nomos*, n. 2/2018, p. 3.

<sup>36</sup> Così J. R. Commons, *I fondamenti giuridici del capitalismo*, Bologna, il Mulino, 1982.

<sup>37</sup> Il rapporto deficit/Pil che non può sfiorare il 3% e quello debito/PIL entro il 60% secondo i parametri fissati a Maastricht nel 1992 o il *Fiscal Compact* che ha portato alla legge costituzionale n. 1/2012 modificativa dell'art. 81 del Testo fondamentale e introduttiva del principio del c.d. equilibrio di bilancio, o le nuove regole di *governance* economica europea adottate in ambito comunitario dopo il 2010 a seguito della crisi dei debiti sovrani degli Stati dell'eurozona.

<sup>38</sup> Aveva intuito questo cambio di prospettiva N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, IV ed., Roma-Bari, Laterza, 2008.



Lo scarto, dunque, che il neoliberismo<sup>39</sup> determina rispetto al passato consiste non solo nel fatto che il giuridico è divenuto oramai un momento dell'economico, ma anche che le strutture politico-istituzionali (sia degli Stati, sia delle organizzazioni sovranazionali come l'Unione Europea)<sup>40</sup> vengono utilizzate dalle *élites*<sup>41</sup> detentrici del potere economico-finanziario quali strumenti per aprire nuovi spazi sociali alla libera concorrenza ed alla *governance* aziendalistico-imprenditoriali. Viene meno, dunque, il compito degli ordinamenti statali di rimuovere gli ostacoli di ordine economico-sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica ed economica del Paese<sup>42</sup> (per parafrasare l'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana vigente), poiché loro priorità è ora dare fondamento e copertura giuridica alla libera azione degli attori economici più che operare scelte complessive funzionali ad instaurare un preciso assetto sociale<sup>43</sup> e questo nonostante le specifiche raccomandazioni della Commissione. Tutto ciò non deve affatto sorprendere, in quanto era già stato in qualche modo preconizzato dal capo-scuola della teoria neoliberista, Friedrich August von Hayek (1899-1992), il quale evidenziava come il diritto dovesse e debba semplicemente limitarsi a fornire delle semplici regole di condotta agli operatori economici<sup>44</sup> e pervenendo a ritenere le Costituzioni “superstrutture erette sopra un sistema preesistente di norme”<sup>45</sup>. Alla luce di queste premesse, riesce facilmente comprensibile osservare come le leggi di bilancio<sup>46</sup>, sottoposte ad un pressante controllo preventivo da parte della Commissione europea, lungi dall'essere la cartina di tornasole degli equilibri tra Governo e Parlamento, siano divenute il luogo ideale in cui lo Stato costituzionale ha iniziato *carsicamente* a

<sup>39</sup> Cfr. M. Lazzarato, *Il governo dell'uomo indebitato. Saggio sulla condizione neoliberista*, Roma, DeriveApprodi, 2013.

<sup>40</sup> Basti vedere il ruolo preponderante, assunto durante la crisi, dall'Eurogruppo al quale, in mancanza di modifiche dei Trattati, è stato attribuito un potere di negoziato molto forte, riducendo il ruolo della Commissione europea a struttura di regolamentazione (pletorica) e a cinghia di trasmissione. In questo senso è condivisibile la critica del filosofo tedesco Habermas quando parla di “*postdemokratischer Exekutiv-föderalismus*”: cfr. É. Balibar, *Crisi e fine dell'Europa*, Torino, Bollati Boringhieri, 2016, p. 258.

<sup>41</sup> Sul concetto di *élites* quali “ambiti di eccellenza” cfr. F. Patroni Griffi, *Élite e partiti politici in Europa: à la recherche di una classe dirigente tra crisi e nuovi modelli di democrazia e di integrazione europea*, in *Federalismi.it*, n. 16/2018, p. 1 e ss.

<sup>42</sup> Cfr. M. Lazzarato, *Il governo delle disuguaglianze. Critica dell'insicurezza neoliberista*, Verona, Ombre Corte, 2013.

<sup>43</sup> Sul punto B. Caravita Di Toritto, *La grande sfida dell'Unione Europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *Federalismi.it*, n. 1/2012.

<sup>44</sup> Si veda F. A. Von Hayek, *Legge, legislazione e libertà. Critica dell'economia pianificata*, A. Petroni – S. Monti Bragadin (a cura di), Milano, 2010, p. 137.

<sup>45</sup> Cfr. F. A. Von Hayek, cit., p. 137.

<sup>46</sup> Cfr. M. Laze, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 1 e ss.



cambiare pelle, passando silenziosamente da sociale<sup>47</sup> a neo-liberale<sup>48</sup> ove il confine tra spazio pubblico e spazio privato si riduce pericolosamente fino quasi a scomparire<sup>49</sup>: ogni riduzione del PIL costringe le istituzioni statali a ridurre la spesa per servizi ed investimenti, poiché costrette a stanziare maggiori risorse economiche per il risanamento del proprio debito pubblico, sia per rispetto dei vincoli comunitari, sia per assicurare la fiducia dei mercati che, a loro volta, finanziano il *deficit* sovrano acquistando titoli del debito pubblico. In altri termini, un circolo vizioso mortale.

La concezione di Stato che ne esce, lo scrivono bene due filosofi francesi, *Pierre Dardot* e *Christian Laval*, non è più quella di un'entità esogena all'ordine commerciale, ma di una realtà deterritorializzata e completamente integrata nello spazio degli scambi, nel sistema di interdipendenza degli agenti economici<sup>50</sup>. Inevitabilmente, questo mutamento di prospettiva comporta ripercussioni anche sul piano antropologico, mediante la creazione di una sorta di *cittadino neo-liberale*, che assume sempre più le fattezze dell'*homo oeconomicus* piuttosto che dell'*homo juridicus*, ovvero dell'*homo dignus*. Il primo è una figura eterogenea, integrata al sistema economico globale attraverso una moltiplicazione spontanea dei propri interessi, mentre il secondo è, per dirla con Aristotele, *l'animale politico*, parte integrante e attiva della propria comunità nazionale. Il *Government by Party*, ossia *il governo dei partiti*, che fu definita la più realistica definizione della forma di governo dello Stato contemporaneo<sup>51</sup>, è oramai una realtà politico-istituzionale che opera in seconda (o terza) battuta, entro argini piuttosto stretti. Il problema, dunque, è il *quantum* di democrazia permanga “nel grado di stabilità raggiunto da certi tratti caratteristici del

---

<sup>47</sup> L'evoluzione verso lo Stato di democrazia pluralista (prima) e lo Stato sociale (poi) ha generato un mutamento della natura stessa della legge che si è piegata alle esigenze dei vari attori sociali che nel corso del tempo hanno preteso norme maggiormente incisive e innovative politiche nella redistribuzione della ricchezza: a riguardo si rimanda al corposo lavoro monografico di L. Di Majo, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 55.

<sup>48</sup> Così A. Ciervo, *Il neo-liberismo e la crisi dello Stato costituzionale*, in C. Amirante (a cura di), *La Costituzione italiana: riforme o stravolgimento?*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 89.

<sup>49</sup> Cfr. A. Mastromarino, *La Repubblica d'Europa*, in Aa.Vv., *La Repubblica d'Europa. Oltre gli Stati nazione*, Torino, add Editore, 2019, 69.

<sup>50</sup> Cfr. P. Dardot e C. Laval, *La nouvelle raison de monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, 2009, 387. In base agli artt. 2 e 3 della Costituzione italiana viene delineato uno Stato pronto ad andare ben oltre la fissazione di regole e ad assumersi le sue responsabilità anche come Stato imprenditore (basti pensare all'art. 43 ed al mondo delle imprese pubbliche). Un ordinamento posto tra lo Stato imprenditore e lo Stato del *laissez faire* liberista o neo liberista: A. Lucarelli, *Le radici dell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Dir. pubb. eur. Rassegna on line* numero speciale, n. 1/2019, p. 14.

<sup>51</sup> Cfr. V. G. Quadri, *Diritto Pubblico dell'Economia*, Padova, Cedam, 1980, p. 139.

sistema”<sup>52</sup>. C’è, dunque, uno scostamento della Costituzione materiale<sup>53</sup> da quella formale, quale effetto della globalizzazione<sup>54</sup>, anche se la costituzionalizzazione del principio dell’equilibrio di bilancio, a seguito dell’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012, contribuirebbe a limitarne il divario.

In questo modo, l’ordinamento comunitario ha condotto e conduce gli Stati dell’eurozona a modificare la loro forma di Stato sociale in assenza di espresse revisioni delle rispettive Costituzioni ai sensi dell’art. 138. In nome della credibilità dello Stato sul mercato e delle necessità di essere attrattivo per gli investitori, soprattutto in vista dei nuovi strumenti messi in campo dall’UE, esso è venuto e viene meno ad uno dei suoi compiti fondamentali, insiti nello stesso patto costituzionale: garantire i diritti sociali e redistribuire la ricchezza, evitando diseguaglianze che precludono una concreta ed effettiva partecipazione dei cittadini alla vita democratica del Paese. Il neoliberismo, dunque, quale ideologia politica che informa le scelte comunitarie, riduce prepotentemente l’influenza dello Stato sull’economia, lasciando che le forze del mercato, guidate dalle sole regole della concorrenza, disciplinino l’equilibrio del sistema economico, comportando al contempo una *decostruzione* dell’ordinamento dei singoli Stati<sup>55</sup> e l’impossibilità, da parte della stessa UE, di porre le premesse per un modello sociale che sia anche giuridico-politico alternativo a quello nord-americano<sup>56</sup>. In questo modo, la composizione dell’eguaglianza sostanziale viene meno, in quanto cessa di fatto la sua funzione di autolimita prevista dalla maggioranza costituente, ma gravante sulla maggioranza governante e consistente nell’assumere, quale interesse generale, quello della parte economicamente e socialmente più debole<sup>57</sup>. È evidente come questo nuovo schema ideologico tenda a deprimere il tratto

<sup>52</sup> Con lungimiranza L. Elia, voce *Forme di governo*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 639.

<sup>53</sup> Cfr. C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.

<sup>54</sup> L’osservazione è di G. Comazzetto, *Costituzione, Economia, Finanza. Appunti sul Diritto Costituzionale della crisi*, in *Rivista AIC.*, n. 4/2019, p. 3. Ritiene che la globalizzazione abbia consentito a grandi masse di persone di uscire dalla povertà, riducendo la disuguaglianza nel mondo nel suo complesso, anche se, come ricordato e come risulta dagli studi di Bourguignon e Milanovic, essa determina un “paradosso della disuguaglianza” per cui aumenta all’interno dei singoli Paesi C. Crouch, *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, Bari, Laterza, 2019, p. 1 e ss.

<sup>55</sup> All’obiezione secondo la quale gli Stati nazionali, in quanto attori del processo di integrazione, lo hanno sempre arrestato quando si trattava di toccare il nucleo forte della sovranità (il fisco, l’esercito etc...), va replicato che il mutamento della finalità degli ordinamenti statali rende oggi difficile svolgere quella funzione di freno. La critica è mossa da A. Cavalli, *Postpolitica dell’Unione europea. Europa a due velocità*, in *www.rivistailmulino.it*, 28 febbraio 2018.

<sup>56</sup> È questo l’auspicio di A. Spadaro, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, p. 27.

<sup>57</sup> In questo senso M. P. Gorlero, *Il patto costituzionale*, Padova, Cedam, 2009, p. 83.

peculiare dei nessi storici che hanno un alto valore simbolico ed una speciale intensità affettiva, quali la tradizione, la cultura, la famiglia, la religione, per parificarli in una indistinta appartenenza umana<sup>58</sup>.

In una logica di prevalenza del mercato<sup>59</sup> e di iper-globalizzazione sempre più contenziosa<sup>60</sup>, che permea dal di dentro le stesse istituzioni comunitarie, quale dovrebbe essere allora la risposta *istituzionale*<sup>61</sup> europea alla globalizzazione e ai nazionalismi?<sup>62</sup> In mancanza di capacità, da parte dell'Unione Europea, di imporsi ed essere accettata superiore agli Stati, essa resta uno *Staattenverbund*, ossia un'unione di Stati in cui quest'ultimi rimangono, benché fortemente condizionati dalle logiche economico-finanziarie, i *padroni dei Trattati* e, quindi, liberi di interpretare in senso più o meno stringente e vincolante la portata dell'art. 11<sup>63</sup> della Costituzione<sup>64</sup>, ragion per cui

---

<sup>58</sup> Il "mito" della "unità nella diversità" dovrebbe ruotare attorno a principi comuni quali la persona umana e la sua dignità, l'eguaglianza, la fratellanza: così N. Occhiocupo, *Costituzione, persona umana, mercato concorrenziale*, in *Rivista AIC*, 02 luglio 2010, p. 1 e ss. Tuttavia, questi principi rimangono sempre ancorati ad una prospettiva giuspositivistica che non si interroga circa il loro fondamento.

<sup>59</sup> La stessa Corte di Giustizia delle allora Comunità europee (*Adbhu*, causa C-240/83, sentenza 07 febbraio 1985) ha elevato le libertà del mercato allo stesso rango dei diritti fondamentali tradizionali. Sul punto R. Bin, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 81-86.

<sup>60</sup> Così D. Rodrik, *Populism and the Economics of Globalization*, in *Journal of International Business Policy*, 2018. Il concetto è stato poi ripreso da M. Mastaganis, *Il futuro dell'Europa sociale*, in *il Mulino*, n. 1/2018, pp. 165-166.

<sup>61</sup> Un aspetto particolarmente interessante concerne anche il rapporto tra la forma di Governo e l'integrazione sovranazionale. Esso può essere analizzato da un particolare angolo visuale, che prende in considerazione quella che viene definita come la fuga dalla responsabilità politica. In questa prospettiva, vengono in rilievo due caratteristiche peculiari dell'ordinamento comunitario: la frammentazione del potere esecutivo e la difficoltà di trapiantare, a livello sovranazionale, gli istituti tipici del controllo parlamentare. Il primo elemento ha come conseguenza l'impossibilità di individuare una chiara responsabilità delle scelte compiute; il secondo la presenza di zone franche, che sfuggono al sindacato delle istituzioni parlamentari: L. Cappuccio, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, in *DPER online*, n. 1/2020, p. 12.

<sup>62</sup> Questa tesi è espressa da A. Poggi, *Le dimensioni spaziali dell'"eguaglianza"*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, p. 349. Sulla rinascita dei nazionalismi si rimanda al volume di V. Castronovo, *L'Europa e la rinascita dei nazionalismi*, Bari, Laterza, 2016.

<sup>63</sup> Cfr. A. Cossiri, *Art. 11 Cost.*, in S. Bartole e R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 88-99. Ammesso che l'art. 11 della Costituzione spinge nel senso dell'integrazione sovranazionale, non va dimenticato che qualora l'ordinamento dell'Unione Europea, nell'esercizio delle funzioni attribuite, ignorasse i principi fondamentali degli Stati membri in modo da alterarne i connotati politici di base, saremmo di fronte ad un potere costituente comune che sarebbe legittimato unicamente da un consenso generalizzato. Fintanto che tale consenso manca, l'accettazione di violazioni dei principi fondamentali, da parte dell'ordinamento italiano, collocherebbe quest'ultimo in una condizione impari rispetto a quella degli altri Stati membri, in contrasto con lo stesso art. 11: L. Andretto, *Principio costituzionale di apertura internazionale e giudizio di bilanciamento fra principi fondamentali*, in M. P. Gorlero (a cura di), *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010, pp. 182-183.

<sup>64</sup> Su questo dibattito in occasione della legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Maastricht S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 307-311.

l'ordinamento comunitario non può godere di una vera e propria sovranità, bensì di una *autonomia decisionale* a sua volta derivata dalla volontà espressa degli Stati membri<sup>65</sup> dai quali soltanto dipende qualunque risposta di tipo istituzionale. Claus Offe, studioso di sociologia politica, ha ben evidenziato la “trappola” in cui il progetto europeo si trova incastrato, ovvero tra ciò cui “l'economia obbliga” a fare e ciò che è “politicamente realizzabile”<sup>66</sup>. Essendo, pertanto, ridotto lo spazio della “realizzabilità politica” l'“autorità dei diritti” è messa in discussione, risultando esposta alle sempre più massicce pressioni modificative e finanche restrittive dei suoi stessi presupposti sociali e soprattutto economici<sup>67</sup>.

Con il trionfo del neoliberismo, che ha scardinato l'impianto del compromesso keynesiano con conseguente rinuncia della politica a governare i processi dell'economia e della società<sup>68</sup> e dominio delle leggi apparentemente neutre del mercato, l'Unione Europea ha inseguito sempre di più la logica della finanziarizzazione<sup>69</sup> e, attraverso l'unificazione monetaria, ha posto sullo stesso livello economie differenziate e impossibilitate a stare tra loro sullo stesso piano<sup>70</sup>. Ne consegue che gli strumenti messi in campo dall'ordinamento comunitario se da un lato permettono di raccogliere fondi a tassi d'interesse migliori di quelli che gli Stati otterrebbero muovendosi individualmente, dall'altro si tratta pur sempre

---

<sup>65</sup> In questo senso L. Melica, *L'Unione incompiuta*, Napoli, Jovene, 2015, pp. 158-160. In merito alla natura giuridica dell'Unione, alcuni autori hanno ritenuto ipotizzabile l'esistenza di una comunità sociale regolata da una “Costituzione” senza la contestuale presenza dello Stato: cfr. D. Grimm, *Una Costituzione per l'Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 353; P. Häberle, *Dallo Stato nazionale all'Unione Europea: evoluzioni dello Stato costituzionale*, in *Dir. pubbl. comun. eur.*, n. 2/2002, p. 445 e ss.; A. Ruggeri, “Tradizioni costituzionali comuni” e “controlimiti”, *tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, in *Dir. pubbl. comun. eur.*, n. 1/2003, p. 102 e ss.; R. Toniatti, *Forma di Stato comunitario e principio di sopranazionalità*, in *Dir. pubbl. comun. eur.*, n. 3/2003, pp. 1552 ss.; M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, il Mulino, 2002 e M. Scudiero, *Il Diritto costituzionale comune europeo – Principi e diritti fondamentali*, Napoli, Jovene, 2002. Ritiene, invece, la Costituzione europea emerge nel quadro di un sistema costituzionale multilivello, che è al contempo di diritto scritto e di diritto non scritto, che pure si erge su tradizioni costituzionali comuni e che si va progressivamente realizzando sul piano giurisprudenziale grazie al fondamentale contributo svolto dalla Corte di Giustizia e della “rete” delle Corti costituzionali statali ed europee, sia di Lussemburgo sia, invero, anche di Strasburgo A. Patroni Griffi, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna on line*, n. 1/2015, p. 104.

<sup>66</sup> C. Offe, *Europa in der Falle*, in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, n. 1/2013, pp. 67-80. Sulla Stessa linea J. Habermas, *L'ultima occasione per l'Europa*, Roma, Castelvecchi, 2019, p. 47.

<sup>67</sup> Così A. D'Aloia, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in A. D'Aloia (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè, 2003, XIII.

<sup>68</sup> A. Somma, *Europa a due velocità. Post politica dell'Unione Europea*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2017.

<sup>69</sup> Cfr. D. Fusaro e S. Bolognini, *Il nichilismo dell'Unione Europea*, Roma, Armando Editore, 2019, p. 19.

<sup>70</sup> Si veda il saggio critico di J. E. Stiglitz, *Riscrivere l'economia europea. Le regole per il futuro dell'Unione*, Milano, il Saggiatore, 2020.

di prestiti, ovvero di nuovo debito. È vero che il continuo acquisto dei nostri *bond* nazionali da parte della Banca Centrale Europea aiuta, ma un debito che il mercato internazionale giudicasse esagerato porterebbe prima o poi a farli classificare dalle società di *rating* come *spazzatura* con la conseguenza che nemmeno la BCE basterebbe più, da sola, a garantirci la liquidità necessaria al mantenimento del nostro bilancio pubblico. Forse, alla luce di queste considerazioni, il modello *a due velocità* diviene una necessità più che una scelta. Una soluzione che, se da una parte comporta una necessaria comparazione fra interessi divergenti, considerato che qualsivoglia ipotesi di integrazione differenziata postula (e sempre ammesso che l'integrazione possa essere *a geometria variabile*) un necessario raffronto con i principi fondanti dell'ordinamento dell'Unione quali l'unità del diritto, la sua uniformità di applicazione, nonché, il principio di non discriminazione, dall'altra richiede il mutamento della politica monetaria volta a superare la mistificazione della moneta unica (che tale non è essendo un rapporto fisso di cambio) ed a ripristinare il sistema monetario europeo (il famoso SME) nei limiti di una ben definita banda di oscillazione<sup>71</sup>, una riconsiderazione delle scelte di liberismo economico senza limiti<sup>72</sup>, riequilibrando in senso sociale la sua azione, una presa d'atto che il sistema dei rapporti tra Stati membri e UE è un semplice sistema di delega (provvisoria e con riserva) di competenze rivedibile, non certo di trasferimento definitivo di sovranità<sup>73</sup>, aspetto che non toglie comunque la complessa e tendenziale struttura stabile dell'ordinamento comunitario rispetto ad ogni altro fenomeno di organizzazione internazionale. Sarà questo, ad avviso di chi scrive, il nuovo terreno di discussione del Diritto dell'Unione Europea post *Covid-19*

**Abstract:** Lo scopo del contributo è quello di analizzare gli strumenti introdotti dall'Unione, in occasione del Consiglio europeo del 23 aprile e dell'Eurogruppo dell'08 maggio 2020, funzionali a rispondere alle drammatiche conseguenze economiche, derivanti dalla

<sup>71</sup> Così A. Sinagra, *Sessant'anni di "integrazione europea". Molte ombre e poche luci*, in *Percorsi costituzionali*, n. 372016, p. 326.

<sup>72</sup> Si pensi solo alla sent. n. 14/2004 della Corte cost. nella quale il giudice delle leggi adegua, dal punto di vista del diritto interno, la nozione di concorrenza a quella operante in ambito comunitario con una lettura della clausola dell'utilità sociale di cui all'art. 41 Cost. coincidente con le regole economiche della concorrenza: cfr. F. Salmoni, *Legalità (costituzionale) e forma di Stato: aspetti teorici e profili pratici di due concetti apparentemente in crisi*, in *Riv. dir. cost.*, 2004, pp. 128-129.

<sup>73</sup> Sul punto sempre A. Sinagra, *Rapporti interordinamentali, "sovrannazionalità" o delega di competenze nel sistema dei rapporti tra Stati membri e Comunità europea: la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in L. Daniele (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 415-434.

pandemia causata dalla rapida diffusione del *Covid-19*, che i ventisette Stati membri dovranno affrontare. Dopo una breve illustrazione delle diverse modalità *messe in campo* e delle criticità ad esse connesse, si cercherà di dimostrare come le stesse da un lato vanno a rafforzare l'*ordo* neoliberista affermatosi nell'ordinamento comunitario già a partire dal Trattato di Maastricht del 1992 (ma entrato in vigore il 01 novembre 1993), comportando un ulteriore stravolgimento dello Stato, entità sempre meno *esogena* all'ordine commerciale e sempre più integrata nel mercato globale, a scapito del modello delineato dalla Costituzione repubblicana vigente ed in assenza di modifiche formali *ex art.* 138, dall'altro come questi strumenti, in mancanza di una politica fiscale comune ancora in capo agli Stati membri, benché fortemente condizionata dalla *governance* economica europea successiva alla crisi dei debiti sovrani, finiscano per allargare il divario tra i Paesi maggiormente indebitati (come l'Italia) e quelli con un rapporto debito/PIL più contenuto (Repubblica federale tedesca, Austria).

**Abstract:** The purpose of the contribution is to analyze the tools introduced by the Union, at the European Council on 23 April and the Eurogroup of 08 May 2020, functional to respond to the dramatic economic consequences deriving from the pandemic caused by the rapid spread of Covid -19, which the twenty-seven Member States will face. After a brief illustration of the different modalities *put in place* and the critical issues connected to them, we will try to demonstrate how they on the one hand strengthen the neoliberal order established in the Community system already since the Maastricht Treaty of 1992 (but entered into force on 01 November 1993), leading to a further upheaval of the State, an entity that is less and less *exogenous* to the commercial order and increasingly integrated into the global market, to the detriment of the model outlined by the current Republican Constitution and in the absence of changes formal pursuant to art. 138, on the other hand like these instruments, in the absence of a common fiscal policy still in the hands of the Member States, although strongly conditioned by the European economic governance after the sovereign debt crisis, end up widening the gap between the most indebted countries (such as the Italy) and those with a lower debt /PIL ratio (Federal Republic of Germany, Austria).

**Parole chiave:** Unione Europea – Eurogruppo - *Covid-19* - neoliberismo – Stato sociale.

Key words: European Union – Eurogroup - Covid-19 – neoliberalism – Welfare State.