

# IL “GOVERNO” DELL’EMERGENZA SANITARIA QUALI EFFETTI SULLA COSTITUZIONE ECONOMICA E SUL PROCESSO “FEDERATIVO” EUROPEO\*.

di Michele Belletti\*\*

**Sommario.** 1. Impatto dell'emergenza sulla “libertà d'impresa”. – 2. Impatto dell'emergenza sulla “Costituzione economico/finanziaria”. – 3. Crisi simmetrica o crisi asimmetrica? Ovvero, il problema del “giusto bilanciamento” tra salute e libertà economiche. – 3.1. Il presupposto indispensabile della razionalizzazione della spesa pubblica. – 4. Il ruolo centrale dell'Unione Europea nel consolidamento fiscale, a fronte di alcuni indispensabili mutamenti di *governance*. – 4.1. Il ruolo svolto dall'Unione Europea durante la crisi sanitaria e durante la successiva crisi economica. – 4.2. Gli strumenti posti in essere in una prima fase, quelli prospettati e quelli auspicati. – 4.3. Le soluzioni successive: gli strumenti prospettati nella seconda fase. – 5. L'inevitabile riflesso sulle “opzioni federative” europee. – 6. La lungimirante prospettiva di cooperare a livello sovranazionale per proteggere i sistemi economici nazionali. – 7. Alcune sintetiche conclusioni in ordine alle conseguenze positive o deflagranti dell'emergenza sulla Costituzione economico/finanziaria.

20

## 1. Impatto dell'emergenza sulla “libertà d'impresa”.

è da premettere che, per quanto non si faccia qui riferimento ad un concetto stretto di Costituzione economica, intesa come quella parte della Costituzione che disciplina i «Rapporti Economici»<sup>1</sup>, che va dall'articolo 35 all'articolo 47 (Titolo III della Parte I), ma ci si riferisca ad un concetto più largo, di Costituzione economico/finanziaria<sup>2</sup>, è dalla prima che occorre prendere le mosse, per evidenziare come l'impatto dell'emergenza su

---

\* Sottoposto a referaggio.

\*\* Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università di Bologna “Alma Mater Studiorum”.

<sup>1</sup> Secondo il primo significato che Sabino Cassese dà al termine, in *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2004, p. 3.

<sup>2</sup> Che si avvicina di più alla terza accezione proposta da Cassese, quella che “non abbraccia soltanto le norme costituzionali [...], le leggi e l'opinione pubblica [...], ma anche un cerchio più ampio, il *diritto vivente*”; cfr., *op. ult. cit.*, p. 4. Sulla concreta conformazione della *Costituzione economica* italiana e sulle conseguenti *storture*, come l'incapacità di tenere alta la domanda interna con l'equilibrio dei conti con l'estero, la marginalità del reinvestimento e della produzione, il costante ricorso al terziario per generare posti di lavoro, cfr., W.A. Lewis, *The Theory of Economic Growth*, London, 1955; trad. it., *Teoria dello sviluppo economico*, Milano, 1963. Cfr., anche, G. Amato, *Il governo dell'economia: il modello politico*, in Id., *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna, 2014, p. 271 ss.

quella sia stato devastante, con una potenziale onda lunga, dunque con effetti che si riverberano inevitabilmente sulla c.d. *Costituzione finanziaria*.

Volendo prendere le mosse da una evidente semplificazione, è innegabile che l'impatto – e dunque gli effetti – dell'emergenza sanitaria sulla Costituzione economica sia stato seriamente problematico. Quanto tuttavia interessa in questa sede evidenziare e sondare, non è tanto l'impatto prodotto in via di fatto, quanto l'impatto prodotto in punto di diritto, in punto di riconsiderazione degli equilibri e dunque del bilanciamento tra i valori in campo, nei termini di un ripensamento e un arretramento verso la progressiva *fondamentalizzazione* della libertà di iniziativa economica privata, con un conseguente e inevitabile riequilibrio tra gli articoli 41 e 43 della Costituzione<sup>3</sup>, se non addirittura un riequilibrio tra i commi 1 e 3 dello stesso art. 41 Cost., che contempla la *funzionalizzazione* della libertà d'impresa, che può essere “orientata al perseguimento di interessi diversi da quelli liberamente scelti dal suo titolare”<sup>4</sup>.

Basterà a questo proposito ricordare la nota pronuncia del TAR Calabria sull'anticipazione delle aperture dei bar con servizio al tavolo post-Covid (sentenza n. 841 del 2020), a tenore della quale, «l'art. 41 Cost., nel riconoscere libertà di iniziativa economica, prevede che essa non possa svolgersi in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Precisa al riguardo il giudice amministrativo che, «Come noto, non è prevista una riserva di legge in ordine alle prescrizioni da imporre all'imprenditore allo scopo di assicurare che l'iniziativa economica non sia di pregiudizio per la salute pubblica, sicché», addirittura, «tali prescrizioni possono essere imposte anche con un atto di natura amministrativa»<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Nel senso della *fondamentalizzazione* della libertà d'impresa si era chiaramente espresso R. Nania, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. Nania e P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, Torino, 2006, p. 193 ss.; in questo senso cfr., anche, G. Amato, *Il gusto della libertà. L'Italia e l'Antitrust*, Roma-Bari, 1998. Su questa tendenza parrebbe oggi prevalere un elemento dirigistico/programmatorio. In argomento, cfr., tuttavia M. Olivetti, *Diritti Fondamentali*, Torino, 2018, p. 396, il quale ricorda che le condizioni dell'art. 43 Cost. devono “essere ritenute tassative”, intendendosi dunque quella norma come “fattispecie esclusiva, volta ad escludere le nazionalizzazioni in settori non rientranti nella nozione di servizi pubblici essenziali o non operanti del settore delle fonti di energia o, ancora, in settori di preminente interesse generale nei quali non esista una situazione di monopolio”. Così, cfr., C. Esposito, *Note esegetiche sull'art. 44 della Costituzione*, in *La Costituzione Italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 181 ss.

<sup>4</sup> Cfr., M. Olivetti, *Diritti Fondamentali*, cit., p. 391, che ricorda come quella norma costituisca titolo di legittimazione costituzionale della programmazione economica, precisando tuttavia che, mentre la programmazione generale è stata tentata a livello nazionale unicamente durante gli anni '60, la programmazione di settore “ha in vario modo interessato specifici settori economici”.

<sup>5</sup> Cfr., T.A.R. Calabria, Sez. I, sentenza n. 841 del 2020, Punto 18.1.

Ne deriva che, secondo il giudice che ha reso la pronuncia, non si coglierebbe «un contrasto, in particolare nell’attuale situazione di emergenza sanitaria, tra la citata norma costituzionale e una disposizione legislativa che demandi al Presidente del Consiglio dei Ministri di disporre, con provvedimento amministrativo, limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti»<sup>6</sup>.

In realtà, non solo non risponde al vero che tale libertà non è presidiata da riserva di legge, come si avrà cura di precisare, ma soprattutto, l’impostazione più sopra riportata evidenzia come sia il legislatore, sia il giudice adito non abbiano svolto alcun bilanciamento tra libertà d’impresa e *tutela della salute*, ma abbiano semplicemente sancito la soccombenza della prima di fronte alla seconda, con l’evidente conseguenza del serio dubbio di costituzionalità della misura per difetto di qualsiasi proporzionalità dell’intervento, in chiara dissonanza rispetto a quanto stabilito dalla Corte costituzionale in occasione delle due note pronunce sul c.d. *Caso Ilva*.

In quelle circostanze, infatti, è parso evidente che l’attento bilanciamento tra contrapposte esigenze e contrapposti valori costituzionali (salute e tutela dell’ambiente da una parte – diritto al lavoro e libertà d’impresa dall’altra) debba essere svolto in concreto, con specifico riguardo alla situazione di specie e non già in via generale e astratta. A testimonianza di ciò, i due esiti dei giudizi di fronte alla Corte costituzionale sono stati radicalmente contrapposti, perché diverse erano le situazioni fattuali dalle quali si partiva<sup>7</sup>.

Il che dicasi, come più sopra accennato, anche a voler qui tacere della più recente giurisprudenza costituzionale di valorizzazione della libertà d’impresa, soprattutto a partire dalla sentenza n. 200 del 2012<sup>8</sup>, che evidentemente il TAR Calabria non conosce. Così

---

<sup>6</sup> Peraltro, precisa il TAR Calabria, «come rivela l’esame dell’art. 1 del d.l. n. 19 del 2020, il contenuto del provvedimento risulta predeterminato (“*limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande (...)*”), mentre alla discrezionalità dell’Autorità amministrativa è demandato di individuare l’ampiezza della limitazione in ragione dell’esame epidemiologico»; cfr., Punto 18.1.

<sup>7</sup> Con la sentenza n. 85 del 2013, la Corte costituzionale aveva fatto salvo il decreto-legge che ammetteva la continuità dell’attività d’impresa, in quanto subordinata a interventi di risanamento ambientale e messa in sicurezza degli impianti, mentre con la successiva sentenza n. 58 del 2018, resa sul decreto-legge n. 92 del 2015, la Consulta ritenne che quel decreto non desse adeguato rilievo alle esigenze di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Secondo la Corte, infatti, «rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l’incolumità e la vita dei lavoratori costituisce condizione minima e indispensabile perché l’attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona»; Punto 3.3. del *Considerato in diritto*.

<sup>8</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 200 del 2012, Punto n. 7.3. del *Considerato in diritto*, ove si legge che «La disposizione impugnata afferma il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale o negli ulteriori interessi che il legislatore statale ha

come, del resto, ha dimostrato di non conoscere la più risalente giurisprudenza costituzionale, quando la Consulta precisava, con la sentenza n. 78 del 1970, che «i limiti che possono essere prescritti a tale libertà [...] non debbono essere tali da renderne impossibile o estremamente difficile l'esercizio». I limiti, peraltro, contrariamente a quanto rilevato dal giudice calabrese, sono assoggettati a una riserva di legge, prevista espressamente al 3° comma, ma estesa dalla Corte costituzionale anche al 2° comma, posto che «ogni specie di limite imposto ai diritti dei cittadini abbisogna del consenso dell'organo che trae da costoro diretta investitura» (sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 1962)<sup>9</sup>, ancorché si tratti di riserva di legge relativa e non già assoluta.

## 2. Impatto dell'emergenza sulla “Costituzione economico/finanziaria”.

Ciò premesso, a dimostrazione di quanto invece sia importante, se non indispensabile, un equo temperamento e bilanciamento tra la libertà d'impresa (di iniziativa economica privata) nel rapporto con le altre libertà, è indubbio che il sopra richiamato bilanciamento – se non addirittura *sbilanciamento* – non possa non produrre serie ripercussioni sulla Costituzione economico/finanziaria, anche in considerazione del fatto che, probabilmente, alcune delle imprese italiane, già prima del c.d. *lockdown*, scontavano una scarsa solidità di partenza, evidenziando già profili di sofferenza.

Su questa sofferenza si è innestata la limitata possibilità del nostro Paese di *spendere in deficit*. Sulla base di dati del giugno 2020<sup>10</sup>, infatti, l'Italia ha speso, per fare fronte alla prima fase della crisi, circa 75 miliardi di nuovo *deficit*, mentre la Germania ha investito poco più del doppio, ovvero circa 156 miliardi.

---

elencato all'art. 3, comma 1. Complessivamente considerata, essa non rivela elementi di incoerenza con il quadro costituzionale, in quanto il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale» (cfr., a titolo di precedenti, le sentenze n. 247 e 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 388 del 1992).

<sup>9</sup> In questo senso, cfr., M. Olivetti, *Diritti Fondamentali*, cit., p. 388, che ricorda come un'applicazione immediata si ebbe già con la sentenza n. 54 del 1962, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il r.d.l. n. 278 del 1936 “per la mancata specificazione a livello legislativo dei fini di utilità sociale, che pure, secondo la Corte avrebbero potuto, nel caso specifico, giustificare una limitazione radicale della libertà di iniziativa”.

<sup>10</sup> Cfr., *Italia-Germania, un confronto. Le misure economiche tedesche per combattere la crisi*, in *La Repubblica – economia*, 14 giugno 2020.

Da più parti, le forze politiche, l'opinione pubblica, le parti sociali chiedevano all'esecutivo di fare di più, di *fare come la Germania*. Tuttavia, in pochi ricordano che se oggi la Germania può impiegare in sicurezza così tante risorse non è certo perché goda di un trattamento di favore da parte degli organi europei preposti al controllo sullo sfioramento del *deficit* e del debito, ma semplicemente perché da quando è finita la precedente recessione, la Germania ha ridotto il debito pubblico di 21,3 punti in rapporto al Pil (passando da 81,1% del 2012 al 59,8% del 2019, secondo fonte Eurostat), rendendolo perfettamente in linea con i parametri di Maastricht.

In Italia, invece, da quando è finita la precedente recessione, è stato ridotto il rapporto debito/Pil soltanto dello 0,7%, determinando uno scostamento dal 135,4% del 2014 al 134,8% del 2019, ampiamente oltre i citati parametri. Più specificamente, durante i primi governi dopo la crisi (Renzi e Gentiloni), il debito si è ridotto di 1,3 punti in rapporto al Pil, per poi risalire lievemente nei governi successivi.

Il che è accaduto peraltro a fronte di una crescente disaffezione nei confronti delle politiche di austerità, o meglio di coordinamento e contenimento della spesa pubblica. Non si deve dimenticare che nel corso dell'odierna legislatura le due principali riforme approvate dal precedente esecutivo, il c.d. *Conte 1*, sono state riforme *di spesa*, ma soprattutto che le forze politiche che le proponevano proprio su quelle hanno vinto le elezioni del marzo 2018, ovvero, il *reddito di cittadinanza* e la c.d. *quota cento*, che hanno determinato un importante impatto sulla spesa pubblica, con uno sfioramento iniziale del rapporto deficit/PIL superiore al 2%, senza produrre gli effetti positivi sperati su nuovi impieghi, ancorché a fine anno quel rapporto si sarebbe assestato sull'1,60%<sup>11</sup>.

È dunque per quanto fino ad ora evidenziato che, evidentemente, l'Italia non può mettere in campo le stesse risorse impiegate dalla Germania, ma soprattutto, pur mettendo in campo risorse di gran lunga inferiori, si espone comunque sul versante debitorio e su quello della sostenibilità del debito pubblico, più di quanto già non lo sia<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Non è certo in questa sede possibile entrare nello specifico delle due citate misure, ma è noto come il reddito di cittadinanza si sia caratterizzato come misura meramente assistenzialistica, prestandosi peraltro ad odiosi abusi e a varie forme di illegalità, quando invece il precedente reddito di inclusione su base regionale aveva prodotto risultati sicuramente migliori; mentre *quota cento* ha determinato numerosi (pre)pensionamenti e la chiusura di esercizi commerciali importanti, a volte storici nelle città, senza produrre la nuova occupazione sperata.

<sup>12</sup> Interessanti al riguardo le acute osservazioni di G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2014, p. 30 ss.

### 3. Crisi simmetrica o crisi asimmetrica? Ovvero, il problema del “giusto bilanciamento” tra salute e libertà economiche.

Ne deriva così che il punto di partenza del ragionamento è che, nonostante si parli in questo caso, a differenza di quanto avvenne nel periodo 2008/2012 a seguito della crisi dei debiti sovrani, non già di una crisi *asimmetrica*, che colpisce gli Stati in maniera differenziata, ma di crisi *simmetrica*, che colpisce tutti gli Stati nello stesso modo, è opportuno precisare che, a ben riflettere, tutte le crisi nascono come *simmetriche*, perché le condizioni globali che le determinano sono eguali per tutti i Paesi, ma poi, nei riguardi dei singoli Paesi quelle stesse crisi diventano *asimmetriche*, perché diversa è la capacità di risposta degli Stati, in ragione evidentemente (in questo caso) del diverso grado di esposizione debitoria, delle conseguenti misure di più o meno intenso contenimento della spesa pubblica e di definizione di limiti nell'erogazione di servizi di pubblica utilità.

Il che vale in particolare per la crisi da Covid-19, che, già dalla fase dell'emergenza sanitaria, ha dimostrato di essere una crisi delle *strutture sanitarie*, da tempo soggette a ingenti tagli alla spesa, nelle forme della razionalizzazione e del coordinamento finanziario, posto che quei Paesi con strutture sanitarie più solide hanno risposto meglio di altri; basti pensare al numero delle terapie intensive in Germania rispetto al numero di abitanti, raffrontato a quello decisamente inferiore dell'Italia.

È sotto gli occhi di tutti che la crisi sanitaria si è presto trasformata in crisi economica e che quanto più sopra rilevato ha prodotto effetti anche con riferimento alla gestione della crisi economica, posto che gli Stati con strutture sanitarie più *deboli* hanno dovuto adottare misure più stringenti e più rigorose (*lockdown* totali o quasi totali), di maggiore impatto sull'economia, proprio per evitare il collasso delle dette strutture.

È sufficiente, infatti, osservare i dati dei consumi di energia elettrica durante il *lockdown*, per rendersi conto che sostanzialmente in Germania, a differenza di quanto successo in Italia, il sistema produttivo non si è mai fermato: al 10 aprile 2020, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, l'Italia ha registrato una riduzione dei detti consumi del 27%, la Spagna del 21%, la Francia del 16%, il Regno Unito del 14% e la Germania, del solo 8%.

Alla base di ciò risiede sicuramente un diverso bilanciamento tra *tutela della salute* e

garanzia dell'iniziativa economica, che solo apparentemente può sembrare a vantaggio di quest'ultima, ma che ad una più attenta disamina si evince come funzionale proprio al primo valore. È innegabile, infatti, che è proprio l'attenzione rivolta all'impresa, alla produzione, al Pil e alla ricchezza che ha evidentemente consentito alla Germania di avere un rapporto enormemente più alto rispetto all'Italia tra terapie intensive per numero di abitanti.

Ne deriva dunque che quel bilanciamento, in principio apparentemente “*sbilanciato*” a favore della libertà d'impresa, poi si *ribilancia* immediatamente a favore della salute e più in generale del sistema socio-sanitario-previdenziale, perché garantisce maggiore disponibilità di risorse da investire in quei settori e soprattutto perché funzionale alla rapida ripresa economica, una volta terminata l'emergenza sanitaria. Il paradosso risiede nel fatto che proprio in quei contesti ove si è operata una chiusura delle attività economiche quasi totale a difesa della salute, è stato proprio quel medesimo valore ad essere inevitabilmente sacrificato (basti pensare alla sospensione, senza indicazione di un termine, di interventi chirurgici, di terapie o di visite nei confronti di malati oncologici di cardiopatici o di malati per altre patologie degenerative), mentre nei contesti ove la libertà d'impresa è stata salvaguardata più efficacemente, ne ha tratto indubbio vantaggio la stessa difesa della salute.

Il che rende evidente che è errata l'equazione *più spesa pubblica corrisponde a più risorse per il settore socio-sanitario-previdenziale*, posto che la condizione della Germania dimostra che risponde al vero l'esatto contrario, ovvero, *più razionalizzazione della spesa e contenimento del debito, maggiore sostenibilità di quello, maggiori risorse da impiegare nei settori citati*<sup>13</sup>.

Del resto, è stata proprio la Corte costituzionale di recente (cfr., la sentenza n. 18 del 2019), a imporre un limite all'indebitamento, a tutela delle future generazioni, assumendolo quasi alla stregua di un *valore costituzionale*.

---

<sup>13</sup> È da rilevare, tuttavia, che non tutte le attività economiche hanno subito forti contrazioni dei guadagni, posto che, mentre dall'inizio del *lockdown* la stragrande maggioranza delle imprese globali ha visto crollare il proprio fatturato, i colossi del digitale hanno incrementato i loro ricavi. *Apple* ha battuto le attese sui conti; *Amazon* ha visto crescere il giro d'affari del 26%. La regina delle teleconferenze, *Zoom*, ha raggiunto in Borsa un valore maggiore di tutte le più grandi compagnie aeree. Tant'è che, se a Bruxelles sono pronti a riprendere il percorso del *Digital Service Act*, che punta ad aggiornare le norme sulle modalità di raccolta dei dati, per Margrethe Vestager, vicepresidente della Commissione Ue con delega al digitale, è arrivato il momento di accelerare sulla *web tax*, in ipotesi, lavorando con l'Ocse per una soluzione globale.

### 3.1. Il presupposto indispensabile della razionalizzazione della spesa pubblica.

Nonostante, ad avviso di molti, l'equilibrio di bilancio fosse già rinvenibile nel vecchio testo dell'art. 81 Cost.<sup>14</sup>, è emerso da subito come quella norma fosse inadeguata rispetto alle stesse intenzioni di quei costituenti che l'avevano fortemente voluta. Tra questi, fu pretesa in particolare da Luigi Einaudi, il quale voleva l'obbligo di copertura finanziaria per porre un ostacolo all'espansione della spesa pubblica. Risultato che non poté tuttavia essere assicurato nemmeno quando la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 1966, optò per l'interpretazione estensiva dell'art. 81 Cost., perché, proprio contrariamente all'auspicio di Einaudi, ad essere sottoposte al vincolo di copertura erano soltanto *le normali leggi*, con esclusione proprio della legge di bilancio<sup>15</sup>.

A proposito di indebitamento, con riferimento alla precedente crisi dei debiti sovrani, Giovanni Pitruzzella rilevava, a conferma che tutte le crisi nascono come *simmetriche*, ma diventano poi *asimmetriche* a seconda delle risposte che i singoli Stati sono in grado di offrire, alla luce dei loro sistemi economici, finanziari e debitori, che “il contagio della crisi scoppiata dall'altra parte dell'Atlantico ha innescato un materiale combustibile accumulato in decenni”. Infatti, “in un contesto di piena mobilità dei capitali e con una moneta unica i Paesi in cui si registrava perdita di competitività e crescita della domanda interna in misura superiore al PIL potevano finanziare tali squilibri attraverso l'indebitamento”. Il che è

---

<sup>14</sup> Cfr., in questo senso G. Bogneri, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, 1993, p. 148, il quale sottolinea, con specifico riguardo alle pronunce di spesa della Corte costituzionale che quella che venne tratteggiata come “politica giurisprudenziale nel campo dei diritti sociali”, che si è posta a sua volta a ricalzo di una politica legislativa che aveva grandemente espanso le dimensioni dello stato sociale, aveva di conseguenza aggravato “il bilancio statale di spese prive della copertura voluta dall'art. 81”.

<sup>15</sup> Così, cfr., A. Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C. Pinelli e T. Treu (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, pp. 349-352, il quale ricorda che “almeno inizialmente, prevalse una *interpretazione restrittiva* della norma, secondo la quale il termine di raffronto, sulla cui base considerare ‘nuova e maggiore’ una spesa e quindi ritenerla soggetta all'obbligo della copertura, era costituito dagli stanziamenti del bilancio, per cui all'obbligo della copertura venivano sottoposte le leggi soltanto qualora, e nella misura in cui, rendessero doverosa l'iscrizione in bilancio di spese da questo non previste o previste in misura minore”. In sostanza, “all'obbligo della copertura veniva conferita la funzione di impedire che gli equilibri finanziari stabiliti dal bilancio potessero subire, in corso di esercizio, un peggioramento ad opera di altre leggi”. Venivano dunque sottratte all'obbligo costituzionale quelle leggi che, “pur disciplinando le spese in maniera talmente puntuale da renderne doverosa l'iscrizione in bilancio, lo avessero fatto prevedendo la realizzazione delle medesime in esercizi finanziari non considerati dal bilancio, cioè ponendo tali spese a carico di esercizi successivi a quello/i considerato/i dal bilancio”.

potuto avvenire fino a quando lo scoppio della crisi ha rallentato i movimenti di capitali e gli investitori hanno prestato particolare attenzione alla sostenibilità dei debiti<sup>16</sup>.

Proprio questa situazione ha trasformato completamente i processi decisionali politici, poiché, “quando uno Stato ha bisogno di accedere alle risorse del resto del mondo per finanziare il suo debito deve conquistare e mantenere la fiducia dei mercati”. Così, dopo la crisi dei debiti sovrani gli Stati si sono trovati in una situazione nuova, sono passati “dallo Stato fiscale allo Stato debitore”<sup>17</sup>.

Quando lo Stato democratico diventa *Stato debitore*, “le risorse di cui ha bisogno, anche una parte di quelle necessarie per tutelare i diritti, non sono ottenute in modo prevalente attraverso il prelievo fiscale, ma in misura significativa sono fornite dai creditori”.

Così, lo Stato deve “godere di una doppia fiducia: la lealtà dei suoi cittadini e la fiducia dei mercati finanziari. Ma queste possono entrare in conflitto perché diverse sono le richieste dei due ambiti di riferimento. Gli uni hanno di mira il soddisfacimento delle loro aspettative connesse all’incremento o almeno alla stabilità dei loro diritti; i secondi richiedono la solvibilità dello Stato e quindi, nel caso in cui i conti pubblici non sono in ordine, esigono politiche di consolidamento fiscale che implicano la limitazione delle aspettative dei cittadini”<sup>18</sup>.

Dunque, tenere assieme queste diverse fiducie, che sono spesso conflittuali e rispondono a logiche diverse, è la grande sfida delle istituzioni nazionali, ma indubbiamente, funzionali a questo scopo sono le misure di consolidamento fiscale, che dovranno comunque essere congiunte “alle riforme strutturali per migliorare la competitività”. Connessione che è diventata “una costante nei documenti delle istituzioni europee”<sup>19</sup>.

#### **4. Il ruolo centrale dell’Unione Europea nel consolidamento fiscale, a fronte di alcuni indispensabili mutamenti di *governance*.**

A fronte del quadro delineato, non può di conseguenza non diventare centrale il ruolo

---

<sup>16</sup> Cfr., G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., pp. 30 e 31; cfr., anche, G. Amato e A. Graziosi, *Grandi Illusioni. Ragionando sull’Italia*, Bologna, 2013, p. 243.

<sup>17</sup> Così, cfr., G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., p. 33; cfr., in particolare, W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013, p. 100 ss.

<sup>18</sup> Così, cfr., G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., p. 34.

<sup>19</sup> Cfr., G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., pp. 33 e 34.

dell'Unione Europea, la quale tuttavia deve fare un ulteriore balzo di qualità. In particolare, diviene necessario modificare le regole di *governance* sulle questioni istituzionali, passando dall'unanimità alla maggioranza, qualificata o assoluta. In questo senso è la proposta di chi ritiene che solo in questo modo si può superare in seno al Consiglio europeo l'opposizione, come di recente manifestatasi, dei quattro Paesi *frugali* (Paesi Bassi, Svezia, Austria, Finlandia), che tutti assieme non raggiungono la popolazione e il Pil della Francia, sulla istituzione di un *Recovery Fund* non finanziato dal bilancio dell'Unione, ma sulla base di prestiti condizionati a riforme fiscali e finanziarie per i Paesi beneficiari<sup>20</sup>.

Del resto, l'evoluzione dell'Unione Europea è da sempre andata nella direzione di avvicinare i processi decisori europei a quelli degli Stati, pervenendo con il Trattato di Lisbona al riconoscimento al Parlamento europeo di un ruolo quasi paritario a quello del Consiglio dei ministri nel procedimento legislativo, all'affermazione di un sostanziale rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione, *relegando*, infine, il Consiglio europeo, ove sono rappresentati gli Stati, al ruolo di organo di impulso<sup>21</sup>.

Del resto, proprio con riferimento alla precedente crisi, non mancava chi rilevava che “la crisi è molto di più di una fase negativa del ciclo economico, costituendo piuttosto una forte spinta verso la creazione di nuovi assetti politici e costituzionali. La crisi ha messo in moto un processo di mutamento dell'Unione Europea e, parimenti, ha riguardato gli assetti politici, istituzionali e costituzionali domestici. È naturale, perciò, che anche il processo decisionale politico degli Stati subisca significativi cambiamenti”<sup>22</sup>.

#### **4.1. Il ruolo svolto dall'Unione Europea durante la crisi sanitaria e durante la successiva crisi economica.**

Non è certamente possibile in questa sede approfondire l'argomento, ma è evidente che l'intervento preventivo per fare fronte alla crisi epidemiologica/sanitaria da parte degli Stati

---

<sup>20</sup> Cfr., B. Caravita di Toritto, *Tempi di crisi: è ora di cambiare il meccanismo decisionale della UE*, in *Il Dubbio*, 26 maggio 2020, p. 15.

<sup>21</sup> Tant'è che Caravita conclude, rilevando che, o si rivede il sistema di decisione all'unanimità nel Consiglio europeo, ove le decisioni per consenso costringono ad una defatigante ricerca di un accordo, di un minimo comune denominatore che accontenti tutti, oppure, si torna alla lettera dei Trattati, secondo la quale il Consiglio è mero organo di “impulso”; cfr., B. Caravita di Toritto, *Tempi di crisi: è ora di cambiare il meccanismo decisionale della UE*, cit.

<sup>22</sup> Così, cfr., G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., p. 30.

europei e da parte della stessa Unione Europea sia stato inconsistente, se non addirittura totalmente inesistente.

È evidente che il rapido espandersi del contagio ha prodotto un impatto rilevantissimo, se non addirittura deflagrante, sull'economia, investendo così numerose competenze esclusive o concorrenti dell'Unione europea, di cui agli artt. 3 e 4 del TFUE, quali, a mero titolo esemplificativo, l'unione doganale, la definizione di regole di concorrenza per il funzionamento del mercato interno, la politica monetaria, la politica commerciale comune, la politica sociale, la coesione economica, sociale e territoriale, ecc., a tutela delle quali sarebbe stato forse lecito attendersi qualche azione preventiva. In sostanza, anche a non voler intervenire a tutela della salute degli individui, sarebbe stato lecito attendersi qualche azione a salvaguardia degli ideali posti originariamente a fondamento del progetto europeo, primo fra tutti il *mercato interno*, che ha invece registrato non pochi momenti di regressione con riferimento proprio a strumenti indispensabili per fare fronte alla crisi – si pensi ai presidi sanitari.

A fronte di questa colpevole inerzia, una volta affacciatosi il contagio, piuttosto che tentare di abbozzare un'azione di contenimento comune, taluni Stati hanno preferito sacrificare le tradizionali libertà di circolazione «delle persone, dei servizi e dei capitali», di cui al Titolo III del Trattato di Roma, che istituiva la Comunità Economica Europea, siglato il 25 marzo 1957, prime vittime illustri dell'allargamento del contagio, chiudendo le frontiere.

Con il sacrificio di quelle libertà non ha tardato a concretizzarsi la sostanziale chiusura del *mercato comune*, ovvero proprio di quello che era il primo obiettivo del percorso federativo europeo, con il rifiuto di alcuni Paesi di esportare prodotti essenziali per combattere il contagio, quali, mascherine, respiratori, ecc. Il che ha evidenziato un vero e proprio *fallimento del mercato*, fallimento in particolare del *mercato interno europeo* e della certezza di poter sempre reperire su quel mercato qualsiasi prodotto, tanto da spingere a non stimolare sul territorio nazionale quelle produzioni ritenute (forse erroneamente) non strategiche, non necessarie, o semplicemente non remunerative, facendo rimpiangere la programmazione economica e il governo pubblico dell'economia, comunque prospettati dagli articoli 41 e 43 della Costituzione, evidenziando l'emersione di veri e propri sovranismi e nazionalismi in campo economico.

Ancor più grave è il fatto che la situazione non è andata meglio con riferimento, quanto meno, alla prima fase dell'intervento – o mancato intervento – successivo alla crisi

sanitaria, in costanza di crisi economica, una volta che si è esteso il contagio a gran parte d'Europa e sono state chiuse le attività commerciali, le attività produttive, le scuole, ecc., con il c.d. *lockdown*.

Fin troppo note le (prime) dichiarazioni della Presidente della Banca centrale europea, Christine Lagarde sulla circostanza che non sarebbe spettato alla BCE tenere sotto controllo gli *spread* dei diversi Stati, che non possono essere catalogate come semplice *gaffe*, poiché se obiettivo della BCE è la salvaguardia dell'Euro, in esso vi rientrano indubbiamente tutte quelle attività funzionali alla difesa e promozione della stabilità economico-finanziaria dei Paesi membri, soprattutto in una fase complessa, se non drammatica, come quella odierna<sup>23</sup>.

È noto che, in una prima fase, al Consiglio europeo del 27 marzo 2020, si è pervenuti ad un sostanziale nulla di fatto, quando, a fronte della richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, unitamente al Premier spagnolo e al Presidente della Repubblica francese di attivare dei titoli del debito pubblico europei per fare fronte alla complicata situazione economico-finanziaria venutasi a creare dopo l'esplosione della pandemia in Europa<sup>24</sup>, la Cancelliera tedesca rispondeva che non si poteva uscire dal perimetro dei Trattati e che per crisi di questo genere si doveva ricorrere allo strumento del MES, il c.d. meccanismo salva Stati, determinando lo slittamento di qualsiasi decisione ad un incontro entro i successivi quindici giorni<sup>25</sup>.

Sarebbe stato tuttavia, con ogni probabilità irragionevole, discriminatorio, oltre che sproporzionato, applicare ai Paesi che avessero fatto accesso al MES per far fronte a questa

---

<sup>23</sup> In questo senso va l'esortazione di Mario Draghi di agire subito per evitare la depressione economica, dalle colonne del *Financial Times* del 26 marzo 2020, ove precisava che le banche devono prestare "soldi a costo zero alle imprese disposte a salvare posti di lavoro" e che "le guerre sono state finanziate da aumenti del debito pubblico", che suona come una critica, se non addirittura una chiara sfiducia nei confronti dei vertici della BCE.

<sup>24</sup> In questa direzione, Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Belgio, Lussemburgo, Irlanda, Slovenia e Grecia hanno firmato una proposta per istituire in Europa i c.d. eurobond.

<sup>25</sup> Invero, come è stato da subito evidenziato dal Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron, in un'intervista sul Corriere della Sera del 28 marzo 2020, il MES, nella sua versione originaria, è uno strumento che vale per i c.d. *choc* asimmetrici, che riguardino singoli Paesi, naturalmente anche più di uno, in situazioni come quelle della crisi 2008/2012, ove lo *choc* era non solo determinato dalla crisi dei debiti sovrani, ma anche da una certa responsabilità degli Stati colpiti, che non avevano proceduto a riforme strutturali e che avevano un ingente debito, tale da renderli esposti sul mercato dei titoli di Stato, non avendo proceduto alla messa in sicurezza del sistema bancario, trovandosi con sistemi bancari deboli, la cui crisi ha prodotto effetti sistemici sulla crisi dei debiti statali. Nella situazione odierna, lo *choc* non è certamente asimmetrico, riguardando la grande parte dei Paesi membri dell'Unione europea, dipendendo da un fattore esterno ed estraneo ai sistemi economico/finanziari/bancari ed ai sistemi debitori, ovvero, una pandemia virale che ha colpito duramente tutte le economie europee, prescindendo da singole responsabilità.

crisi le rigorose condizionalità allo stesso correlato, unitamente ad una probabile richiesta di ristrutturazione del debito<sup>26</sup>, alla quale quegli Stati non sarebbero stati certamente in grado di fare fronte. Ristrutturazione, peraltro, che li avrebbe resi ancor più deboli, rendendo i loro titoli del debito pubblico ancor meno appetibili per gli investitori stranieri. È dunque fin troppo evidente come, anche prescindendo per ora da considerazioni di carattere solidaristico/perequative, l'originaria posizione intransigente di Germania ed Olanda non solo pareva irragionevole, ma addirittura autolesionista, poiché non era pensabile che quella situazione drammatica e la conseguente crisi economica non colpisse anche gli Stati con posizioni debitorie sotto controllo, con la conseguenza che singole, ma rilevanti posizioni di debolezza all'interno dell'euro-zona avrebbero contribuito non poco ad indebolire la stessa moneta unica e tutti gli altri Paesi, riducendo sensibilmente i mercati intraeuropei presso i quali potere esportare, esponendo l'Unione stessa ad una concorrenza non sostenibile con le economie cinesi e statunitensi, ove, a fronte di una politica che guida l'economia – non già viceversa, come avviene in Europa – vengono impiegati ingenti mezzi economico/finanziari per consentire una pronta ripresa.

#### **4.2. Gli strumenti posti in essere in una prima fase, quelli prospettati e quelli auspicati.**

In attesa che i Capi di Stato e di Governo definissero misure efficaci, nella primissima fase della crisi, la Commissione europea ha da subito deciso la sospensione del Patto di stabilità, ovvero, ha attivato la clausola di salvaguardia di cui all'art. 2 del regolamento europeo 1467 del 1997, modificato nel 2005, che prevede a quali condizioni lo sfioramento del *deficit* venga considerato «eccezionale e temporaneo», potendo pertanto essere autorizzato<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Cfr., in questo senso, A. Mangia, *Lettera sul MES. Così funziona la trappola (fatale) che ci consegna alla troika*, in *Il Sussidiario.net*, 11 marzo 2020.

<sup>27</sup> Si legge nella dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE del 23 marzo 2020, che si condividono le valutazioni della Commissione di cui alla “comunicazione del 20 marzo, secondo cui sono soddisfatte le condizioni per ricorrere alla clausola di salvaguardia generale del quadro di bilancio dell'UE”, ovvero, l'esistenza di “una grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione”. Più precisamente, si rileva che “il ricorso alla clausola garantirà la flessibilità necessaria per adottare tutte le misure adeguate per sostenere i nostri sistemi sanitari e di protezione civile e tutelare le nostre economie, anche mediante ulteriori misure discrezionali di stimolo e azioni coordinate da parte degli Stati membri concepite per essere tempestive, temporanee e mirate”.

In sostanza, gli Stati membri potevano (e possono tutt'ora) derogare al parametro *deficit*/Pil e conseguentemente a quello *debito*/Pil, stabiliti nel 1997, con la contestuale sospensione del c.d. *braccio preventivo*, ovvero, il c.d. *semestre europeo*, nel corso del quale, con un preciso scadenziario, vengono fissati obiettivi di bilancio per ciascuno Stato membro, e del c.d. *braccio correttivo*, che contempla le procedure da seguire in caso di deviazione dagli standard prefissati, ovvero, la sorveglianza macroeconomica e finanziaria prevista dai c.d. *six pack* e *two pack*<sup>28</sup>.

Nonostante l'entusiasmo con il quale sono state salutate queste misure, è evidente che, soprattutto per un Paese con un alto debito pubblico come l'Italia, non solo non potevano essere sufficienti, ma potevano essere addirittura controproducenti. La sospensione del *Patto* consentirà infatti di derogare al rapporto del 3% tra *deficit* e Pil, ma quello sfioramento non farà altro che aumentare ulteriormente il debito pubblico, allontanando sempre di più il nostro Paese dal rispetto del parametro del 60% nel rapporto *debito*/Pil, prospettando, una volta passata l'emergenza sanitaria e quella economica, poderose azioni di contenimento della spesa pubblica o di aumento delle imposte, in funzione del rientro da quel debito ulteriormente aumentato, come del resto stabilito dalla riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio e dalla relativa disciplina attuativa<sup>29</sup>.

A ciò si aggiunga che l'aumento del debito pubblico sottopone l'Italia in maniera esponenziale sui mercati finanziari a rischi di azioni speculative, al rialzo dello *spread*, con conseguente ulteriore aumento del debito pubblico e rischio di *default* o di ricorso al meccanismo del MES, con le sue condizionalità e la conseguente ristrutturazione del debito. Si rischia in sostanza di dare luogo ad un effetto domino di contagio delle economie che espone sui mercati finanziari gli Stati con i debiti pubblici più elevati. In un contesto, peraltro, ove, a differenza della crisi da poco trascorsa, l'odierna crisi economica non è imputabile a cattiva gestione da parte degli Stati, ma ad un evento eccezionale, quanto drammatico, quale una pandemia<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Cfr., R. Bin, P. Caretti e G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, pp. 299-301.

<sup>29</sup> In argomento, cfr., tra i tanti interventi, G. Scaccia, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2 del 2003.

<sup>30</sup> È da rilevare peraltro che questa non si tratterebbe di una concessione della Commissione europea, ma di quanto stabilito dai Trattati, come ad esempio, dal «Patto sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria», c.d. *Fiscal Compact*, che, alla lett. c), par. 1, art. 3, consente agli Stati di «deviare temporaneamente dal loro rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo solo in circostanze eccezionali, come definito al paragrafo 3, lettera b)», ovvero, di fronte ad «eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti

Tra le prime misure – comunque insufficienti – predisposte dalla Commissione europea era contemplata anche la previsione di maggiore flessibilità sulle regole per gli *Aiuti di Stato*, onde consentire agli Stati di erogare danaro alle imprese colpite dalla crisi economica, successiva a quella sanitaria<sup>31</sup>.

È di tutta evidenza come anche questa misura presentasse le medesime controindicazioni della precedente, posto che anche i citati contributi non avrebbero fatto altro che rimpinguare il già ingente debito pubblico italiano.

Nel caso di specie, si nutrono finanche dubbi sull'inquadramento della fattispecie giuridica, posto che notoriamente l'aiuto di Stato presuppone il c.d. *vantaggio selettivo* a favore di talune imprese o di talune produzioni, mentre, nel caso di specie si tratterebbe di interventi generalizzati nei confronti di tutte le imprese colpite dalla crisi. L'aiuto di Stato deve inoltre falsare o minacciare di falsare la concorrenza e deve incidere sugli scambi tra gli Stati membri, ciò che difficilmente potrebbe verificarsi in questo contesto, poiché l'intervento finanziario avrebbe casomai l'opposta funzione di restituire una condizione di concorrenzialità alle imprese, di restituire alle stesse un'adeguata capacità competitiva sul mercato<sup>32</sup>.

Per finire, anche a voler considerare tali interventi come *aiuti di Stato*, l'odierna situazione rientrerebbe tra le ipotesi stabilite dall'art. 107.2, lett. b) TFUE, ovvero, tra quegli interventi compatibili di diritto con i Trattati, a prescindere da una valutazione della Commissione europea, per le ipotesi di aiuti «destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali», tra i quali non può non essere ricompresa l'odierna pandemia. Non certo tra le ipotesi entro le quali vengono ricondotte dalla Commissione europea, che presuppongono una valutazione in ordine alla conformità con i Trattati, ovvero, i casi di cui all'art. 107. 3, lett. b), che si riferisce a quegli aiuti volti a fare fronte «a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro».

Pare evidente pertanto che le originarie concessioni della Commissione europea, o non sono concessioni, in quanto previste dai Trattati, o si tratta di concessioni che recano in prospettiva comunque un danno al beneficiario della concessione.

---

ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine».

<sup>31</sup> Ci si riferisce in particolare, alla disciplina di cui agli artt. 107, 108 e 109 del TFUE.

<sup>32</sup> Sulle condizioni necessarie affinché gli interventi vengano considerati aiuti di Stato, cfr. R. Bin, P. Caretti e G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, cit., pp. 221-230.

Dopo il Consiglio europeo del 27 marzo scorso la Presidente della Commissione europea, Ursula Von der Leyen, dalle colonne di un quotidiano italiano, si è scusata con l'Italia, precisando che l'Unione europea era diventata sensibile alle esigenze del nostro Paese e che solo la solidarietà tra gli individui e tra i Paesi avrebbe potuto farci uscire dall'odierna crisi<sup>33</sup>. Tuttavia, in quella fase, le misure prospettate parevano ancora insufficienti, soprattutto nella loro impostazione di fondo, poiché, dopo aver ricordato la sospensione di alcune regole europee per dare al Governo italiano lo spazio di manovra per agire rapidamente, prospettava, quale iniziativa economica una *cassa integrazione europea*. Più precisamente, contemplava lo stanziamento di cento miliardi di euro per i Paesi più colpiti dalla pandemia, «grazie a prestiti garantiti da tutti gli Stati membri».

È di tutta evidenza, tuttavia, che si era ancora lontani da misure realmente solidaristiche/perequative, posto che la logica pareva ancora quella meramente *caritatevole*. Più precisamente, la logica è sempre quella del prestito, ancorché la garanzia di fronte ai mercati sia offerta da tutti gli Stati membri; prestiti che andrebbero comunque a rimpinguare l'ingente debito pubblico italiano. Per le medesime ragioni non poteva ritenersi soddisfacente l'originaria proposta di ricorso ad un *Mes ammorbidito*, ovvero, senza condizionalità, poiché anche in quel caso i Paesi interessati avrebbero visto comunque crescere il loro debito pubblico.

#### 4.3. Le soluzioni successive: gli strumenti prospettati nella seconda fase.

Diverse sono le misure successivamente proposte o prospettate a livello di Unione Europea, talune delle quali hanno riscosso plauso quasi unanime, mentre altre hanno raccolto numerose critiche, in un contesto aspramente stigmatizzato dai critici, i quali ritengono che l'Unione Europea abbia elevato “il rapporto di debito a paradigma delle relazioni tra gli Stati membri”. Lo avrebbe fatto “alimentando politiche monetarie e di bilancio concepite ad arte per riservare ad alcuni Paesi lo *status* di creditori e imprigionare altri nel ruolo di debitori”. Vero è che “tutti gli Stati sono debitori, se non altro perché l'indebitamento

---

<sup>33</sup> Cfr., U. v.d. Leyen, *Scusateci, ora la Ue è con voi*, in *la Repubblica*, 2 aprile 2020, ove, la Presidente della Commissione europea riconosceva peraltro che “nei primi giorni della crisi, di fronte al bisogno di una risposta comune europea, in troppi hanno pensato solo ai problemi di casa propria. Non si rendevano conto che possiamo sconfiggere questa pandemia solo insieme, come Unione”.

sovrano si è imposto come espediente attraverso cui il capitalismo ha guadagnato tempo: ha consentito di finanziare il welfare e di rimandare così la sua crisi in quanto ordine in costante frizione con la democrazia”, nondimeno, “questa condizione aumenta nei periodi di crisi, quando gli effetti sono inversamente proporzionali a quello della solidità delle finanze pubbliche”. Il che determina per i Paesi con alto tasso di debito bassi livelli di crescita in un circolo vizioso dal quale è difficile uscire<sup>34</sup>.

In quest’ottica, il MES (Meccanismo europeo di stabilità), viene concepito come “il principale strumento utilizzato dalla costruzione europea per alimentare relazioni tra Stati modellate sul rapporto debitorio, tanto da rappresentarne l’emblema”, facendo in taluni sorgere il dubbio che non possa essere attivato con condizionalità minime<sup>35</sup>.

In realtà, chi argomenta in questi termini parte da un’analisi del MES così come disciplinato dai Trattati quale risposta al c.d. *No Bail out*, ritenendo che anche qualora non previste originariamente le condizionalità potrebbero essere stabilite successivamente, anche a fronte del rischio di un ricorso alla Corte di Giustizia da parte di un qualsiasi Stato membro, a fronte inoltre del rischio, forse più plausibile, che la decisione di assumere un prestito a tassi d’interesse più bassi rispetto a quelli *offerta* dal mercato venga concepita come un’ammissione di incapacità di fare fronte a tassi più elevati, determinando una pericolosa sovraesposizione sugli stessi mercati<sup>36</sup>. Ancorché, pare indubbio che, a fronte degli oramai quattro scostamenti di bilancio approvati dal Parlamento da marzo a dicembre 2020, senza che questi abbiano inciso sul rafforzamento delle strutture sanitarie, accedere ad un fondo con un vincolo di destinazione avrebbe forse contribuito ad alleggerire la c.d. *seconda ondata*, rinforzando le terapie intensive, implementando il tracciamento, garantendo un ampio ricorso ad esami sierologici e tamponi, oltre che una larga disponibilità del vaccino anti-influenzale, praticamente introvabile in alcune delle più popolate aree del Paese.

Per quanto invece concerne il c.d. SURE (Fondo europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione), questo non sarebbe altro che “una proposta di

---

<sup>34</sup> Così, cfr., A. Somma, *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *Economia e politica*, 24/04/2020, p. 1.

<sup>35</sup> Cfr., A. Somma, *Dal coronavirus al debito.*, cit., p. 2.

<sup>36</sup> È evidente, infatti, che il *Mes tradizionale*, così come concepito nel 2012, per fare fronte alla crisi dei debiti sovrani e per prestare assistenza agli Stati in difficoltà finanziaria, a fronte di rigorose condizionalità, della cui riforma si sta ora discutendo, non ha nulla a che vedere con il c.d. *Pandemic Crisis Support*, quella linea di credito precauzionale nell’ambito del *Mes*, volta a fare fronte all’emergenza da Covid-19, che non prevede condizionalità, se non l’obbligo di adoperare quei fondi per sostenere costi diretti o indiretti nel settore sanitario, legato alla pandemia.

regolamento appena predisposta dalla Commissione”<sup>37</sup>, che comunque, essendo sempre un *finanziamento* andrebbe ad incidere sul già ingente debito pubblico.

Lo strumento sicuramente più incisivo, ancorché più problematico, per le originarie e persistenti opposizioni di alcuni Paesi del nord Europa, i c.d. *Paesi frugali*, è il c.d. *Recovery Fund*<sup>38</sup>.

Sullo specifico argomento, mercoledì 27 maggio, la Presidente della Commissione europea, Von der Leyen, ha proposto al Parlamento europeo l’istituzione di un fondo denominato *Next Generation EU*, da 750 miliardi di euro, in parte finanziato da Bond europei, in parte consistente in prestiti agli Stati richiedenti, a tassi d’interesse molto bassi. Di questi fondi era previsto che dovevano arrivare all’Italia 81 miliardi di aiuti, a fondo perduto, e 90,9 miliardi di prestiti, anche se la definizione del tutto è stata rinviata al Consiglio europeo del 17 e 18 giugno 2020.

Sicuramente si tratta di un importante passo avanti da parte della Commissione europea sulla strada di una vera definizione di politiche solidali europee, ancorché sempre funzionali allo sviluppo economico, posto che la Presidente della Commissione si è resa definitivamente conto del fatto che “la crisi ha effetti di contagio in tutti i Paesi e nessuno può ripararsi da solo”, perché, “un’economia in difficoltà da una parte indebolisce una forte dall’altra”, ritenendo di conseguenza opportuno trovare un punto d’incontro tra chi voleva risorse a fondo perduto e chi voleva concedere aiuti in cambio di riforme<sup>39</sup>, ragionando come un vero Capo di Stato di un Paese federale, ove, la stretta connessione delle economie dei Paesi membri non può non determinare conseguenze su larga scala sull’intera *Federazione* di fronte a crisi o rischi di insolvenza territorialmente circoscritti<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Così, cfr., A. Somma, *Dal coronavirus al debito.*, cit., p. 4. Il regolamento troverebbe base legale nell’art. 122 TFUE, norma che costituiva il fondamento del Fondo europeo di stabilità finanziaria, che ha assistito i Paesi colpiti dalla crisi del debito prima dell’istituzione del MES. Il comma 2 dell’art. 122 dispone: «Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un’assistenza finanziaria dell’Unione allo Stato membro interessato».

<sup>38</sup> Cfr., A. Somma, *Dal coronavirus al debito.*, cit., p. 5, il quale sottolinea che “è nota l’assoluta contrarietà dei Paesi creditori alla mutualizzazione del debito in genere e a quella che si realizzerebbe attraverso l’emissione di titoli del debito da parte di istituzioni europee o anche degli Stati membri congiuntamente. Per questo la dichiarazione dell’Eurogruppo evita accuratamente di menzionare gli Eurobond, limitandosi a richiamare la possibilità che il Fondo per la ricostruzione sia finanziato attraverso ‘strumenti finanziari innovativi’: un modo come un altro per lasciar cadere la cosa”.

<sup>39</sup> Così, cfr., U. v.d. Leyen, *Scusateci, ora la Ue è con voi*, cit.

<sup>40</sup> La stretta connessione tra la *globalizzazione dell’economia* e le esigenze tradizionali della statualità era già stata compresa in maniera assolutamente lungimirante alla fine degli anni ’80 da S. Ortino, *Ordinamenti costituzionali federativi. Analisi sulla natura giuridica delle Comunità europee*, Firenze, 1990, pp. 8 ss. il

Così, come è noto, dopo diversi giorni di riunione, dal 17 al 21 luglio, il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo sul «Quadro finanziario pluriennale 2021-2027» e sull'associato programma *Next Generation UE*, che vede tra le principali novità una riduzione delle risorse complessive del Bilancio UE per l'intero settennato, pari a 25,7 miliardi di euro, onde tentare di corrispondere almeno parzialmente alle richieste dei c.d. *Paesi frugali* (Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia) di ridurre la spesa complessiva, ma soprattutto viene confermato il citato nuovo strumento dell'UE, volto a raccogliere fondi sui mercati, canalizzandoli poi verso programmi diretti a favorire la ripresa economica e sociale<sup>41</sup>.

Ciò rilevato, è del tutto evidente che questo nuovo impulso solidale della Commissione europea, sempre funzionale allo sviluppo economico, non sarà mai orientato, come avviene sovente in Italia, al mero assistenzialismo. Ne deriva che è del tutto evidente che, dato l'elevato debito pubblico dell'Italia, sarà indispensabile, condizionalità o meno, porre mano a riforme strutturali, che garantiscano una riduzione sistemica e periodica del debito ogni anno e sarà indispensabile un rigoroso controllo da parte europea sull'utilizzo dei detti

---

quale rilevava che “il processo politico in atto in Europa dalla fine degli anni settanta, ha luogo in concomitanza con un fenomeno più generale che va sotto il nome di globalizzazione dell'economia”. Non sarebbe stato difficile secondo l'Autore immaginare il nostro “probabile futuro” in questa area della vita sociale, ovvero, “un mondo in cui gli ordinamenti statali ad economia avanzata tenderanno a ridurre le tradizionali barriere per facilitare i rapporti tra le diverse comunità e permettere quello che diventerà sempre più una esigenza primaria dei popoli, il conseguimento dei migliori prodotti al prezzo più conveniente. La ‘sovranità dei cittadini’, l'imperativo politico degli ultimi due secoli negli Stati democratici, sarà con molta probabilità sostituita o integrata dalla ‘sovranità dei consumatori’, un modo diverso di esercitare i propri diritti, volto non soltanto ad influenzare la politica generale dei governi, ma ad incidere direttamente sul proprio livello di vita attraverso l'acquisizione dei servizi e dei prodotti ai minori costi, diretti (del mercato) e indiretti (nei confronti del fisco)”. Si prospetta così “una terza fase, dopo la prima del secolo XIX volta a massimizzare il profitto attraverso l'impresa privata, e la seconda tesa a regolare il sistema economico attraverso una gamma diversificata di strumenti pubblici. La terza che si sta affacciando in questi anni sembra destinata a sintetizzare le due fasi precedenti cercando di combinare i benefici dell'impresa privata con le esigenze di giustizia e socialità dello Stato interventista”. Concludendo che una sintesi non sarà certamente facile, ma sarà “l'unica via percorribile davanti a queste trasformazioni economiche mondiali per garantire ancora efficienza produttiva e giustizia sociale”. Il che, è di tutta evidenza, non potrà che avvenire ad un livello territoriale più ampio di quello statale. Nello stesso senso, cfr., Id., *Diritto bancario italiano tra pluralismo istituzionale e direttive comunitarie*, in *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, Vol. III, Modena, 1992, p. 1481 ss., laddove l'Autore parla di “tendenze verso le globalizzazioni della economia e la integrazione mondiale dei mercati finanziari, con intenti anche di uguaglianza concorrenziale, efficienza, garanzia e stabilità”.

<sup>41</sup> Verrebbero confermate le risorse complessive, pari a 750 miliardi di euro, con una differente ripartizione tra sovvenzioni e prestiti, precisamente 390 miliardi in sovvenzioni e 360 in prestiti. Per quanto specificamente concerne l'Italia, stima il Governo che confluirebbero a vario titolo 208 miliardi di euro, con i prestiti che ammonterebbero a circa 127 miliardi di euro e le sovvenzioni a circa 81 miliardi. Cfr., *Esiti del Consiglio europeo straordinario – Bruxelles, 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020*, in Documentazione per l'Assemblea. Esame di Atti e Documenti dell'UE – Senato della Repubblica e Camera dei deputati. XVIII Legislatura, [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).

fondi, a fronte di una altrettanto rigorosa rendicontazione dell'uso degli stessi<sup>42</sup>.

Non è necessario, infatti, essere critici dell'Unione Europea, ma semplicemente avere un minimo di buon senso per capire che il «Patto di stabilità e crescita», attualmente solo sospeso, “tornerà a rappresentare il nucleo fondativo della *governance* europea”. A quel punto, un Paese come l'Italia “si troverà con un *deficit* e un debito esplosi oltre ogni limite, anche per l'estrema contrazione del pil, tanto da non essere più in grado di finanziarsi sul mercato”<sup>43</sup>.

A meno che non si persegua seriamente la strada indicata dal c.d. *Fiscal Compact* di una riduzione del debito di un 20% all'anno, o comunque ci si avvicini a quella stima. Ciò significherebbe che per l'Italia il rapporto *deficit*/PIL non sarà mai al 3%, ma non potrà nemmeno superare il 2%, divenendo impossibile approvare bilanci con spese improduttive, quali il *reddito di cittadinanza* e *quota cento*. Di fronte ad una tale capacità di controllo della spesa pubblica, che si raggiunge tuttavia solo con riforme strutturali di semplificazione e di sburocratizzazione, non già semplicemente con coordinamenti, contenimenti o tagli alla spesa pubblica, saremmo comunque in grado di sostenere sul mercato l'ingente debito pubblico, purché naturalmente resti in piedi il fondamentale intervento salvifico dell'acquisto di titoli del debito pubblico dei Paesi europei da parte della BCE.

### 5. L'inevitabile riflesso sulle “opzioni federative” europee.

Ciò che maggiormente rileva in questa sede è che non ci si può non rendere conto del fatto che quanto fino ad ora prospettato vale sicuramente per individuare una soluzione all'odierna crisi economica, conseguente a quella sanitaria; tuttavia, non v'è chi non veda – e proprio in questa direzione vanno le sollecitazioni della Presidente della Commissione Europea – che proprio le modalità di risoluzione dell'odierna crisi saranno determinanti

---

<sup>42</sup> Le avvisaglie politiche sulla gestione dei fondi, del c.d. *Recovery Fund* e le polemiche sulla *cabina di regia* e sugli eventuali poteri in deroga riconosciuti ai tecnici non solo non lasciano ben sperare, ma rischiano finanche di mettere in crisi la stabilità dell'esecutivo in un frangente così delicato. In argomento, cfr., *Governo, tutti contro Italia Viva. Il Pd: “No al Papete natalizio”*, in *La Stampa* del 12 dicembre 2020; *Se la crisi ritorna nel lessico della politica*, in *Corriere della Sera*, 12 dicembre 2020; *La lite sul Recovery Fund. Conte avvia la verifica. Dal Pd altolà a Renzi: con la crisi si va al voto*, in *Il Messaggero*, 12 dicembre 2020.

<sup>43</sup> Così, cfr., A. Somma, *Dal coronavirus al debito.*, cit., p. 6.

per comprendere lo stesso andamento, ma soprattutto, la direzione del “processo federativo europeo”<sup>44</sup>. Si è già avuto occasione in altra circostanza di segnalare come indispensabile ai fini del perseguimento di un reale progetto federativo (o pseudofederativo) sia la concretizzazione di un vero e proprio *sistema fiscale europeo*, che consenta di operare a quel livello territoriale non solo scelte impositive *unitarie*, per evitare i deprecabili fenomeni di c.d. *fiscal dumping*, ma anche di realizzare autentici ed efficaci meccanismi perequativi, a quelle scelte strettamente correlati, mantenendo al contempo in capo agli Stati, come in un qualsiasi contesto *federato*, autonomia tributaria e finanziaria di entrata e di spesa, seppur sulla base di un chiaro indirizzo e coordinamento unitario<sup>45</sup>.

Nella medesima direzione pare altrettanto indispensabile la stessa unificazione del debito, o meglio, l’accollo e dunque la distribuzione del debito di tutti i soggetti federati in capo al soggetto federante.

Nel passaggio dalla Comunità europea all’Unione Europea, ma soprattutto, nel momento della creazione dell’Unione monetaria non è stata infatti realizzata l’unione dei debiti, bensì, la mera “convergenza” degli stessi<sup>46</sup>, posto che i noti parametri di riferimento del

---

<sup>44</sup> Cfr., a questo riguardo, A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta on-line*, n. 2 /2020, p. 3, il quale sottolinea che a quel risultato si potrà pervenire quando l’indirizzo “politico” europeo non sarà più “il frutto dell’azione dei singoli Stati, delle singole cancellerie”, ma verrà definito compiutamente a livello europeo. Sul punto, cfr., anche, A. de Crescenzo, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Napoli, 2020, pp. 168 ss.

<sup>45</sup> Sia consentito al riguardo rinviare a M. Belletti, *Costituzione Fiscale Multilivello*, in *Federalismi.it*, n. speciale 5/2018, 14 dicembre 2018, pp. 8 ss., ove si ebbe modo di rilevare che “Le debolezze del processo integrativo europeo sono, con ogni probabilità, in parte la conseguenza di scelte originarie affrettate o necessitate, quali, ad esempio, la circostanza di aver coinvolto nell’Unione economica e monetaria, senza armonizzarle, esperienze istituzionali ed economie con forti differenze, ma sono anche la conseguenza di un difficile funzionamento successivo, che la crisi economica ha naturalmente accentuato, dovuto ad un mercato comune, con una moneta unica, innestati su situazioni economiche e debitorie radicalmente diverse, nonché su sistemi fiscali fortemente differenziati, con la conseguenza che la Costituzione del mercato unico, la Costituzione monetaria e la Costituzione finanziaria hanno viaggiato e continuano a viaggiare a velocità differenti”. È da rilevare dunque che “qualora non si completi l’unione monetaria con l’unione fiscale”, le descritte situazioni “possono incidere finanche sugli obiettivi fondanti quell’unione, soprattutto di fronte a crisi economiche che colpiscono in maniera asimmetrica i diversi sistemi economici”. Allo stato attuale, infatti, pare abbastanza evidente che l’Unione europea – economica e monetaria – non solo, “non ha determinato tassi di crescita economica omogenei, ma non è stata nemmeno in grado di rispondere efficacemente, se non con salvifici interventi di natura tecnica, alle citate crisi economiche asimmetriche, che hanno colpito diversi Paesi in maniera diversa, in ragione delle loro debolezze”. Così, “la gestione del debito pubblico, in ragione della globalizzazione del sistema finanziario, è uscita dai confini nazionali, rendendo di conseguenza gli Stati nazionali non più liberi, ma nemmeno in grado, di gestire le politiche fiscali e monetarie”. Il che testimonierebbe che “la gestione dei debiti sovrani non può che avvenire a livelli territoriali più ampi, in contesti caratterizzati da solidità economica e stabilità monetaria”.

<sup>46</sup> Così, cfr., F. Merusi, *Il debito pubblico nell’Euro. L’impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano*, in *Lo Stato – Rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto*, n. 13/2019, p. 278. Ricorda l’Autore che si narra che “Bismark dicesse al re di Prussia che per istituire il secondo Reich occorreva pagare contestualmente i debiti di Ludwig, lo spendaccione re di Baviera”. Ancora, “Qualcosa del

Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea – il 3% nel rapporto *deficit*/Pil e il 60% nel rapporto debito/Pil – non sono altro che “il riferimento alla media dei valori esistenti nei Paesi dell'Eurozona al momento della stipula del Trattato”<sup>47</sup>, ovvero, “valori statici”, fotografati in quel particolare momento storico, non certo “dinamici” e dunque non certo funzionali al governo della finanza pubblica, posto che quel medesimo debito pubblico rimaneva – e rimane tuttora – in capo ai singoli Stati membri.

Come è noto, oggi, le monete “non si reggono più sul valore intrinseco del metallo nel quale sono coniate”, bensì, “sono fondate su di una garanzia giuridica dell'emittente” e hanno “bisogno di un organo di governo che ne regoli la quantità e la circolazione”<sup>48</sup>.

Questo ruolo, a livello di Unione Europea, viene svolto dalla Banca Centrale Europea, che si è progressivamente *arroghata* “poteri che eufemisticamente (si possono definire) impliciti”, decidendo di intervenire sulla quantità di moneta circolante non già aumentando la base monetaria, bensì attraverso l'acquisto di titoli di debito pubblico emessi dai singoli Stati dell'Unione, non direttamente dai singoli Stati, ma sul mercato secondario, con il c.d. *Quantitative Easing*, “che la BCE ha ripreso ad imitazione degli interventi della Federal Reserve americana, in occasione della crisi finanziaria che ha colpito l'economia statunitense dopo il 2007”, che poi si estese, per contagio, anche alle economie dei Paesi Euro dal 2008<sup>49</sup>.

Significativamente, si noti che in quella fase il contagio è stato finanziario, mentre nella situazione odierna è stato un contagio *sanitario*, divenendo poi economico/finanziario. Il che significa che oramai non è pensabile ritenere che tutte le aree del mondo, soprattutto

---

genere pare che lo avesse detto prima, sempre per istituire un nuovo Stato nazionale, Farini, su più che probabile precedente indicazione di Cavour: per unire al Regno di Sardegna, cioè al futuro Regno d'Italia, le province emiliane bisognava accollarsi anche il debito pubblico del duca di Modena [...] e dopo il ducato di Modena l'accollo del debito pubblico fu esteso a tutte le altre entità statali poi confluite, con procedure diverse, nell'unione del Regno d'Italia”.

<sup>47</sup> Cfr., F. Merusi, *Il debito pubblico nell'Euro. L'impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano*, cit., p. 278.

<sup>48</sup> Molti ordinamenti hanno deciso di regolare l'economia con il c.d. *triangolo magico*, ovvero, “la realizzazione della stabilità dei prezzi attraverso l'equilibrio dei tre fattori: la moneta, la finanza pubblica e il rapporto di cambio con una moneta di riferimento” (solitamente, il dollaro); cfr., F. Merusi, *Il debito pubblico nell'Euro. L'impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano*, cit., p. 282.

<sup>49</sup> Così, cfr., F. Merusi, *Il debito pubblico nell'Euro. L'impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano*, cit., p. 283. Sul *Quantitative Easing* e soprattutto sul braccio di ferro tra Corte di Giustizia UE e Tribunale costituzionale tedesco, cfr., F. Salmoni, *Nota a prima lettura della sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul Quantitative Easing: una decisione politica che chiude la strada alle misure di mutualizzazione del debito e la apre al MES*, in *Consulta Online*, n. 2/2020, che rileva che attraverso un *obiter dictum* “la Corte di Karlsruhe informa solennemente l'Unione europea che qualunque ipotesi di mutualizzazione del debito sarà considerata incostituzionale perché violerebbe la responsabilità complessiva di bilancio del Bundestag tedesco”.

quelle maggiormente sviluppate e industrializzate, non siano tra loro strettamente connesse, divenendo oramai indispensabile individuare strumenti di reazione diversi rispetto a quelli del passato recente, ma soprattutto quegli stessi strumenti dovranno essere definiti su una scala più ampia rispetto a quella esclusivamente nazionale.

## 6. La lungimirante prospettiva di cooperare a livello sovranazionale per proteggere i sistemi economici nazionali.

È indubbio, infatti, che la globalizzazione abbia profondamente cambiato la natura del processo produttivo, implementando così l'intensità dei legami tra Paesi<sup>50</sup>. Il che, è stato autorevolmente rilevato, “non è tanto il risultato di scelte politiche quanto il frutto del progresso tecnologico nei trasporti, nelle telecomunicazioni, nei computer e nel software che ha reso conveniente lo scambio globale e la frammentazione produttiva”. L'Unione europea “è, per i paesi che ne fanno parte, di gran lunga la più importante area commerciale”. Tra i blocchi commerciali attivi a livello mondiale, quello dell'Unione europea è sicuramente maggiormente integrato, ove i due terzi del commercio europeo sono con gli altri Stati membri<sup>51</sup>.

Non v'è dubbio che “quanto più i vari Paesi sono tra loro collegati, tanto più esposti essi sono alla volatilità dei flussi di capitale, alla concorrenza sleale e ad azioni discriminatorie, quindi, ancor più necessaria diviene la protezione dei cittadini”, che ha consentito di realizzare i guadagni dell'integrazione e di contenerne i costi, assicurando un eguale livello di concorrenza, rispondendo ai bisogni dei cittadini, consentendo agli Stati di rimanere sovrani<sup>52</sup>. Ne deriva che in questo mondo così interconnesso, cercare l'indipendenza da queste istituzioni pone i Paesi di fronte a scelte complesse. Questi per poter continuare ad avere accesso al mercato unico “devono accettare passivamente regole scritte da altri

<sup>50</sup> Cfr., come sopra anticipato, S. Ortino, *Ordinamenti costituzionali federativi*, cit., pp. 8 ss.

<sup>51</sup> Così, cfr., M. Draghi, *Lectio Magistralis*, tenuta in occasione del conferimento della *laurea ad honorem*, presso l'Università di Bologna – *Alma Mater Studiorum*, il 22 febbraio 2019, pubblicata su *IL FOGLIO* del 23 febbraio 2019, il quale precisa che “l'Europa ha tratto grandi benefici da questa integrazione”, sia per gli effetti diretti prodotti dal commercio, sia per quelli indiretti determinati dall'implementazione della concorrenza, tant'è che il mercato unico contribuisce ad un livello del PIL per l'Unione europea che è più alto del 9%.

<sup>52</sup> Cfr., M. Draghi, *Lectio Magistralis*, cit.; basti pensare soltanto al tema della vigilanza bancaria europea e all'autorità che presiede alla risoluzione delle crisi delle banche, che ha contribuito “a contenere gli effetti dell'instabilità finanziaria”.

perdendo il controllo su decisioni che toccano l'interesse dei propri cittadini, o devono separarsi dai partner commerciali più importanti, perdendo controllo sul benessere dei loro cittadini"<sup>53</sup>.

Collocarsi dunque al di fuori dell'Unione europea e dell'euro porterà sicuramente maggiore indipendenza, ma non certamente maggiore sovranità. Non v'è dubbio, infatti, che la globalizzazione vincoli la sovranità di un Paese anche nel limitarne la capacità di adottare determinate legislazioni o di fissare standard che riflettano gli obiettivi sociali di un determinato Paese, posto che di fronte a politiche fiscali aggressive, i Paesi sono spinti a usare gli standard di protezione sociale come uno strumento di concorrenza internazionale, con una *corsa al ribasso*. Proprio a questo riguardo, invece, "gli Stati membri possono, attraverso l'Unione Europea, coordinarsi per difendere la propria rete di protezione sociale, senza dover imporre restrizioni al commercio"<sup>54</sup>, cosicché, l'Unione Europea non subirebbe i livelli di tutela sociale degli altri Stati, ma sarebbe in grado di imporre i propri, a fronte di una consolidata precettività di quei livelli<sup>55</sup>, grazie alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla Carta sociale europea nell'ambito del Consiglio d'Europa<sup>56</sup> e alla corposa giurisprudenza in argomento della Corte di Giustizia dell'Unione europea<sup>57</sup>, oltre all'acquisita precettività a livello eurounitario della disciplina Cedu, dopo

---

<sup>53</sup> Cfr., M. Draghi, *Lectio Magistralis*, cit., il quale ricorda che secondo alcune stime, la reintroduzione delle barriere commerciali in Europa determinerebbe per la Germania una riduzione del PIL dell'8%, mentre per l'Italia, del 7%. L'Unione europea, infatti, "produce il 16,5% del prodotto mondiale, secondo solo alla Cina", il che offre a tutti i Paesi membri un mercato interno di grandi dimensioni ove riparare in caso di crisi commerciali mondiali. Peraltro, l'euro è la seconda moneta più utilizzata al mondo, ciò che pone gli Stati al riparo dalla volatilità del tasso di cambio.

<sup>54</sup> Cfr., M. Draghi, *Lectio Magistralis*, cit. Non solo diventa più difficile tutelare valori sociali fondamentali, ma si registra un'erosione della base fiscale societaria che riduce il finanziamento del *welfare state*. È difficile, tuttavia, che questo avvenga nei confronti di Paesi dell'Unione Europea, perché nessuna società abbandonerebbe quel mercato. È necessario, però, che non avvenga questo tipo di concorrenza anche tra i Paesi dell'Unione Europea, oppure, qualora dovesse accadere, che sia bilanciata da forti politiche perequative.

<sup>55</sup> Per una disamina ad ampio raggio delle prestazioni sociali in Italia, in un'ottica anche europea, cfr., G. Fares, *Prestazioni sociali tra garanzie e vincoli*, Napoli, 2018.

<sup>56</sup> Adottata a Torino nel 1961, rivista a Strasburgo nel 1996 ed entrata in vigore nella nuova versione nel 1999.

<sup>57</sup> A questo proposito si veda il completo volume di P. Bilancia, (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, più specificamente in quel volume, cfr., Id., *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, Torino, 2019, pp. 14 ss., ove viene rilevato che "La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ha trasportato la dimensione sociale al centro della sfera pubblica europea, riconoscendo diritti sociali in modo da poterli configurare come un indispensabile *core* delle relative politiche". Così, "passo dopo passo la Corte ha fatto valere diritti che hanno dato forma al patrimonio costituzionale europeo", inteso come "l'insieme dei principi e valori attinenti ai diritti fondamentali della persona nella loro articolazione nei singoli Stati membri e come le regole relative all'organizzazione del potere pubblico nelle forme proprie dello Stato democratico e di diritto, così come elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Corti Costituzionali nazionali nell'ambito del processo di *cross-*

il Trattato di Lisbona, e alla granitica giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>58</sup>.

### 7. Alcune sintetiche conclusioni in ordine alle conseguenze positive o deflagranti dell'emergenza sulla Costituzione economico/finanziaria.

Sulla base di quanto fino ad ora qui sinteticamente esposto, pare evidente che l'emergenza sanitaria prima e quella economica poi hanno messo in luce che situazioni del genere, affrontate singolarmente e separatamente dagli Stati nazionali, possono produrre effetti devastanti e deflagranti sui sistemi economico/finanziari. Mentre, qualora affrontati su più ampia scala – nel caso italiano a livello di Unione Europea – si è evidenziato che possono costituire paradossalmente un fattore propulsivo fondamentale in chiave federativa, poiché impongono scelte strategiche di condivisione e coesione socio-economica<sup>59</sup>.

In sostanza, il Covid-19 sta mettendo realmente l'Unione Europea di fronte ad un bivio tra due opzioni: rimanere un'asettica organizzazione sovranazionale, governata da un poderoso (e forse inutile) apparato burocratico/amministrativo, oppure, camminare verso la creazione di un *demos* europeo che darebbe ben altra sostanza e ben altro significato allo stesso progetto europeo. Del resto, è stato efficacemente notato che "l'Unione europea ha

---

*fertilization* giurisprudenziale". Decisamente interessanti le osservazioni di J. Luther, *Il futuro dei diritti sociali dopo il "social summit" di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in P. Bilancia, (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., Torino, 2019, p. 25 ss., che parla di attivismo politico programmatico dell'Unione Europea, rilevando che al *social summit* dell'UE di Goteborg del 17 novembre 2017, le istituzioni dell'UE "hanno definitivamente proclamato il 'pilastro dei diritti sociali', le parti sociali hanno cercato un nuovo avvio del dialogo sociale" e gli esperti hanno lavorato su specifiche azioni. Nello stesso volume, cfr., anche A. Ciancio, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, p. 53 ss.

<sup>58</sup> In argomento, cfr., il completo volume di V. Zagrebelsky, R. Chenal e L. Tomasi, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2016, ove, pur dandosi conto delle due Carte dei diritti a livello europeo – Convenzione europea dei diritti umani e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea – si precisa che "il diritto dei diritti umani in Europa risulta (soprattutto) dalla giurisprudenza europea". Sulle più recenti tendenze di vera e propria concorrenza tra giudici sovranazionali e giudici nazionali nella tutela di diritti fondamentali, cfr., G. Repetto, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: nuovi equilibri? La violazione congiunta dei diritti nazionali e della Carta Ue*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, p. 329 ss.

<sup>59</sup> Proprio le politiche di coesione dell'Unione Europea, che pure costituisce la seconda voce di spesa del bilancio UE, circa un terzo dello stesso, si sono dimostrate scarsamente efficaci a seguito dell'allargamento dell'Unione. Basti pensare infatti che l'allargamento ha aumentato più del 25% la superficie dell'Unione, più del 20% la popolazione, ma solo del 5% la ricchezza. Il PIL medio *pro capite* dell'UE è diminuito di oltre il 10%, mentre le disparità regionali sono raddoppiate. Ne deriva che ben il 60% delle regioni in ritardo di sviluppo è localizzato negli Stati che hanno aderito dopo il 2004, cosicché, il centro di gravità della politica regionale si è inevitabilmente spostato verso est. In questo senso, cfr. R. Bin, P. Caretti e G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, cit., pp. 231-234.

istituito nel 1992 lo *status* di cittadino europeo”. Quella scelta “aveva l’obiettivo di ricordare a tutti i cittadini l’appartenenza a un progetto politico continentale comune”, mentre, le scelte su come risolvere la crisi economica determinata dal Covid-19 hanno rischiato di mettere “a rischio lo stesso significato della cittadinanza europea”<sup>60</sup>.

Ci si incamminerebbe lungo il percorso tracciato già nel 1918 da Luigi Einaudi, quando ricordava che “gli Stati europei sono diventati un anacronismo storico”<sup>61</sup>, rilevando che “la prima guerra mondiale fu la manifestazione cruenta dell’aspirazione istintiva dell’Europa verso la sua unificazione”<sup>62</sup>, poiché, “il nemico numero uno della civiltà, della prosperità – ed oggi si deve aggiungere, della vita medesima dei popoli – è il mito della sovranità assoluta degli Stati”<sup>63</sup>.

Solo superando quel mito si potrà “uscire dalle solidarietà *parziali* per approdare a una solidarietà *generale*, riconosciuta come principio costitutivo dell’ordine costituzionale”<sup>64</sup>.

Il che potrà avvenire solo grazie alla “devoluzione alla federazione del regolamento della moneta e dei surrogati alla moneta”<sup>65</sup>, la quale non potrà certamente essere fine a sé stessa o funzionale a mere esigenze economiche e di mercato, bensì, dovrà essere funzionale a un’ottica solidaristica, di precostituzione di vantaggi per i cittadini della federazione.

Con grande lungimiranza Luigi Einaudi indicava già la strada per risolvere le crisi, cicliche o meno, simmetriche o meno, che la stessa Unione avrebbe potuto attraversare, precisando che se “spetterà all’autorità federale di regolare la materia monetaria, l’autorità medesima potrà, in casi particolarmente gravi, deliberare di fare emissioni particolari di biglietti circolanti o di allargare le aperture di credito da parte della Banca centrale di emissione solo nel Paese dove cotal metodo di cura apparisse conveniente e potrà in tal caso stabilire saggi particolari di cambio fra i biglietti la cui circolazione sia ristretta ad un solo Stato ed i biglietti aventi circolazione federale”. Ne deriva che sicuramente “le crisi medesime saranno meno gravi di quel che siano in un mondo spezzettato ed irto di gelosie internazionali”<sup>66</sup>. Del resto, “la necessità di unificare l’Europa (era) evidente”, poiché “gli Stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo

---

<sup>60</sup> Cfr., L.F. Pace, *Vertice UE. Coronabond e Mes, qual è la vera alternativa tra i due?*, in *il Sussidiario.net*, 7 aprile 2020.

<sup>61</sup> Cfr., L. Einaudi, *La guerra e l’unità europea*, Bologna, 1986, (ed. originale, Milano, 1948), p. 45.

<sup>62</sup> Cfr., L. Einaudi, *La guerra e l’unità europea*, cit., p. 45.

<sup>63</sup> Cfr., L. Einaudi, *La guerra e l’unità europea*, cit., p. 49.

<sup>64</sup> Così, cfr., S. Rodotà, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma-Bari, 2017, p. 33.

<sup>65</sup> Cfr., L. Einaudi, *La guerra e l’unità europea*, cit., p. 101.

<sup>66</sup> Così, cfr., L. Einaudi, *La guerra e l’unità europea*, cit., p. 103.

di una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti e lo scomparire". Tant'è che potrà esistere ancora un territorio italiano; non più una nazione, "destinata a vivere come unità spirituale e morale solo a patto di rinunciare ad una assurda indipendenza militare ed economica"<sup>67</sup>.

Sono queste le ragioni che spingono a ritenere che l'unica soluzione praticabile a livello di Unione europea debba essere, la si chiami come si vuole, una reale mutualizzazione tra tutti i Paesi membri degli sforzi economici per uscire dalla situazione di crisi, non certo soluzioni che aggraverebbero le posizioni debitorie di alcuni Stati già particolarmente esposti e che escluderebbero qualsiasi coinvolgimento in chiave solidale di quelli con più solide condizioni debitorie<sup>68</sup>.

L'unica soluzione realmente solidaristica/perequativa non potrà che essere l'emissione, ancorché in via straordinaria, di titoli europei di debito pubblico, posto che, quanto meno con riferimento ai fattori scatenanti, ci si trova di fronte ad una crisi simmetrica, che potrebbe potenzialmente colpire tutti i Paesi europei e che soprattutto prescinde da responsabilità economico/finanziarie dei Paesi colpiti, considerando inoltre che l'onda lunga della crisi se non colpirà nell'immediato gli Stati con solide posizioni debitorie, li colpirà comunque in un secondo momento, in ragione dell'impatto prodotto sul fortemente integrato mercato interno europeo, caratterizzato da oramai ineliminabili strette connessioni sia sul versante della produzione, sia su quello delle esportazioni intra-europee<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Così, cfr., L. Einaudi, *Sul tempo della ratifica della C.E.D. – 1° marzo 1954*, in *Lo scrittoio del Presidente 1948-1955*, Torino, 1956, p. 89.

<sup>68</sup> Posto, infatti, che il progetto federativo europeo si fonda "sull'obiettivo della creazione di una prosperità generalizzata", non certo fine a sé stessa, ma funzionale ad esigenze di coesione economica (secondo quanto emerge dagli articoli da 174 a 178 del TFUE, nell'ambito del Titolo XVIII, specificamente dedicato a "Coesione economica, sociale e territoriale"), la "presa di coscienza da parte dei cittadini che nel processo d'integrazione europea la sofferenza e la morte possano provocare il miglioramento macroeconomico [...] di alcuni Stati a discapito di altri determinerebbe [...] l'ulteriore allontanamento dei cittadini europei da tale progetto, [...] favorendo il ritorno [...] dei nazionalismi, che hanno determinato, nella prima parte del XX secolo, il fallimento del continente europeo"; così, cfr., L.F. Pace, *Vertice UE. Coronabond e Mes, qual è la vera alternativa tra i due?*, cit.

<sup>69</sup> Le dimensioni del mercato interno europeo sono infatti efficacemente evidenziate da R. Bin, P. Caretti e G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, cit., p. 187, che ricordano come nel 2011 il Pil generato dai Paesi UE sia stato di oltre 12.000 miliardi di euro; il valore degli scambi commerciali tra Stati membri ha raggiunto i 2.800 miliardi di euro, mentre nel 1992 era di 800 miliardi di euro, vale a dire oltre un quinto del Pil della UE. Anche gli investimenti da Paesi esteri all'UE, verso Paesi UE è aumentato significativamente, dai 64 miliardi di euro del 1992 ai 260 miliardi di euro del 2010. Secondo le stime della Commissione europea, nel 2008 il Pil dei Paesi UE è stato del 2,13% più elevato di quanto sarebbe stato senza il mercato unico. Si tratta di un aumento di 233 miliardi di euro, corrispondente ad un aumento del reddito pro capite di circa 500 euro. Nello stesso periodo si stima che il mercato unico ha consentito la

**Abstract:** In questo contributo si è tentato di indagare quale sia stato l'impatto sull'economia della crisi sanitaria/epidemiologica, conseguente alla diffusione del virus Covid/19. Alla luce di quanto rilevato, si è preso atto di un sostanziale ribilanciamento di valori costituzionali, ai danni della libertà d'impresa. Le vicende dell'andamento pandemico hanno poi confermato queste tendenze, addirittura con la limitazione della circolazione delle persone e delle merci in ambito europeo.

Tuttavia, proprio l'Unione europea, in una prima fase non particolarmente attiva, ha preso atto dell'importanza e della drammaticità storica del momento, assumendo la consapevolezza che poteva diventare un momento di svolta verso un'opzione realmente federativa, oppure un momento di definitiva emersione di nazionalismi centrifughi.

L'insieme di fondi messi in campo dall'Unione europea testimonia la chiara volontà dell'odierna Commissione europea di andare in maniera decisa verso la prima opzione.

**Abstract:** In questo contributo si è tentato di indagare quale sia stato l'impatto sull'economia della crisi sanitaria/epidemiologica, conseguente alla diffusione del virus Covid/19. Alla luce di quanto rilevato, si è preso atto di un sostanziale ribilanciamento di valori costituzionali, ai danni della libertà d'impresa. Le vicende dell'andamento pandemico hanno poi confermato queste tendenze, addirittura con la limitazione della circolazione delle persone e delle merci in ambito europeo.

Tuttavia, proprio l'Unione europea, in una prima fase non particolarmente attiva, ha preso atto dell'importanza e della drammaticità storica del momento, assumendo la consapevolezza che poteva diventare un momento di svolta verso un'opzione realmente federativa, oppure un momento di definitiva emersione di nazionalismi centrifughi.

L'insieme di fondi messi in campo dall'Unione europea testimonia la chiara volontà dell'odierna Commissione europea di andare in maniera decisa verso la prima opzione.

**Abstract:** In this paper, an attempt was made to investigate the impact on the economy of the health/epidemiological crisis, resulting from the spread of the Covid / 19 virus. A

---

creazione di 2,7 milioni di posti di lavoro. È evidente che i descritti benefici potrebbero aumentare con il *rafforzamento* del mercato unico, ne deriva che deve essere interesse di tutti gli Stati salvaguardarne l'unitarietà e la coesione.

substantial rebalancing of constitutional values has been noted, to the detriment of business freedom, in the light of this research. The events of the pandemic trend has confirmed these trends, even with the limitation of movement of people and goods in Europe.

However, the European Union, that has been not particularly active in a first phase, took note of the importance and the historical drama of the moment, becoming aware that this moment could become a turning point towards a truly federative option, or a moment of definitive emergence of centrifugal nationalisms.

The plurality of funds provided by the European Union testifies the European Commission clear will to go decisively towards the first option.

**Parole chiave:** Costituzione economica – emergenza sanitaria – libertà d’impresa – sostenibilità debito pubblico – fondi europei.

**Key words:** economic Constitution – sanitary emergency – freedom of enterprise – public debt sustainability – European funds.