

***Italexit.* Trasformazione del vincolo europeo e sovranità condizionata**

di Federico Losurdo

Abstract: *Italexit.* The transformation of the European constraint and the conditioned sovereignty – The Maastricht Treaty has Europeanized the German economic constitution, making the sovereignty of the Member States conditional on the dogma of competitive austerity. The legitimacy of the European trade state is, however, weakened by the reemerging of protectionism of which Trumpism and Brexit are exemplary manifestations. This essay, after analysing the Italexit hypothesis in both the European and constitutional legal system, stresses the need to find a new form of reconciliation between the values of supranational integration and of social-democratic constitutionalism.

355

Keywords: Brexit, European integration, Italexit, Sovereignty, Trade State.

1. L'equilibrio originario tra vincolo europeo e sovranità nazionale

Nella costituzione economica internazionale del secondo dopoguerra, che rispecchiava la divisione del mondo in due blocchi politico-ideologici, il *principio del libero scambio multilaterale*¹ era compensato dal *principio della (relativa) autonomia della politica economica* degli Stati nazionali. Quest'ultimi erano in grado, grazie al controllo sulla circolazione dei capitali speculativi garantito dal sistema di Bretton Woods², di determinare *sovraneamente* il mix più appropriato tra politiche orientate alla concorrenza e politiche orientate alla redistribuzione, senza l'assillo – oggi divenuto più cogente– della “fiducia” dei mercati³.

Tale equilibrio si è riflesso nella costituzione economica comunitaria che rappresenta la sintesi tra la *cultura ordoliberalista* della Germania, desiderosa di recuperare sul terreno della competitività economica quell'egemonia non più conseguibile sul piano strategico-militare e la *cultura keynesiana* di Francia e Italia,

¹ Il *General Agreement on Tariffs and Trade* (Accordo generale sulle tariffe e sul commercio) siglato a Ginevra nel 1947 era diretto a scongiurare gli effetti prodotti dal protezionismo e dalle svalutazioni competitive nei decenni precedenti.

² Con gli accordi di Bretton Woods, sottoscritti nel 1944 da 44 Stati, si diede vita al nuovo sistema monetario incentrato su cambi relativamente fissi ancorati al valore del dollaro, unica valuta convertibile in oro. Per un'ampia ricostruzione A. Predieri, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998; A. Carabelli, M. Cedrini, *Secondo Keynes. Il disordine del neoliberalismo e le speranze di una nuova Bretton Woods*, Roma, 2014.

³ Sia consentito rinviare per un approfondimento al nostro *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016 e, più recentemente, *Ascesa e declino della costituzione economica della globalizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2018, n. 2, 48 ss.

propense a ritagliare vaste aree di eccezione alla libera concorrenza a difesa dei propri sistemi produttivi. Nella comune convinzione delle classi dirigenti dell'epoca che la libertà di commercio rappresentasse sì il presupposto per far ripartire lo sviluppo economico, ma che una condizione altrettanto fondamentale per alimentare il benessere fosse l'edificazione di robusti e inclusivi sistemi di Welfare all'interno di quei paesi che si aprivano agli scambi internazionali.

In quest'ottica devono essere interpretati gli originari trattati europei (Trattato CECA di Parigi, 1951; Trattato CEE di Roma, 1957) che hanno codificato una *separazione funzionale*⁴ tra la sfera del mercato comune affidata all'autorità della legislazione e giurisprudenza sovranazionale e la sfera delle politiche monetarie e fiscali affidata alle autorità nazionali, fatto salvo un debole coordinamento a livello comunitario.

Le politiche monetarie e fiscali, le leve fondamentali per determinare quantità e qualità delle prestazioni sociali offerte ai cittadini, avevano come stella polare l'obiettivo della piena occupazione, in adempimento della solenne promessa scolpita a grandi lettere nelle costituzioni keynesiane del secondo dopoguerra⁵. Era questa, del resto, la missione che contribuiva alla *rilegittimazione politica* delle classi dirigenti nazionali dopo le tragedie della seconda guerra mondiale.

L'equilibrio costituzionale dei Trenta gloriosi evidenzia le prime crepe agli inizi degli anni Settanta, in seguito al collasso del sistema di Bretton Woods (1971). Grandi flussi di capitali che circolano liberamente erodono la capacità di *auto-determinazione* dello Stato nazionale. Sulle scelte di politica economica dei governi nazionali pende la spada di Damocle dei mercati che, completamente deregolamentati, condizionano il costo del finanziamento ad un giudizio privato di solvibilità⁶.

Le diverse tappe susseguitesesi dal Serpente monetario al Sistema monetario europeo (SME) fino all'Euro costituiscono l'“estremo” tentativo di recuperare nello spazio europeo la stabilità finanziaria; un “bene pubblico” ritenuto talmente essenziale da giustificare anche il sacrificio dell'autonomia di politica monetaria e di bilancio degli Stati membri. Nel periodo dei Trenta gloriosi, i governi nazionali potevano fronteggiare una improvvisa recessione (o altro shock esterno), ricorrendo alla svalutazione della moneta o a un ragionevole deficit di bilancio. Con la perdita del controllo sulla moneta e sul bilancio gli Stati europei sono indotti a cercare di recuperare la competitività perduta tramite la *svalutazione*

⁴ Su questo concetto S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003; F.W. Scharpf, *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, *Jean Monnet Chair Papers*, RSC, 1995, n. 95/28; C. Joerges, *Rechtsstaat and Social Europe: How a Classical Tension Resurfaces in the European Integration Process*, in *Comparative Sociology*, n. 9, 2010, 65 ss.

⁵ La piena occupazione non è, infatti, relegata tra i pii desideri. Ad evidenziarlo non sono solo gli esponenti della scuola keynesiana, ma anche il nostro teorico nazionale della natura “salvifica” del vincolo europeo. Sin dalla prima pagina del suo libro-intervista – *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma, 1982, 5 – Guido Carli sottolinea come gli organismi nati a Bretton Woods abbiano concepito «la rinascita delle nazioni ad economia libera» secondo «i principi della stabilità monetaria, dell'apertura progressiva delle frontiere commerciali, del pieno impiego».

⁶ La trasformazione dello Stato fiscale (keynesiano) in Stato debitore è al centro del volume di W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013.

interna: compressione dei salari e delle tutele sociali, deregolamentazione del mercato del lavoro e delle relazioni industriali.

2. Torsione neoliberista e sovranità condizionata

La scelta di dotarsi della moneta unica ha, dunque, rappresentato l'ultimo tentativo di rilanciare ruolo e influenza del vecchio continente nel mondo e di contenere il potenziale "tirannico" di una globalizzazione vocata all'assoluta libertà della circolazione della ricchezza finanziaria.

Questo obiettivo difensivo viene, tuttavia, conseguito al prezzo di una sostanziale *europizzazione* della *costituzione economica tedesca*, la quale, specie in seguito alla caduta del Muro di Berlino, ha incorporato pienamente la dottrina ordoliberalista incentrata sull'austerità competitiva. Stabilità monetaria, stabilità finanziaria, con il corollario dell'indipendenza della Banca centrale, diventano i *fondamenti di legittimazione* della neonata Unione economica e monetaria (UEM)⁷. Il "triangolo magico" di principi destinati a *condizionare permanentemente* la sovranità nazionale degli Stati membri che entrano a far parte della moneta unica.

Anche le costituzioni keynesiane riconoscevano valore alla stabilità monetaria e finanziaria, ma queste erano prevalentemente concepite come *mezzi* della politica economica nazionale da calibrare razionalmente (in forma più o meno flessibile) a seconda della congiuntura. Dopo Maastricht, invece, stabilità monetaria e finanziaria assurgono, a *fini ultimi* della politica economica, nella misura in cui occorre impedire che interventi esterni dello Stato alterino il buon funzionamento dei meccanismi che presiedono alla "giustizia del mercato"⁸.

Per questa ragione il Trattato di Maastricht impedisce il c.d. *azzardo morale* da parte degli Stati membri. Il divieto di finanziamento monetario (ex art. 123 TFUE) e il divieto di salvataggio (ex art. 125 TFUE) mirano, infatti, ad impedire che uno Stato possa adottare politiche monetarie o di bilancio eccessivamente espansive, confidando in un intervento di ripianamento della Banca centrale

⁷ Della «Comunità della stabilità» (*Stabilitätsgemeinschaft*), secondo l'espressione utilizzata dal *Bundesverfassungsgericht* (*BVerfG*) per qualificare in termini prescrittivi l'UEM: «Questa concezione dell'Unione monetaria come Comunità di stabilità costituisce fondamento e oggetto (*Grundlage und Gegenstand*) della legge tedesca di ratifica». Un'Unione che non «dovesse più garantire la stabilità nei termini fissati abbandonerebbe la concezione dei trattati». In tal caso, il *BVerfG* non esclude, come ultima ratio un'«uscita dalla Comunità» (*Lösung aus der Gemeinschaft*). (*BVerfGE* 89,155, 12 ottobre 1993, *Maastricht*).

⁸ Secondo la dottrina ordoliberalista è necessaria una solida cornice istituzionale nella quale si possa sviluppare un processo economico fondato sulla libera concorrenza tra i vari agenti del mercato. Solo il mantenimento della stabilità dei prezzi (*Preisstabilität*), presidiata da un'apposita autorità indipendente, permetterebbe che il consumatore possa scegliere, sulla base di un calcolo puramente razionale, le merci e servizi che più si conformano ai suoi desideri. Per un approfondimento F. Saitto, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "costituzione economica" in Germania*, Milano, 2016; A. Somma, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014; P. Costa, *Costituzione e ordinamento economico: il contributo del pensiero ordoliberalista*, in G. Cocco (Ed.), *L'economia e la legge*, Milano, 2007, 297 ss.; L. Casseti, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino, 2002; P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; R. Miccù, *Economia e Costituzione: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca*, in *Quaderni del pluralismo*, 1996, 243 ss.

europea, degli altri Stati membri o delle istituzioni comunitarie⁹.

La crisi globale sistemica, originatasi nella sfera della finanza privata negli Stati Uniti e trasferitasi nella sfera della finanza pubblica di alcuni paesi dell'eurozona, ha “giustificato” interventi emergenziali che hanno ulteriormente prosciugato i margini di mediazione politica e affidato il governo economico dell'Unione a regole quantitative, semi-automatiche esterne al processo democratico¹⁰.

Il Fiscal compact ha prescritto agli Stati contraenti di incorporare «preferibilmente» in Costituzione il principio del pareggio di bilancio. È necessario, infatti, “tranquillizzare” i mercati che i loro crediti saranno prioritariamente soddisfatti rispetto ad ogni altra spesa sociale¹¹. Per prevenire il rischio dell'effetto contagio della crisi greca sulla stabilità dei bilanci degli Stati e delle banche dell'Eurozona, è stato poi necessario escogitare soluzioni immediate, al fine di derogare ai divieti di salvataggio e finanziamento monetario. Senza, tuttavia, incoraggiare, in diversa forma, l'azzardo morale.

La *quadratura del cerchio* è stata trovata nella *costituzionalizzazione del principio di condizionalità*¹². L'erogazione degli aiuti finanziari decisa dal Meccanismo europeo di stabilità (MES), un organismo ibrido pubblico-privato che ricalca da vicino i meccanismi di funzionamento del Fondo monetario internazionale (FMI), è “risolutivamente” condizionata al rispetto di un dettagliato piano macroeconomico di aggiustamento strutturale sotto la vigilanza della Troika. Ad analogo condizionamento sono assoggettate anche le operazioni monetarie definitive (OMT), il cui semplice annuncio («*Whatever it takes*») da parte dell'allora Presidente della BCE Mario Draghi ha bloccato la spirale speculativa¹³.

La politica della condizionalità asimmetrica ha consentito alle istituzioni di Bruxelles di “orchestrare” radicali mutamenti dei modelli economico-sociali dei

⁹ Il divieto di salvataggio e il divieto di finanziamento monetario costituiscono la contropartita della rinuncia tedesca alla stabilità del Marco. Essi devono impedire che la Comunità della stabilità possa trasformarsi in una inaccettabile “*Transfer-Union*”.

¹⁰ Riflettono su questa trasformazione della costituzione economica C. Joerges, Preat Iustitia, Fiat Mundus. *What is Left of the European Economic Constitution after the Gauweiler Litigation*, in *Maastricht Journal*, 2016, n. 1, 99 ss.; D. Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has integration gone too far?*, Cambridge University Press, 2014; E. Mostacci, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, 2013, n. 4, 481 ss.; M. Dani, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013; J.P. Fitoussi, *Il teorema del lampione. O come mettere fine alla sofferenza sociale*, Torino, 2013.

¹¹ Emblematico è l'art. 135, comma 3, della Costituzione spagnola che, dopo la revisione del 2011, dispone che «i crediti per soddisfare il capitale e gli interessi sul debito contratto dalle amministrazioni pubbliche godono di priorità assoluta (*su pago gozará de prioridad absoluta*) rispetto ad ogni altra spesa».

¹² Su questo processo di costituzionalizzazione rinviamo al nostro *Lo Stato sociale condizionato*, cit., 48 ss.; L. Taschini, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, 2019.

¹³ Dopo il rinvio pregiudiziale sollevato dal *BVerfG* in ordine ai confini delle attribuzioni della BCE (*BVerfG*, 2BvR2728/13, *OMT*, 14 gennaio 2014), la Corte di Giustizia ha sancito la legittimità di tali strumenti monetari straordinari, in quanto il correlato principio di stretta condizionalità dell'aiuto finanziario garantisce che questo non disincentivi politiche sane di bilancio, scongiurando così la tentazione del *moral hazard* degli Stati membri (Corte giust., 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler e a.*).

paesi periferici, aggirando il principio di attribuzione e gli strumenti di controllo democratico e giurisdizionale previsti dagli ordinamenti nazionali¹⁴.

Una testimonianza esemplare dello “status” di sovranità condizionata è offerta dalla irrituale lettera dell’agosto 2011 indirizzata al Governo italiano dalla BCE. Il custode sovranazionale della stabilità finanziaria si dichiarava disposto ad acquistare i titoli del debito pubblico di un paese, sull’orlo dell’insolvenza, alla condizione informale dell’implementazione (con l’indicazione, persino, della tempistica e della strumentazione normativa) di un programma politico a tutto campo; un pacchetto di riforme strutturali e di consolidamento fiscale che è stato diligentemente realizzato.

Il vero “idealtipo” dello *Stato condizionato* è stata la Grecia. Dopo il diktat dell’Euro-summit del luglio 2015, l’esercizio delle funzioni essenziali pertinenti alla sua sovranità è *subordinato*, per il presente come per il futuro (secondo le prudenti stime di Bruxelles all’incirca fino al 2060) al rimborso integrale dei crediti concessi dal MES e dal FMI¹⁵. La Grecia è stata così ricondotta su una traiettoria di «normalità»: riacquisizione dell’accesso al credito dei mercati finanziari, bilanci pubblici “sani” e rilancio della competitività esterna. Al prezzo di drammatici effetti collaterali quali impoverimento e disoccupazione di massa, azzeramento delle prestazioni del Welfare State e svendita del patrimonio pubblico.

3. Lo Stato commerciale europeo alla prova della *Brexit*

L’«economia di mercato fortemente competitiva» (Art. 3 TUE) è diventata, insomma, il modello europeo “a rime obbligate” con margini sempre più esigui per valorizzare le peculiarità politico-costituzionali nazionali. Si tratta di una “forma di Stato” che costituzionalmente *interiorizza il vincolo esterno*: la stabilità monetaria e finanziaria come via obbligata per la messa in sicurezza del potere di acquisto e di risparmio dei cittadini; la competitività internazionale come via obbligata per la crescita del PIL¹⁶.

Per un lungo periodo lo Stato commerciale europeo si è idealmente sposato con la *razionalità neoliberista*¹⁷. Questa, infatti, postula che, essendosi sostanzialmente azzerati per ragioni innanzitutto tecnologiche i costi di

¹⁴ Persino la concessione dei fondi strutturali e di investimento europeo, originariamente pensati in funzione di perequazione dei divari territoriali, è oggi condizionata al rispetto dei parametri della governance macro-economica (Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, in particolare considerando 24).

¹⁵ È istruttivo il sito ufficiale del MES dedicato all’assistenza finanziaria della Grecia (www.esm.europa.eu/assistance/greece). Esso documenta con estremo dettaglio, dividendole per ambiti di politiche pubbliche, le innumerevoli condizionalità gravanti sullo Stato greco e la misura del loro adempimento.

¹⁶ In questi termini A. Cantaro, *Autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo*, *Relazione* al XXXIII Convegno annuale AIC (Firenze, 16-17 novembre 2018), in *Rivistaaic.it*, 2019, n. 3.

¹⁷ L’istituzione posta a presidio dell’ordine neoliberista è la *World Trade Organization* (OMC), erede diretta del GATT. Si tratta di un’organizzazione internazionale che è chiamata a risolvere pacificamente le dispute commerciali tra Stati. L’imposizione di dazi è ammessa solo come eccezione e sotto il controllo di organi giurisdizionali le cui pronunce sono riconosciute da tutti gli Stati contraenti.

comunicazione e di trasporto, l'unico ostacolo alla globalizzazione dell'economia capitalistica è costituito dalle istituzioni dello Stato nazionale che pretendono sovraneamente di determinare il pacchetto di diritti che spettano ai cittadini. Aderendo a questa razionalità, l'Unione europea ha scommesso su un'accelerazione dell'integrazione orizzontale (l'allargamento ad Est) a detrimento di una corrispondente integrazione verticale (l'approfondimento sociale), allo scopo di alimentare il dumping sociale tra paesi della "vecchia" e "nuova" Europa.

Per una singolare *eterogenesi dei fini* la globalizzazione neoliberalista, dopo avere in una prima fase rafforzato il dominio planetario dei paesi occidentali¹⁸ (capaci di sfruttare a loro vantaggio la divisione internazionale del lavoro), è divenuta in una seconda fase la chiave di volta per una "*grande convergenza*" delle economie dei paesi in via di sviluppo¹⁹. Quest'ultimi sono riusciti ad attrarre maggiori capitali ed investimenti, grazie ai costi del lavoro sensibilmente più bassi rispetto a quelli dei paesi del primo mondo. È stata, in particolare, l'ascesa di una nuova potenza geopolitica e geoeconomica nel quadrante asiatico, la Cina, specie dopo la sua ammissione al consesso del WTO (2001), a indurre ad un ripensamento sulle magnifiche e progressive sorti del *paradigma libero-scambista* incentrato sulla concorrenza senza limiti.

Il prepotente ritorno sulla scena del *paradigma protezionista* è testimoniato dal mutamento di rotta degli Stati Uniti dopo l'ascesa alla Casa bianca di Donald Trump. Contestazione dell'autorità della *World Trade Organization* (WTO), fino a minacciarne la paralisi istituzionale²⁰. Archiviazione del modello dei trattati multilaterali (quali l'ormai "dimenticato" TTIP che avrebbe dovuto dare vita ad una area di libero scambio atlantica) a vantaggio di negoziati bilaterali. Riequilibrio dei deficit commerciali attraverso l'imposizione di tariffe doganali sulle importazioni di una serie di beni, per proteggersi dalla concorrenza "sleale" dei paesi asiatici e di alcune produzioni europee²¹.

Analogamente una delle principali ragioni macroeconomiche che hanno indotto la maggioranza dei cittadini britannici a decidere di abbandonare l'Unione europea²² è stato il disavanzo commerciale accumulato rispetto agli altri partner

¹⁸ Gli squilibri commerciali intra-europei erano assorbiti dal ruolo di "*buyers of last resort*" assunto dagli Stati Uniti i quali, allo scopo di stabilizzare l'economia egemonizzata dal dollaro, soggetta a crisi cicliche, hanno tollerato un colossale deficit della propria bilancia commerciale con il resto del mondo.

¹⁹ Su questo importante concetto R. Baldwin, *La grande convergenza. Tecnologia informatica, web e nuova globalizzazione*, Bologna 2018.

²⁰ Per un approfondimento sul punto E. Baroncini, *Resorting to Article 25 of the DSU to Overcome the WTO Crisis on the Appellate Body: The EU Proposal for an Interim Appeal Arbitration*, in questa *Rivista*, 2019, n. 4. 2133 ss.; G. Sacerdoti, *Sopravviverà l'Organizzazione Mondiale del Commercio alla sfida di Trump? Riflessioni sulla crisi del multilateralismo, un global public good da difendere*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, numero speciale, 685 ss.

²¹ A. Cantaro, *L'imperialismo del libero scambio. La costituzione economica neo-mercantilistica dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 16, 11, che sottolinea essersi trattato di una strategia finalizzata ad attrarre nuovi investimenti, fornendo incentivi alle multinazionali USA per riportare in patria segmenti della catena di valore delocalizzati e profitti realizzati all'estero.

²² Il referendum (convocato dal Governo di David Cameron nel giugno 2016) è il precipitato di un radicato atteggiamento di scetticismo rispetto al progetto europeo che è stato accettato fin dall'inizio nella sola dimensione di un mercato comune delle merci, servizi e capitali, con

europei (e segnatamente alla Germania). Tale squilibrio è stato sì compensato a lungo dall'afflusso di capitali stranieri destinati al polo finanziario della City londinese. Ma tale afflusso ha reso il Regno Unito sempre più dipendente dai capitali stranieri, impoverito le sue zone periferiche e interi settori manifatturieri. Che tutti insieme hanno costituito il blocco sociale dei perdenti della globalizzazione che si è riunito intorno al *Leave*²³.

Il Regno Unito progetta, quindi, di liberarsi dal vincolo europeo della stabilità finanziaria²⁴ e di “riabilitare”, anche al di là dei tradizionali schieramenti partitici, una politica di tipo keynesiano, prefigurando un piano di colossali investimenti pubblici in settori chiave come la sanità, l'istruzione e i trasporti. Rinsaldando il suo asse storico con gli Stati Uniti, il Regno Unito intende, altresì, svincolarsi dalla politica commerciale comune, rimanendo legata all'Unione europea (al termine di un lungo periodo di transizione) unicamente da una *Free trade area* il cui contenuto concreto dovrà essere definito in negoziazioni future che si annunciano assai difficili e controverse²⁵.

Di fronte allo sfaldarsi dell'unità geopolitica e geoeconomica occidentale e all'indebolimento del paradigma libero-scambista, sarebbe stato lecito aspettarsi non tanto un *approfondimento* dell'UEM²⁶, quanto piuttosto un *ribaltamento* della sua logica improntata al dogma dell'austerità competitiva. Una ricetta che ha ampliato i divari sociali e territoriali tra Stati creditori in surplus e Stati debitori in deficit²⁷ e che sta oggi rallentando la forza della stessa “locomotiva” tedesca, preannunciando una deflazione generalizzata dell'Eurozona.

Al contrario, archiviati i progetti ambiziosi di istituzione di un «Ministro europeo dell'economia e delle finanze»²⁸ e di un Fondo monetario europeo (in

esclusione della libertà di circolazione delle persone. Per una ricostruzione delle vicende che hanno condotto alla *Brexit* vedi C. Martinelli, *La Brexit come vaso di Pandora della Costituzione britannica*, in questa *Rivista*, 2019, n. 3, XI ss.

²³ A. Cantaro, *L'imperialismo del libero scambio* cit. 12.

²⁴ Prima della *Brexit*, il Regno Unito era, infatti, soggetto alle regole del braccio preventivo e del braccio repressivo del Patto di stabilità e crescita, sebbene, in forza del protocollo aggiunto ai Trattati che lo esclude dalla partecipazione alla terza fase dell'UEM, fosse esente dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie.

²⁵ L'Unione non potrà fare troppe “concessioni” al Governo inglese, poiché se la *Brexit* si rivelasse un successo economico, si indebolirebbe ulteriormente la legittimazione dello Stato commerciale europeo e altri Stati membri potrebbero essere indotti a seguire lo stesso percorso del Regno Unito.

²⁶ Il *Libro Bianco sul futuro dell'Europa*, pubblicato dalla Commissione nel marzo 2017 (https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe-and-way-forward_it) prefigurava, ad ogni modo, il progetto di un'integrazione che coniugasse le ragioni del mercato con le ragioni del Welfare State, in una cornice nella quale fosse rafforzata la partecipazione democratica dei cittadini e la responsabilità delle istituzioni sovranazionali.

²⁷ Sulla base della procedura per la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici disciplinata dai regolamenti UE nn. 1174 e 1176 del 2011, le istituzioni europee hanno più volte richiesto (per ora senza risultati tangibili) agli Stati in surplus (Germania in testa) di ridurre gli avanzi commerciali e di incoraggiare la propria domanda interna, in maniera tale da sostenere le esportazioni degli Stati in deficit e stimolare una ripresa di tutta l'eurozona.

²⁸ Comunicazione della Commissione su un Ministro europeo dell'economia e delle finanze del 6 dicembre 2017, Com/2017/0823 fin.

sostituzione del MES)²⁹, progetti che, pur comportando ulteriori limitazioni della sovranità nazionale, miravano ad accrescere il grado di politicità dell'Eurozona, si è puntato sulla riforma del MES³⁰.

L'idea retrostante è che l'imposizione di regole fiscali rigide (tramite i patti di stabilità) non abbia funzionato adeguatamente per garantire il percorso di consolidamento dei conti pubblici. Occorrerebbe, allora – si sostiene – consolidare ulteriormente il potere di disciplinamento del mercato sugli Stati, sottraendo la sorveglianza su tali regole alla Commissione europea, organo ritenuto troppo politicizzato, affidandola agli organi direttivi del MES, organo tecnico da taluno, perciò, ritenuto più affidabile³¹.

La novità più significativa è l'introduzione di un'inedita “condizionalità a più velocità”. Una condizionalità di natura *soft*, nella forma di lettere d'intenti unilaterali per gli Stati “virtuosi” che rispettano i parametri di Maastricht e del Fiscal compact, al fine di proteggerli dall'eventuale effetto contagio dell'instabilità finanziaria dei paesi “reprobi”³². E una condizionalità di natura “hard” per quest'ultimi assoggettati al consolidato armamentario dei *Memorandum of Understanding* e dei controlli serrati della Troika. Per di più tra le possibili condizioni dell'aiuto finanziario si prefigura ambigualmente l'evenienza di una ristrutturazione del debito sovrano, anche con «una forma adeguata e proporzionata di partecipazione del settore privato»³³.

4. L'*Italexit* nella dimensione comunitaria

La percezione che l'architettura dell'Eurozona, dietro la copertura di regole tecniche “neutrali”, cristallizzi la condizione di sovranità condizionata degli Stati debitori, ha stimolato anche nel nostro paese un dibattito – non più ristretto esclusivamente alle sedi accademiche e scientifiche – in ordine all'ipotesi dell'uscita

²⁹ Proposta di Regolamento sull'istituzione del Fondo monetario europeo del 6 dicembre 2017, Com/2017/827 fin.

³⁰ Gli Stati dell'Eurozona non hanno, invece, raggiunto l'accordo sul completamento dell'Unione bancaria europea che già comprende il Meccanismo di risoluzione unica e il Meccanismo di vigilanza unica, ma attende la definizione del Sistema di garanzia dei depositi. Per una disamina dei profili costituzionali dell'Unione bancaria vedi L. Cuocolo, *Constitutional principles and the European Banking Union: What's gone wrong?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, n. 4, 1011 ss

³¹ Per un inquadramento della riforma del MES A. Somma, *Inasprire il vincolo esterno. Il Meccanismo europeo di stabilità e il mercato delle riforme*, in *Economiaepolitica.it*, 2020, n. 12.

³² Secondo l'allegato III annesso al MES, per usufruire di questa condizionalità “agevolata” occorre presentare un deficit contenuto entro il 3% del PIL e un rapporto tra debito pubblico e PIL inferiore al 60 % o una riduzione del differenziale rispetto al 60% nei due anni precedenti a un tasso medio di un ventesimo l'anno, il tutto nei due anni precedenti l'assistenza finanziaria. Tra le condizioni si menziona anche «l'assenza di squilibri macroeconomici eccessivi», ma si tratta di un richiamo nettamente sottodimensionato rispetto all'attenzione prestata agli indicatori di finanza pubblica.

³³ In questi termini il considerando n. 12 del MES riformato. Per agevolare la possibilità di una ristrutturazione è stata, altresì, inserita all' art. 12, comma 3, la disposizione per la quale «A tutti i titoli di Stato della zona euro di nuova emissione con scadenza superiore a un anno emessi a partire dal 1° gennaio 2022 si applicano clausole di azione collettiva con votazione a maggioranza singola».

dell'Italia dall'Eurozona, senza necessariamente coinvolgere –secondo l'auspicio di taluno – la nostra appartenenza all'Unione europea.

Le contraddizioni politico-costituzionali sottese alla vicenda della *Brexit*³⁴ suggeriscono comunque che il vincolo europeo non può essere semplicisticamente ridotto ad un obbligo derivante da un comune trattato internazionale dal quale si può recedere unilateralmente senza ulteriori conseguenze.

La peculiare natura giuridica del vincolo europeo³⁵ è dimostrata, peraltro, dalla stessa formulazione dell'art. 50 TFUE che non risulta in alcun modo equiparabile all'analogo istituto di diritto internazionale disciplinato dall'art. 56 della Convenzione di Vienna del 1969. In primo luogo, perché, trattandosi di norma comunitaria, la risoluzione di eventuali controversie interpretative è rimessa alla Corte di Giustizia³⁶. In secondo luogo, perché lo Stato che notifica il recesso può continuare a partecipare alle deliberazioni delle istituzioni di Bruxelles (salvo quelle che possono determinare un conflitto di interessi), fino all'entrata in vigore dell'accordo di separazione o, in assenza di questo, fino a due anni dopo la notificazione (salvo proroga consensuale). In terzo luogo e soprattutto, perché la complessiva disciplina dell'art. 50 tende a considerare un'ipotesi meramente eventuale (e tendenzialmente da scongiurare) il recesso unilaterale senza accordo (per intendersi la "*hard Brexit*"), valorizzando il "patto fondamentale" che tiene assieme gli Stati membri dell'Unione.

Peraltro, come è noto, la questione di un'ipotetica risoluzione del vincolo europeo da parte dell'Italia è resa ulteriormente complicata dalla nostra integrazione nell'Eurozona rispetto alla quale l'ordinamento comunitario non prevede alcuna clausola di uscita (analogo all'art. 50 TFUE)³⁷. Questo silenzio è, del resto, la conseguenza logica del fatto che l'UEM, a seguito dell'introduzione

³⁴ Contraddizioni che rischiano altresì di minare la coesione territoriale del Regno Unito: riproposizione del referendum sull'indipendenza della Scozia; riapertura della questione irlandese. Per una ricostruzione sistematica delle vicende della *Brexit* A. Tanca, *Brexit: l'esito di una relazione problematica*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 2, 341 ss.; E. Mostacci, *Viaggio al termine della storia: Brexit e il volto oscuro della globalizzazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, n. 3, 716 ss.

³⁵ Il processo d'integrazione sovranazionale, la cui fonte originaria sono comuni trattati internazionali, ha dato vita ad un ordinamento che ha denotato una forte vocazione costituzionale. Ciò soprattutto in forza della dogmatica della Corte di Giustizia che ha "inventato" il principio del primato, al fine di limitare la portata del principio di attribuzione per il quale gli Stati sono i Signori dei Trattati. Su questa duplice anima si veda E. Bartoloni, *La disciplina del recesso dall'Unione europea: una tensione mai sopita tra spinte "costituzionaliste" e "resistenze" internazionaliste*, in *Rivistaaic.it*, 2016, n. 2.

³⁶ Come è confermato dalla sentenza della Corte di giustizia che ha riconosciuto la possibilità di un ritiro unilaterale della notificazione di recesso (Sent. 10 dicembre 2018, C-621/18, *Wightman e.a.*).

³⁷ L'importanza del tema è testimoniata dal crescente interesse della dottrina: R. Bin, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2018, 813 ss.; A. Miglio, *Le incertezze dell'Italexit tra regole costituzionali interne e diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it.*, 2019, n. 12.; G.L. Tosato, *Italexit: basta una maggioranza semplice per lasciare l'Ue?* in *Affariinternazionali.it*, 20 settembre 2018. Nella dottrina straniera si vedano P. Athanassiou, *Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some Reflections*, *Legal Working Paper Series*, No. 10, European Central Bank; C. Closa, *Secession from a Member State and EU Membership: The View from the Union*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, 240 ss.

della moneta unica (la c.d. “terza fase”) ha assunto un «carattere *irreversibile*»³⁸. Anche gli Stati membri “con deroga”, quelli che ancora non soddisfano le condizioni per l’adozione dell’euro, restano obbligati a convergere verso quell’obiettivo³⁹. Le uniche eccezioni sono il Regno Unito e la Danimarca, in quanto hanno deciso, in forza di appositi protocolli, di non partecipare alla terza fase. Opposto è il caso dell’Italia le cui classi dirigenti hanno deciso di aderire fin da principio all’UEM, nella convinzione che il vincolo europeo avrebbe finalmente “ancorato” il nostro ordinamento ai valori della concorrenza e della stabilità finanziaria.

Ragionando in termini di *stretta legalità*, non sembrerebbe, dunque, possibile concepire l’abbandono dell’Eurozona, se non attivando contestualmente la procedura dell’art. 50 TFUE⁴⁰. In termini astratti, si potrebbe prospettare l’ipotesi di uno Stato membro che si discosti dai parametri di Maastricht in misura tale da minacciare la stessa sopravvivenza dell’Euro, inducendo gli altri Stati membri a immetterlo in un regime di deroga (una strategia che era stata pensata all’inizio della crisi greca). Anche in questa circostanza, mancando procedure normative precostituite, sarebbe necessario intavolare negoziati estenuanti con la Commissione e gli altri Stati membri, al fine di definire il nuovo status e di regolare le innumerevoli problematiche sollevate da una scelta così dirompente⁴¹.

Sarebbe, dunque, oltremodo riduttivo rispondere all’interrogativo in ordine all’uscita dell’Italia dall’Unione (o dalla sola Eurozona) in termini puramente giuridico-formali⁴². Al riguardo è istruttiva la parabola della *Brexit*: prima dell’introduzione dell’art. 50 TFUE (stimolata dal Governo del Regno Unito) l’ipotesi del recesso dall’Unione pareva un’ipotesi pressoché “assurda”⁴³. Occorre essere consapevoli che laddove è in gioco la *Sovranità*, intesa come “decisione politica fondamentale” di una Comunità, esiste sempre la possibilità di

³⁸ Per una lettura critica sul punto A. Guazzarotti, *Irreversibile o irrevocabile? La sovranità funzionale dell’euro e i giochi di parole del suo custode*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 400 ss.

³⁹ L’art. 139 TFUE dispone al riguardo che «Gli Stati membri riguardo ai quali il Consiglio non ha deciso che soddisfano alle condizioni necessarie per l’adozione dell’euro sono denominati Stati membri con deroga». Mentre l’art. 140 TFUE precisa che «almeno una volta ogni due anni o a richiesta di uno Stato membro con deroga, la Commissione e la Banca centrale europea riferiscono al Consiglio sui progressi compiuti dagli Stati membri con deroga nell’adempimento degli obblighi relativi alla realizzazione dell’Unione economica e monetaria».

⁴⁰ Propone, invero, l’improbabile ipotesi di un recesso parziale G. Peroni, *Il recesso dall’euro: una via percorribile, ma non auspicabile*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2015, p. 85 ss., sulla quale si veda la critica argomentata di Miglio, *Le incertezze dell’Italexit*, cit., 26.

⁴¹ Per menzionare solo alcune di queste questioni intricate: i meccanismi di cambio, i rapporti tra banca nazionale e BCE, la restituzione delle riserve trasferite al sistema europeo, i rapporti con i creditori interni e internazionali e così via.

⁴² Poiché, come ammonisce R. Bin. *Italexit*, cit., 818 «discutendo di sovranità si imbastiscono guerre, non soluzioni pienamente giuridiche».

⁴³ La codificazione, in seguito al Trattato di Lisbona del 2009, della clausola di recesso dall’Unione (art. 50 TUE), ha infranto il postulato “monista” della Corte di Giustizia, per il quale, rappresentando i trattati istitutivi «la carta fondamentale dell’ordinamento comunitario», il trasferimento di sovranità alle istituzioni europee sarebbe stato «irreversibile».

alterare l'ordine giuridico esistente, avanzando soluzioni normative ritenute prima impensabili.

5. L'*Italexit* nella dimensione costituzionale

Si supponga che l'Italia assuma la decisione politica fondamentale di abbandonare l'Unione europea o, con le notevoli complicazioni che si sono evidenziate, la sola Eurozona, sarebbe necessaria una preventiva revisione costituzionale?

Per rispondere a questo interrogativo occorre non dimenticare che il fondamento delle «limitazioni di sovranità» a favore della Comunità europea e delle sue fonti deriva da un'interpretazione «analogica» dell'art. 11 Cost (pensato dal costituente in vista dell'adesione alle Nazioni Unite) e, contestualmente, dall'ordine di esecuzione contenuto nella legge ordinaria di ratifica dei diversi trattati⁴⁴. L'onere di delimitare le relazioni tra i due ordinamenti è ricaduto principalmente sulle spalle della Corte costituzionale che, temperando la sua originaria impostazione dualista, ha progressivamente recepito l'idea di una tendenziale integrazione dell'ordinamento nazionale in un *sistema multilivello*, riconoscendo la valenza del principio del primato con l'unico controlimite dei «principi supremi»⁴⁵.

La novella dell'art. 117, 1 comma, per il quale la potestà legislativa statale e regionale deve essere esercitata nel «rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» non abiliterebbe il legislatore ad *ulteriori* limitazioni della sovranità rispetto a quelle disposte in base all'art. 11. La funzione dogmatica dell'art. 117 sarebbe, infatti, unicamente di offrire una giustificazione costituzionale alle conseguenze derivanti dal riconoscimento del primato dell'ordinamento comunitario (effetto diretto, obbligo di disapplicazione della fonte interna, interpretazione conforme al diritto sovranazionale)⁴⁶.

È assai significativo che il rafforzamento del vincolo europeo proceda di pari passo con la *valorizzazione* costituzionale della *stabilità finanziaria*. In una prima tappa, il richiamato art. 117 si proponeva di riconoscere maggiore autonomia alle Regioni e agli Enti locali con l'intento di responsabilizzarle direttamente per l'implementazione dei vincoli di bilancio introdotti a Maastricht, successivamente trasposti nel c.d. patto di stabilità interno. In una seconda tappa, in adempimento

⁴⁴ Solo in seguito all'introduzione dello strumento della legge comunitaria (legge La Pergola del 1989) si sono delineate le procedure interne di adeguamento al diritto sovranazionale.

⁴⁵ Su questi profili rinviamo a A. Guazzarotti, *Art. 11*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (Ed.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, 82 ss.; M. Cartabia, *Articolo 11*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (Ed.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 299, anche per una ricostruzione dell'articolata giurisprudenza costituzionale.

⁴⁶ In questi termini F. Sorrentino, *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, in *Federalismi.it*, 7 ottobre 2004. Conferma questa interpretazione la sentenza n. 227 del 2010, nella quale la Corte costituzionale ha affermato che «l'art. 117, primo comma, Cost. ha confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario»

‘ultroneo’ delle prescrizioni del Fiscal compact del 2012, si è introdotto in Costituzione (con la revisione dell’art. 81) il principio dell’equilibrio di bilancio, estendendolo anche alla pubblica amministrazione (art. 97)⁴⁷ e ai livelli di governo decentrati (119, comma 1)⁴⁸.

Smentita dalla “dura” realtà la tesi che postulava la tesi dell’*irreversibilità* del processo d’integrazione⁴⁹ rispetto all’interrogativo qui posto si confrontano due impostazioni. Da un lato, vi è chi ritiene che la scelta dell’uscita di uno Stato dall’Unione europea «abbia il rango di una scelta di *revisione costituzionale totale*»⁵⁰, un complesso processo che richiederebbe, sul modello della *Brexit*, sia l’approvazione popolare che quella parlamentare. Dall’altro lato, vi è chi, invece, sottolinea che i riferimenti all’ordinamento europeo che la nostra Costituzione contiene non sembrano «essere tali da imporre un procedimento di revisione costituzionale come condizione per l’avvio di una legittima procedura di *exit*». L’Italia «resterebbe legata dagli accordi raggiunti con l’Unione europea in base all’art. 50 TUE, per cui tanto le norme che pongono vincoli [...] quanto quelle che istituiscono riserve di competenza [...] manterrebbero comunque un senso compiuto, pur se la situazione dell’Italia non fosse più quella di un membro *pleno iure* dell’Unione»⁵¹.

È indubbio, *sul piano formale*, che né l’art. 11, coperta ormai eccessivamente corta per giustificare il trasferimento della sovranità monetaria dopo Maastricht, né l’art. 117, comma 1 raggiungono l’intensità di analoghe “clausole europee” contenute nelle Costituzioni di altri Stati membri⁵². Tuttavia, *sul piano sostanziale*, sembra assai difficile immaginare l’uscita del nostro paese dall’Unione, senza una contestuale revisione delle tre norme costituzionali (artt. 81, 97 e 119, comma 1) che hanno inserito nella Carta fondamentale il principio dell’equilibrio di bilancio

⁴⁷ «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

⁴⁸ «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea».

⁴⁹ A. Ruggeri, *Tre questioni in tema di revisione costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018, n. 2.

⁵⁰ In questo senso B. Caravita, *Editoriale. Brexit Keep Calm and apply the European Constitution*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 13, 7; A. Miglio, *Le incertezze dell’Italexit*, cit., 10 ss.

⁵¹ R. Bin, *Italexit*, cit. 822. Altra questione non trattabile in questa sede concerne l’opportunità (e per taluno la necessità) che una decisione di tale portata sia “legittimata” da un referendum “consultivo”, sebbene sulla natura giuridica e sui possibili limiti all’uso di tale strumento la dottrina resti assai divisa. Si rinvia per un approfondimento a A. Morelli, *È possibile svolgere un referendum d’indirizzo sulla permanenza dell’Italia nell’Unione europea*, in *Osservatoriocostituzionale.it*, 2016, n. 2; R. Bin, *Italexit*, cit., 823 ss.

⁵² Paradigmatico l’art. 23 della Costituzione federale tedesca che recita: «Per la realizzazione di un’Europa unita, la Repubblica federale di Germania collabora allo sviluppo dell’Unione Europea che è fedele ai principi [...]». E aggiunge: «Per l’istituzione dell’Unione Europea, per le modifiche delle norme dei trattati e per le regolazioni analoghe, mediante le quali la presente Legge fondamentale viene modificata o integrata nel suo contenuto oppure mediante le quali tali modifiche e integrazioni vengono rese possibili, si applica l’articolo 79, secondo e terzo comma».

il cui contenuto normativo effettivo presuppone un continuo “rinvio” alle fonti del diritto sovranazionale⁵³.

6. Le virtù dimenticate e ancora attuali del “doppio vincolo”

Possiamo condensare il ragionamento fin qui sviluppato in un interrogativo conclusivo. Il vincolo europeo, l’espressione più eminente del valore costituzionale dell’integrazione sovranazionale, è ancora *compatibile*, specie dopo la sua torsione economicistica post-Maastricht, con l’*etica dello Stato democratico-sociale* che postula che sia sempre il popolo sovrano ad assumersi in prima persona la responsabilità del proprio destino?⁵⁴

Vi è chi ritiene che lo Stato nazionale sia oggi l’unica cornice in cui sia possibile porre un argine ai processi di *de-politicizzazione e di de-democratizzazione* veicolati dalla globalizzazione e dall’integrazione sovranazionale. Il ritorno ad una piena sovranità nazionale, a cominciare da quella economica, costituirebbe il presupposto indispensabile per offrire protezione a quei bisogni ed interessi delle classi lavoratrici al centro delle costituzioni democratiche-sociali del secondo dopoguerra e per dare nuova sostanza ad un progetto di democrazia economica, il cui sviluppo a livello comunitario sarebbe definitivamente compromesso⁵⁵

A chi scrive questa prospettiva sembra sottovalutare che la perdita di normatività del costituzionalismo democratico-sociale non è unicamente un effetto del vincolo europeo, ma è, ancor prima, il precipitato di una costituzione economica globale che, specie in seguito al venir meno della divisione bipolare del mondo, ha introiettato e codificato la *volontà di potenza* del mercato. Si tratta di una costituzione economica – i cui caratteri sono fortemente contestati dal sovranismo – caratterizzata da una competizione tra grandi ambiti regionali (a cominciare dalla guerra commerciale tra USA e Cina), senza che, peraltro, sia stato intaccato il *potere tirannico di condizionamento* della finanza (tutt’ora egemonizzata dal dollaro) sulla sovranità degli Stati nazionali.

È questo potere di condizionamento il vero “convitato di pietra” di tutte le precedenti riflessioni svolte in ordine alla “legalità” comunitaria e costituzionale dell’*Italexit*. Alla luce dell’esposizione elevata del debito sovrano italiano sui mercati internazionali, se già la semplice minaccia di sospendere il processo di

⁵³ Per argomentazioni più distese sul punto rinviamo al nostro *Lo Stato sociale condizionato*, cit. 110 ss.

⁵⁴ È questo un interrogativo che si può inferire dalla più recente letteratura che ha riportato al centro del dibattito scientifico il concetto “rimosso” di sovranità: C. Galli, *Sovranità*, Bologna, 2018; B. De Giovanni, *Elogio della sovranità politica*, Napoli, 2015; A. Somek, *The Cosmopolitan Constitution*, Oxford University Press, 2014. Si veda anche il fascicolo n. 2 del 2018 della Rivista *Diritto costituzionale* dal titolo: *Sovranità. Stato costituzionale e vincolo esterno*.

⁵⁵ Il recupero della sovranità monetaria come precondizione per il rilancio di politiche keynesiane redistributive è perorato, con accenti diversi, da T. Fazi, W. Mitchell, *Sovranità o barbarie. Il ritorno della questione nazionale*, Milano, 2018; A. Somma, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018; L. Barra Caracciolo, *Euro e democrazia costituzionale. La convivenza impossibile tra Costituzione e Trattati europei*, Roma, 2013; W. Giacchè, *Costituzione italiana contro Trattati europei. Il conflitto inevitabile*, Reggio Emilia, 2015.

ratifica della riforma del Trattato MES ha provocato un innalzamento dello *spread*, è facile prevedere quali effetti “tellurici” potrebbe determinare la decisione di uscire dall'Eurozona⁵⁶.

In definitiva, la scorciatoia del ritorno alla sovranità nazionale appare, nell'attuale contesto, una “chimera”. Ma non meno illusoria ci sembra essere l'idea di *ri-legittimare* l'Unione europea semplicemente proponendo una ri-declinazione in chiave ecologica dell'«economia di mercato altamente competitiva», un modello che ha ampiamente esaurito la sua spinta propulsiva.

Il nuovo *Green Deal* Europeo, al di là di nobili intenzioni⁵⁷, costituisce una riaffermazione del modello ordoliberalista dell'economia sociale di mercato che in questa circostanza si connota per le finalità ambientali («*Öko-soziale Marktwirtschaft*»). Il principio del mercato competitivo continua ad essere il paradigma fondamentale di riferimento, mentre le ragioni della tutela ambientale possono giustificare, a certe condizioni, deroghe alle normative sugli aiuti di Stato o interpretazioni più flessibili del patto di stabilità⁵⁸. Anche gli investimenti promessi per finanziare la transizione industriale ripropongono, in realtà, lo schema del precedente Piano Juncker di qualche anno addietro che, a partire da una modesta leva finanziaria pubblica, si proponeva principalmente di mobilitare investimenti privati. Siamo evidentemente anni luce distanti dal keynesismo.

Forse l'unica *razionalità politica* lungimirante, anche se nel tempo presente utopica, sarebbe quella di immaginare una rinnovata *mediazione tra vincolo europeo e vincolo interno*. Di modo che, da un lato, le imprescindibili *ragioni dell'apertura alla cooperazione sovranazionale* facciano da argine a declinazioni pericolosamente scioviniste della sovranità popolare, dai possibili esiti anti-democratici. E, dall'altro, le persistenti *ragioni del costituzionalismo democratico sociale* impediscano che lo spazio europeo si riduca ad una competizione tra Stati membri, arbitrata dalle istituzioni sovranazionali, sulle macerie del Welfare State.

Il tempo rimasto a disposizione delle classi dirigenti europee per “mettere in forma” un nuovo pragmatico equilibrio tra le virtù dell'integrazione sovranazionale e le virtù del costituzionalismo democratico-sociale risulta sempre più esiguo. Specie nell'evenienza di una riconferma dell'attuale “inquilino” della Casa bianca, circostanza che consacrerebbe, in forme ancor più aggressive, il paradigma protezionistico e delegittimerebbe, forse irreversibilmente, lo Stato commerciale europeo.

⁵⁶ Sul punto si vedano A. Guazzarotti, *La subordinazione degli Stati al potere dei mercati finanziari attraverso la misurazione competitiva del diritto*, in *Politica del diritto*, 2018, n. 3, 387 ss.; A. Ianni, *L'insolvenza sovrana come fenomeno giuridico imposto. Le politiche della condizionalità*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, n. 3, 735 ss.

⁵⁷ Le linee programmatiche del piano sono delineate nella recentissima Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo del 12 gennaio 2020, COM(2019) 640 fin.

⁵⁸ È, inoltre previsto un fondo speciale per la «transizione giusta» per quei paesi la cui economia dipende ancora dai combustibili fossili o da processi ad alta intensità di carbonio (come la Polonia).

Post scriptum

Un pericolo molto più grave incombe all'orizzonte nel momento in cui questo contributo stava per essere pubblicato. La *pandemia sanitaria ed economica* derivante dal coronavirus, imponendo drastiche misure di distanziamento sociale, colpisce al cuore la logica sottesa al mercato globale. Paralizza allo stesso tempo l'offerta (la capacità di produrre) e la domanda (la capacità di acquistare) e disarticola le catene transnazionali di produzione del valore.

Uno stato d'eccezione, con gradi di intensità diversificata, è stato proclamato dagli Stati membri dell'Unione. Questi con modalità poco cooperative hanno sospeso la libera circolazione delle persone (gli accordi di Schengen), con il rischio concreto di travolgere l'altro pilastro fondamentale della libera circolazione delle merci (con ripercussioni, persino, sulle filiere produttive essenziali).

A loro volta le istituzioni dell'Unione hanno preannunciato misure *extra ordinem*: "sospensione" delle regole sugli aiuti di Stato; "sospensione", persino, dei sacri precetti del Patto di stabilità; rilancio degli strumenti straordinari di politica monetaria da parte della BCE.

È troppo presto per interpretare questo importante *cambio di passo*, derivante da misure che derogano transitoriamente ai principi della concorrenza e della stabilità finanziaria, come un vero e proprio *cambio di paradigma*.

Anche le proposte più lungimiranti quali l'emissione dei "*Coronabond*" o l'istituzione di un fondo di garanzia europeo sotto la direzione del MES, rappresenterebbero un effettivo cambio di paradigma solo se si *capovolgesse* il senso della loro condizionalità.

La concessione delle risorse finanziarie agli Stati membri per fronteggiare gli effetti dell'emergenza sanitaria ed economica dovrebbe, cioè, essere condizionata non all'*austerità e alle riforme strutturali*, secondo il modello che abbiamo qui largamente criticato, ma piuttosto a parametri elaborati nella prospettiva di una "*ricostruzione*" della società europea. Parametri quali, in primis, il mantenimento di un forte sistema sanitario pubblico (con spazi residuali per l'intervento del privato), l'erogazione di forme universali di sostegno al reddito, il rispetto degli equilibri dell'ecosistema.

La crisi sanitaria ed economica che stiamo affrontando potrebbe, allora, diventare l'occasione storica per valorizzare le ragioni che ancora qualche decennio fa identificavano l'*eccezionalismo europeo* nel mondo.

Federico Losurdo
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
federico.losurdo@uniurb.it