

## QUANTO È PLURALISTA LA “COSTITUZIONE ECONOMICA EUROPEA”? SI PREGA DI RIFORMULARE LA DOMANDA\*\*

*Sommario: 1. Introduzione: la “costituzione economica” dell’UE è pluralista? - 2. La stabilità dei prezzi tiranneggia sugli altri obiettivi dell’UE: falso! - 3. I Trattati discriminano tra Stati creditori e debitori: falso! - 4. I parametri su deficit e debito pubblico e il divieto di bail-out sono irragionevolmente rigidi: falso! - 5. Conclusioni: dalla “tolleranza” alla “paura costituzionale”?*

### 1. Introduzione: la “costituzione economica” dell’UE è pluralista?

Quanto è flessibile la “costituzione economica europea”, ossia, il modello economico che emerge dai Trattati? È una domanda cui, specie in Italia negli ultimi anni, tende a darsi una risposta più univoca che in passato:<sup>1</sup> i Trattati rispecchiano una visione ordoliberalista di

---

\* Associato di Diritto costituzionale nell’Università degli studi di Ferrara.

\*\* Intervento al convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC) “Democrazia, oggi”, Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Modena, 10-11 novembre 2017.

<sup>1</sup> Se prima della crisi e delle scelte adottate per fronteggiarla poteva ancora ipotizzarsi una visione pluralista dei Trattati, dopo la crisi l’approccio sembra essere meno possibilista: insomma, le misure anticrisi avrebbero confermato la natura ordoliberalista dei Trattati. Nel dibattito italiano alla vigilia del varo della moneta unica le posizioni erano variegate, con prevalenza forse di coloro che riconoscevano sufficienti margini di flessibilità nei Trattati: cfr. la ricostruzione operata da G. RIVOCCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova 2007, 70s., nt. 31, il quale, a sua volta, conclude per la necessità che i Trattati vengano modificati nel senso di bilanciare il rigore sui bilanci degli Stati con l’autonomia di bilancio dell’UE in funzione stabilizzatrice e anticiclica (*ibidem*, 94s.; similmente: S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell’integrazione europea*, Bologna 2003, 101s.). Tra le tesi pluraliste, cfr. G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Milano 1993, 57s.; P. F. LOTITO, *Costituzione ed integrazione comunitaria: i riflessi sulla forma di Stato, sul sistema delle fonti e sulla forma di governo*, in *Riv. it. dir. pubb. Comun.*, 1995, 769; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica. Un tema al centro del dibattito istituzionale: la finanza pubblica italiana e l’Unione economica e monetaria*, Bologna 1996; O. ROSELLI, *Governo valutario, liberalizzazione ed Unione monetaria europea. Profili istituzionali*, Torino 1996; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino 1996; C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 84; A. PREDIERI, *Europa poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino 1998, *passim*, spec. 246; R. BIFULCO, *Costituzioni pluralistiche e modelli economici*, in *AA.VV., Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI Legislatura*, Pa-

stampo tedesco, con una chiara e rigida gerarchizzazione degli obiettivi socio-economici (stabilità dei prezzi “über alles”), un’indipendenza della Banca centrale senza pari, l’esorcizzazione della spesa pubblica in deficit, una sostituzione delle politiche del cambio con quelle della deflazione salariale, il tutto orientato verso un’economia trainata dalle esportazioni, secondo un modello mercantilista più o meno aggiornato.<sup>2</sup> Con ricca dovizia di argomenti e un’attenta analisi sistematica delle disposizioni dei Trattati, un’opera recente (scritta forse non casualmente da un autore di origine austriaca) ha cercato di ribaltare tale vulgata.<sup>3</sup> Gli spazi di manovra lasciati aperti anche per politiche di stampo keynesiano nei Trattati esistono: pullulano le disposizioni contenenti formule generiche ed elastiche, riempibili *quasi ad libitum* dalla discrezionalità politica degli attori istituzionali dell’UE e dei suoi Stati membri. Le riforme della governance economica avutesi negli anni della crisi starebbero a testimoniare non la rottura della “costituzione economica” dell’UE in base allo schmittiano “potere di decidere sullo stato d’eccezione”,<sup>4</sup> bensì proprio l’elevato grado di resilienza e di pluralismo dei Trattati, i quali, grazie anche alla sapienza del suo interprete ufficiale, la Corte di giustizia, hanno consentito assistenza finanziaria agli Stati a rischio di default, l’intervento della BCE come “prestatore di ultima istanza”, la sanzionabilità degli Stati in surplus nella bilancia commerciale come voleva il buon vecchio Keynes, ecc.<sup>5</sup>

---

dova 1998, 525ss. Tra le tesi che vedevano nel Trattato di Maastricht, già prima dello scoppio della crisi, l’unicità di un modello economico neoliberale, o comunque un modello incompatibile con quello della Costituzione italiana, cfr. A. CANTARO, *Costituzione e ordine economico*, Acireale 1994, 182-195; M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *AIC, Annuario 1999. La costituzione europea*, Padova 2000, 537ss.; F. BILANCIA, *La crisi dell’ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova 2000, 195-204; F. BUCCI, L. PATRUNO, *Riflessioni sul c.d. modello sociale europeo, sull’Europa sociale dei capi di governo e sul mutuo rapporto tra costituzione ed economia* (23 novembre 2005), in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2005.

<sup>2</sup> In termini assai netti, cfr. A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma 2014, 246-250. In termini meno netti, ma chiaramente diretti a negare la rinvenibilità nei Trattati europei di spazi di pluralismo nelle scelte di politica economica: M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, in *Annuario AIC 2011*, Napoli, 2014, 59s.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli 2012, spec. 167ss.; E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.* 2013/4, 492ss.; M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (cur.), *La legge dei numeri*, Napoli 2016, 107ss.; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell’Euro e conflitto sociale. L’illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano 2016; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli 2016; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico. Relazione per il XXXII Convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, Modena, 10 e 11 novembre 2017, p. 22ss. della versione provvisoria. Per la letteratura divulgativa e/o di taglio economico, cfr. A. BAGNAI, *Il tramonto dell’euro. Come e perché la fine della moneta unica salverebbe democrazia e benessere in Europa*, Roma, 2012; E. BRANCACCIO, M. PASSARELLA, *L’austerità è di destra. E sta distruggendo l’Europa*, Milano, 2012; L. BARRA CARACCILO, *Euro e (o?) democrazia costituzionale. La convivenza impossibile fra Costituzione e Trattati europei*, Roma 2013; V. GIACCHÉ, *Costituzione italiana contro trattati europei: il conflitto inevitabile*, Reggio Emilia 2015; A. BARBA, M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, Reggio Emilia 2016; S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, Reggio Emilia 2016; P. LEON, *I poteri ignoranti*, Roma 2016.

<sup>3</sup> C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Oxford – Portland 2016.

<sup>4</sup> L. BUFFONI, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso “decisivo”* (4 maggio 2016), in *Riv. AIC*, n. 2, 2016.

<sup>5</sup> C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, cit., 330ss., secondo cui, invero, l’unico elemento delle riforme dell’Eurozona contrastante con i Trattati (e pertanto illegittimo) sarebbe la regola del c.d. “reverse majority voting”, ossia l’automatismo secondo cui le raccomandazioni formulate dalla Commissione sull’accertamento dell’inadempimento dello Stato interessato e/o sull’adozione di sanzioni, si con-

Si tratta di una tesi che ha il merito di interrompere quel moto di deresponsabilizzazione dei politici europei rispetto alle esigenze di correzione della macchina dell'UE e, specialmente, dell'Eurozona: una riforma sostanziale dei Trattati è, in questa fase di euroscetticismo, utopistica; posto che si rischia la *débauche* della Costituzione europea del 2005, tanto meglio navigare a vista ed evitare scossoni pericolosi.<sup>6</sup> La tesi pluralista, ribaltando questa visione, sta a dirci che, volendo, già oggi esiste lo spazio per interventi "miglioristi" o politiche economiche keynesiane e che la colpa, dunque, non è del marchio ideologico impresso con Maastricht ai Trattati europei, bensì della (buona o cattiva) volontà politica dei vertici delle istituzioni, nazionali ed europee.<sup>7</sup>

La mia obiezione di fondo a tale visione pluralistica dei Trattati è quella per cui le riforme già avvenute e, quasi sicuramente, quelle che verranno sono fatalmente destinate a subire un fenomeno di "cattura" da parte della visione economico-politica dello Stato egemone (supportato dai suoi satelliti più stretti), ossia la visione mercantilista e ordoliberalista tedesca. Se, in altre parole, può concedersi che le riforme avvenute hanno introdotto, sulla carta, spazi di manovra e/o hanno confermato l'esistenza di spazi di manovra già esistenti per un ventaglio di politiche economiche meno ristretto di quanto i detrattori di Maastricht sostengono, il fatto che, una volta introdotte, quelle riforme sono state fatte funzionare secondo la visione dello Stato egemone, con una Commissione ridotta a braccio esecutivo della Germania e una Banca centrale piegatasi al ruolo di censore dell'azzardo morale degli Stati, testimonia che un'unione monetaria senza unione politica è intrinsecamente fragile ed esposta all'influenza degli Stati egemoni.

## 2. La stabilità dei prezzi tiranneggia sugli altri obiettivi dell'UE: *falso!*

Vale la pena, innanzitutto, partire da quanto la tesi *pluralista* menzionata sopra sostiene in merito a poteri e ruolo della BCE: è un punto fondamentale da cui partire perché il bersaglio preferito dagli oppositori dell'euro e/o dell'austerità è proprio quello della priorità dell'obiettivo della stabilità dei prezzi su qualsiasi altro obiettivo socio-economico (in partico-

---

siderano adottate dal Consiglio a meno che quest'ultimo non decida di respingerle entro dieci giorni (a maggioranza semplice o qualificata, a seconda dei casi): art. 4.2, 5.2 e 6.2 del Regolamento 1173/2011; art. 3.3, Regolamento 1174/2011, art. 6.2, Regolamento 1466/97, come modificato dal regolamento 1175/2011; art. 10.4 del Regolamento 1176/2011.

<sup>6</sup> J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Roma-Bari 2015.

<sup>7</sup> Secondo l'opposto punto di vista, le diagnosi della crisi e le riforme istituzionali dirette a curarla si sono strabicamente orientate sulle responsabilità dei singoli Stati e dei loro debiti pubblici piuttosto che sulle rigidità dei Trattati, proprio perché quella lettura era politicamente la più praticabile rispetto alla difficoltà/impossibilità di colmare i tasselli mancanti nella costruzione dell'Eurozona (l'unione politica a bilanciamento di quella monetaria): E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte*, cit., 551ss.; per O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.* 2016, 477, in un'unione di stati che non ha né intende darsi un bilancio "federale", «il pareggio di bilancio e l'austerità finanziaria non sono scelte politiche contingenti e facilmente rinunciabili, (...) sono invece una necessità sistemica». Di contrario avviso, A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, 2, secondo cui il «pareggio di bilancio, nel contesto europeo, può rappresentare un'occasione rifondativa, per accelerare l'unificazione monetaria verso quella economica e, sullo sfondo, verso quella politica».

lare su piena occupazione e crescita). La tesi pluralista, tuttavia, ci dice che tale critica sarebbe frutto di un pregiudizio. Il Trattato sul funzionamento dell'UE, ai suoi artt. 119 e 127.1, non impone affatto una gerarchia di obiettivi (e dunque di valori), tale per cui la lotta all'inflazione deve venire prima di tutto (secondo la visione tradizionalmente tedesca), con la drastica conseguenza per cui, in caso di conflitto tra obiettivi, la BCE avrebbe il dovere di disinteressarsi, che so io, di tassi esorbitanti di disoccupazione giovanile o della stagnazione della crescita protratta per periodi eccessivamente lunghi. Tali obiettivi, sostiene la tesi pluralista, assai raramente potrebbero confliggere in modo frontale; a parte il caso limite di una crescita inflazionistica che interessi contemporaneamente tutti gli Stati dell'Eurozona, i casi (verificatisi prima della crisi) di compresenza tra stagnazione in alcuni Stati membri e crescita inflazionistica in altri (magari frutto di bolle speculative) o di crescita nei Paesi "core" e alta disoccupazione in quelli periferici (durante la crisi), impongono alla BCE di tenere conto, contemporaneamente, di plurimi obiettivi *non gerarchizzabili*, come stabilità finanziaria, equilibrio regionale e domanda aggregata, tutti influenti, almeno indirettamente, sulla stabilità dei prezzi.<sup>8</sup> A dimostrazione di tale pluralità di obiettivi, la tesi pluralista adduce l'esempio del *Quantitative Easing* della BCE: per stimolare la risalita dei prezzi, la BCE deve essere in grado di stimolare la domanda aggregata ricorrendo a strumenti non convenzionali ulteriori alla mera manovra sul tasso d'interesse (già azzerato).

Questa visione del pluralismo reperibile all'interno dei Trattati (e, in special modo, entro l'art. 127.1 TFUE sulla gerarchia tra stabilità dei prezzi e altri obiettivi socio-economici) sembra scontare due limiti. Il primo è quello che forse si tratta di un "falso pluralismo", posto che l'adesione implicita alla bontà del *Quantitative Easing* quale strumento di crescita sembra svelare l'adesione al punto di vista monetarista/marginalista, per cui sarebbero i risparmi a generare gli investimenti, così che attraverso iniezioni di liquidità la domanda aggregata dovrebbe essere rianimata grazie al basso costo del credito.<sup>9</sup> La visione, in altre parole, è quella di una politica monetaria che, in modo quasi autosufficiente, può determinare il rialzo dell'inflazione quale sintomo della crescita della domanda aggregata, mentre la realtà ci dice da tempo che la domanda aggregata è rianimabile solo con un lavoro "di squadra" tra politica fiscale (investimenti pubblici a debito) e politica monetaria (acquisto del debito pubblico per calmierare il costo degli interessi).<sup>10</sup> Ma per ottenere tale esito, innanzitutto occorrerebbe una Banca centrale non totalmente indipendente dalla politica, com'è invece è la BCE; in secon-

---

<sup>8</sup> C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, cit., 292ss., il quale, fra l'altro, puntualizza come il concetto di "stabilità dei prezzi" sia anch'esso discrezionale, posto che la soglia del 2% di inflazione non è irrigidita nel diritto dell'UE, bensì frutto di una scelta discrezionale presa dalla BCE negli anni novanta del secolo scorso, così che non esisterebbe uno specifico target d'inflazione che possa, di per sé, violare i trattati. Il tasso al 2% d'inflazione, in realtà, rientra nell'equilibrio irrealistico presupposto dagli artefici dei parametri di Maastricht: se il 60% del rapporto tra debito pubblico e PIL costituiva la media dei debiti nell'Unione europea di allora, il rapporto di deficit annuale coerente con tale media è quello del 3%, ipotizzando una crescita nominale del 5% annuo, di cui 3% in termini reali e 2% da inflazione: A. VERDE, *Unione monetaria e nuova governance europea*, Roma 2012, 284s. Il valore del 2% di inflazione auspicata, in realtà, è troppo basso, posto che i tassi d'interesse vengono spinti a livelli così bassi da non poter essere poi utilizzati per rilanciare l'economia: *ibidem*, 270.

<sup>9</sup> Critiche in S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, cit., 101s.; P. LEON, *I poteri ignoranti*, cit., 51-56.

<sup>10</sup> O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 279s.

do luogo, occorrerebbe avere un autentico governo federale capace di politiche fiscali centralizzate (il che presuppone un sistema politico europeo). In assenza di quest'ultimo, ciò che più facilmente tenderà a verificarsi (e che si è verificato durante la crisi) è la (relativa) cattura della politica monetaria da parte dello stato egemone: il che è avvenuto con i fallimentari programmi varati dalla BCE sotto la Presidenza Trichet;<sup>11</sup> ma anche sotto la Presidenza Draghi, i fatti sembrano avvalorare la mia tesi. Prima di lanciarsi nelle operazioni monetarie non convenzionali, infatti, il Presidente della BCE Draghi non consultò (solo) il manuale d'istruzioni (per vedere quanto pluralismo c'era nei Trattati), bensì consultò (segretamente e/o informalmente) la Cancelliera tedesca, la quale pretese in cambio la famigerata condizionalità e la ratifica del Fiscal Compact da parte degli altri Governi.<sup>12</sup> Ne deriva che la forza per politiche monetarie non convenzionali d'ispirazione neo-keynesiana (ma questo è tutt'altro che pacifico) la BCE e il suo Presidente non la traggono dai Trattati né da un governo federale centrale da spalleggiare, come accaduto negli USA<sup>13</sup>, bensì (soprattutto) dall'assenso del Governo dello Stato egemone, secondo moduli decisionali (accordi informali) tutt'altro che trasparenti. L'esito è quello di un ruolo improprio della politica monetaria, chiamata (per volontà dello Stato egemone) a svolgere anche la funzione di censore dell'azzardo morale degli Stati, anziché concentrarsi sull'unico obiettivo da perseguire in condizioni di grave recessione: la crescita.<sup>14</sup>

Il secondo limite di questa (ottimistica) visione pluralista è strettamente collegato a quanto appena osservato: la necessità della BCE di mediare tra plurimi obiettivi socio-economici è data proprio dalla eterogeneità delle economie nazionali e, dunque, dei cicli economici divergenti nell'eurozona. Un'autentica lettura pluralista dei propri poteri da parte della BCE, in tali condizioni, implicherebbe lo scoperto riconoscimento del suo ruolo di mediatrice del conflitto tra Stati membri, tra centro e periferia, ovvero tra capitali (privati) forti e deboli.<sup>15</sup> Il che, però, ci porterebbe al paradosso per cui i Trattati istitutivi affiderebbero un

---

<sup>11</sup> Si tratta del Security Market Program che, in ossequio all'interpretazione "austeriana" dello Statuto della BCE, fu deciso fissando un tetto massimo (di 200 miliardi) all'ammontare di titoli pubblici acquistabili dalla BCE sul mercato secondario e impegnandosi a "sterilizzare" la liquidità così creata: il provvedimento è stigmatizzato come «insulso e ipocrita» da S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, cit., 272s.

<sup>12</sup> T. FAZI, G. IODICE, *La battaglia contro l'Europa: Come un'élite ha preso in ostaggio un continente. E come possiamo riprendercelo*, 2016, 138. Sul condizionamento esercitato dalla Germania sulle modalità "desolidarizzanti" con cui il *Quantitative easing* (QE) è stato realizzato (garanzia per l'80% degli acquisti dei titoli pubblici da parte delle Banche centrali nazionali, così che in caso di "fallimento" degli Stati "debitori", l'Unione risponda solo per una piccola parte dei debiti), cfr. M. DE CECCO, F. MARONTA, *Il dollaro non teme rivali*, in *Limes* 2015/2. Che le modalità operative del QE della BCE siano conformate in tali termini, lo si capisce a partire dall'ordinanza sulla sospetta illegittimità del programma OMT sollevata dal Bundesverfassungsgericht alla Corte di Giustizia nel caso *Gauweiler*: cfr. la sent. del 16 giugno 2015, Causa C-62/14, *Gauweiler e a.*

<sup>13</sup> T. FAZI, G. IODICE, *La battaglia contro l'Europa*, cit., 142.

<sup>14</sup> B. EICHENGREEN, *Hall of Mirrors. The Great Depression, the Great Recession, and the Uses – and Misuses – of History*, New York 2015, 8, 370s.

<sup>15</sup> Per alcuni questo ruolo sta venendo esercitato a partire dello scoppio della crisi, nella versione di mediazione del conflitto fra capitali forti e capitali deboli (E. BRANCACCIO, M. PASSARELLA, *L'austerità è di destra*, cit., 86 e 91).

tale, enorme, potere discrezionale a un organo tecnico indipendente anziché alle istituzioni politiche dell'Unione.<sup>16</sup>

### 3. I Trattati discriminano tra Stati creditori e debitori: *falso!*

Altro passaggio meritevole di analisi nella tesi pluralista è quello dell'inesistenza di un'asimmetria tra il trattamento riservato agli Stati in surplus della bilancia dei pagamenti e quelli in deficit. Si tratta di ambito cruciale, nella misura in cui la crisi, nell'eurozona, è esplosa proprio perché l'assenza dello strumento del cambio impediva, prima ancora che aggiustamenti della bilancia dei pagamenti, di far scattare l'allarme del superamento di soglie di deficit (e di surplus) tali da imporre strumenti preventivi di correzione di un tale squilibrio.<sup>17</sup> Il deficit della bilancia dei pagamenti che i PIIGS andavano accumulando veniva nascosto sotto il tappeto dall'afflusso di capitali delle banche francesi e tedesche, capitali tanto generosi quanto rapidi a fuggire, una volta fiutata l'aria della volontà punitiva nei confronti degli Stati debitori dell'asse "Merkozy".<sup>18</sup> A proposito della carente struttura dei Trattati, quanto a rischio di squilibri nella bilancia con l'estero, vi è stato chi ha osservato che una tale lacuna non è che lo specchio di un'architettura istituzionale confezionata su misura per la Germania e i suoi "satelliti": chi si aspetta di essere sistematicamente in *surplus* commerciale non si preoccupa di contenere i *deficit* altrui!<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Per S. ORTINO, *La Banca centrale nella Costituzione europea*, in AA.Vv., *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, Padova 1995, 88ss., spec. 110-120, la depoliticizzazione della politica monetaria e la sua prevalente finalizzazione alla sola garanzia della stabilità dei prezzi era ciò che consentiva di salvaguardare il c.d. "principio federativo" della parità degli Stati membri (diversamente messa a rischio se la politica monetaria fosse riservata a decisioni ampiamente discrezionali prese a maggioranza, secondo il modello britannico della centralità del parlamento sulla politica economico-monetaria). Con accenti opposti, L. MELICA, *Il Sistema europeo delle banche centrali e la sovranità degli Stati membri della Comunità europea: riflessioni sull'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1995/2, 397, secondo cui la totale indipendenza della BCE (e del SEBC) costituiva una problematica eccezione al metodo di federalizzazione europea adottato fino a quel momento, il quale garantiva ai governi degli Stati il controllo della principale istituzione europea (il Consiglio), con ciò rispettando i vincoli costituzionali nazionali per i quali solo "limitazioni" e non definitive "cessioni" di sovranità sono ammissibili. Sullo squilibrio istituzionale che si determina nell'assenza di organi politici capaci di decidere la politica economica, la quale finisce per essere attratta nell'orbita di quella monetaria della BCE, cfr. C. PINELLI, *Intervento*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (cur.), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano 2005, 196s.; con riferimento alle vicende durante la crisi, cfr., criticamente, K. TUORI, KL. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge 2014, 225ss.

<sup>17</sup> L'art. 66 TFUE si preoccupa solo degli squilibri dovuti a movimenti di capitale coinvolgenti Paesi terzi; l'assistenza finanziaria, in caso di squilibri della bilancia dei pagamenti, non riguarda gli Stati dell'Eurozona, bensì quelli gli Stati membri "con deroga": art. 143 TFUE.

<sup>18</sup> La faticosa passeggiata di Merkel e Sarkozy a Deauville nell'ottobre del 2010 inaugurava la reggenza "duumvirale" della crisi, sfociata nella dichiarazione congiunta nella sala stampa dell'Eliseo il cinque dicembre 2011, in cui si annunciava la volontà di non mutualizzare il debito degli Stati dell'Eurozona e di coinvolgere gli investitori privati nel salvataggio delle banche: il che ebbe l'effetto immediato di una fuga imponente dei mercati dai titoli pubblici decennali di Spagna e Italia: M. Wolf, *Merkozy failed to save the eurozone*, *Financial Times* del 6 dicembre 2011.

<sup>19</sup> A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, 2011/3, 13, ove si rileva anche l'altro pregiudizio ideologico di fondo: se limitare il deficit pubblico (con il vincolo del 3% sul Pil annuale) equivale a limitare l'intervento dello Stato nell'economia, limitare il *deficit* nella bilancia dei pagamenti (con le esportazioni che superano sensibilmente le importazioni) avrebbe implicato anche intralciare i movimenti di capi-

Quella lacuna e quel pregiudizio sembrano oggi superati dalla riforma adottata, a Trattati immutati, per introdurre una sorveglianza sugli squilibri macroeconomici eccessivi.<sup>20</sup> L'innovazione è importante, perché finalmente con essa si supera il pregiudizio originario per cui solo dalla finanza pubblica e non da quella privata possono arrivare i rischi alla stabilità finanziaria degli stati e dell'eurozona, nel suo complesso. Sulla scorta della lezione irlandese e spagnola (Stati che alla vigilia della crisi avevano valori "virtuosi" relativi a deficit e debito pubblico ma che poi sono stati investiti dallo scoppio delle bolle speculative), si corregge la miopia di Maastricht e dei suoi parametri concentrati solo sull'indebitamento pubblico.<sup>21</sup> Tuttavia, nonostante il Regolamento che ha introdotto la nuova procedura di sorveglianza si presti a una lettura "pluralista", la sua implementazione ad opera della Commissione tradisce abbastanza chiaramente i pregiudizi dello Stato egemone, secondo quel fenomeno di "cattura" accennato nell'Introduzione. La nuova procedura si basa su cicli annuali di valutazioni delle economie nazionali alla stregua di una serie di parametri (*scoreboards*) creati dalla Commissione, sia pure nel quadro, assai elastico, del Regolamento. Le concrete scelte di costruzione dei parametri adottate fin qui dalla Commissione rivelano una serie di pregiudizi, tra cui spiccano: il limite di guardia dell'indebitamento privato fissato a un livello eccessivamente alto<sup>22</sup>; la soglia solo verso l'alto e non verso il basso della variazione percentuale (sugli ultimi tre anni) del costo unitario del lavoro (+9% per l'Eurozona, +12% per gli altri Paesi), per cui solo la crescita dei salari e non la loro caduta minaccerebbe la stabilità;<sup>23</sup> infine, la soglia del +6% del PIL per i surplus della bilancia dei pagamenti, più tollerante di quella fissata per i deficit (-4%), con una chiara asimmetria nel trattamento degli Stati "creditori" rispetto ai "debitori".<sup>24</sup> Ora, se è vero che per il singolo paese membro di un'unione monetaria può essere vero che i surplus siano meno problematici dei deficit, questo non è vero per l'unione considerata nel suo complesso.<sup>25</sup> Tale pregiudizio si coniuga col fatto che l'indicatore degli squilibri dei conti con l'estero si limita a calcolare i saldi relativi a un "estero" genericamente inteso (l'intero mondo), non scorporando la parte relativa all'Eurozona, «negando così in

---

tale privato: una visione per cui l'intervento statale è sempre visto con sospetto e quello dei privati sempre auspicato, in quanto foriero di crescita.

<sup>20</sup> Regolamento (UE) n. 1174/2011.

<sup>21</sup> M. LOSSANI, *Come si costruiscono gli indicatori dell'economia finanziaria*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (cur.), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 3ss.

<sup>22</sup> In origine al 160% del PIL, poi ridotto al 133% del PIL: la soglia di guardia più opportuna sarebbe quella del 100% (come segnalato dallo stesso FMI), affinché l'indicatore funzioni almeno come campanello d'allarme: L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi* (18 luglio 2013), in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013, 15.

<sup>23</sup> C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, cit., 315. Sembra che la vulgata della paura tedesca per l'iperinflazione che si ebbe in Germania negli anni venti del XX sec. abbia davvero oscurato la realtà storica per cui furono le politiche drasticamente deflattive volute da Brüning tra il 1930 e il 1932 e il loro drammatico impatto sociale a preparare la strada alla vittoria di Hitler (J. SAPIR, *Bisogna uscire dall'euro?*, Verona 2012, 75).

<sup>24</sup> Che la Commissione ha giustificato affermando che i surplus non creano preoccupazioni circa la sostenibilità del debito estero o della possibilità di finanziarsi: Commissione europea, DG per gli affari economico-finanziari, *Current account surpluses in the EU (European Economy n. 9, 2012, 10)*.

<sup>25</sup> C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, cit., 315.

principio la natura intraeuropea degli squilibri».<sup>26</sup> Se riferiti all'Eurozona, infatti, gli squilibri verso l'alto sarebbero altrettanto dannosi di quelli verso il basso. L'amara conclusione è quella per cui l'indicatore delle partite correnti non è affatto in grado «di evitare che si accumulino squilibri commerciali intraeuropei al pari di quelli rivelatisi insostenibili dalla nascita dell'euro ad oggi», così che «i capitali privati possono ancora affluire indistintamente e in massa dai paesi in surplus ai paesi in deficit (e con la stessa facilità defluire)».<sup>27</sup> Ancora più grave e “tendenziosa” è la scelta di parametrare il rischio di squilibri sull'andamento, in termini percentuali sul PIL, dei singoli Paesi (le cui dimensioni economiche possono essere incommensurabili) anziché in termini di valori cumulati, cosa che impedisce di apprezzare la pericolosità degli andamenti complessivi dell'Eurozona:<sup>28</sup> come se l'enorme valore dei surplus accumulati dalla Germania negli anni avesse la stessa rilevanza dello sfioramento della soglia del 6% del PIL che, per caso, potesse prodursi a Malta!

Il giudizio che se ne può trarre è quello per cui la nuova Procedura sugli squilibri macroeconomici, per come impostata dalla Commissione, «non è in grado di esercitare pressione sufficiente per rendere anche i paesi in surplus partecipi del necessario aggiustamento macroeconomico» entro l'UEM.<sup>29</sup> Sarebbe però illusorio pensare che la Commissione possa ribaltare quest'ordine di cose, solo perché, in astratto, il Regolamento (e gli stessi Trattati) ammettono uno spettro di politiche socio-economiche più ampie del solo mercantilismo tedesco. Il problema a monte di tale squilibrio nel trattamento di stati creditori e debitori sta, invece, nello stesso Regolamento, il quale costruisce un procedimento di sorveglianza macroeconomica in apparenza effettivo, perché dotato di sanzioni (sotto forma di ammende), senza tuttavia dare alcun “peso” ai singoli indicatori (è più grave il persistente surplus commerciale della Germania fuori soglia o il debito pubblico italiano ampiamente oltre la soglia del 60%?), con ciò lasciando alla Commissione un margine di discrezionalità tanto ampio quanto paralizzante, in una condizione di carenza di guida normativa che mai permetterà alla Commissione, ad es., di minacciare in modo credibile la Germania per il suo surplus commerciale eccessivo.<sup>30</sup> Nell'assenza di un sistema politico europeo autonomo da quelli nazionali, alla Commissione non sarà mai permesso di esercitare una credibile pressione sugli Stati ege-

---

<sup>26</sup> L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa*, cit., 14.

<sup>27</sup> *Ibidem*, 15.

<sup>28</sup> *Ibidem*, 14s.

<sup>29</sup> *Ibidem*, 16. Su tale esigenza di simmetria tra obblighi a carico dei Paesi con moneta forte e di quelli a carico dei Paesi con moneta debole, si esprimeva già Paolo Baffi, nella sua duplice veste di Governatore della Banca d'Italia e di negoziatore per l'Italia dello SME (dopo il fallimento del c.d. “serpente monetario”): P. BAFFI, *Il sistema monetario europeo e la partecipazione dell'Italia*, Audizione del governatore della Banca d'Italia alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato del 26 ottobre 1978, in P. CIOCCA, *La moneta e l'economia. Il ruolo delle banche centrali*, Bologna 1983, 263ss., spec. 266.

<sup>30</sup> C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, cit., 317s. La Commissione ha, già per la quarta volta, ritenuto di porre sotto «esame approfondito» la Germania, per gli squilibri che possono derivare anche ad altri Stati (specie dell'Eurozona) per il prolungato *surplus* della bilancia dei pagamenti con l'estero, sottolineando la carenza di investimenti e l'eccesso di risparmi privati: cfr. le Relazioni sul meccanismo di allerta per il 2014, il 2015, il 2016 e il 2017 (COM(2013) 790 final, COM(2014) 904 final, COM(2015) 691 final, COM(2016) 728 final).



moni, quale che sia la discrezionalità che a essa possano riservare le norme dell'ordinamento dell'Unione.

#### **4. I parametri su deficit e debito pubblico e il divieto di *bail-out* sono irragionevolmente rigidi: *falso!***

L'inserimento di parametri addirittura numerici al vertice della piramide dell'ordinamento europeo sembra sovvertire la logica del costituzionalismo, per cui al vertice si pongono principi e solo nei ranghi normativi più bassi, eventualmente, si pongono regole dettagliate.<sup>31</sup> C'è qualcosa di più chiaro di questo a testimoniare dell'ideologia ordoliberal dei Trattati, per cui alla discrezionalità politica si preferiscono le regole rigide? Niente affatto: già nelle disposizioni dei Trattati, si rinvengono chiare tracce della flessibilità di quelle presunte regole numeriche.<sup>32</sup> Anzi, a riprova che il keynesismo non è bandito dai Trattati, proprio all'art. 126.3 TFUE si dà rilievo alla qualità della spesa pubblica che può aver contribuito agli sforamenti, dovendo la Commissione tener conto della destinazione della spesa a investimenti pubblici.<sup>33</sup> Lo stesso art. 126, al par. 2, contiene inoltre clausole derogatorie sufficientemente ampie da consentire la flessibilizzazione di quelle regole numeriche: ivi, infatti, si parla di scostamenti «eccezionali(i) e temporanei(i)», clausole che sono state specificate in maniera sufficientemente ampia dal Regolamento sul c.d. Patto di Stabilità e Crescita.<sup>34</sup> La flessibilità dei Trattati, a tal proposito, è stata confermata dalle nuove modalità di calcolo del deficit, il quale, ai fini del calcolo dell'Obiettivo di medio termine e del raggiungimento dell'equilibrio di bilancio, è valutato in termini "strutturali" e non nominali.<sup>35</sup> Il che permette di tenere conto dell'andamento del ciclo economico (rispetto al quale i Governi nazionali non hanno responsabilità) e dell'inutilizzo incolpevole delle potenzialità di crescita che quel ciclo comporta a danno delle economie nazionali. Si tratta del famigerato calcolo dell'*output gap*, ossia dello scostamento rispetto al c.d. PIL "potenziale", calcolato cioè in regime di pieno im-

---

<sup>31</sup> A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale*, cit., 91ss.; M. DANI, *Numeri e principio democratico*, cit., 107ss.; O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., *passim*, spec. 297ss.

<sup>32</sup> Fra l'altro fissate all'interno di un Protocollo modificabile all'unanimità del Consiglio, senza che sia necessaria la revisione dei Trattati: ...

<sup>33</sup> La reazione pro-austerità dei Governi, i quali hanno avuto la tendenza a tagliare gli investimenti pubblici anziché la spesa corrente, ha comportato effetti prociclici: ma la colpa di ciò non potrebbe essere imputata ai Trattati, stante la lettera dell'art. 126.3 TFUE: C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, cit., 307, in cui si ricorda come Sarebbe stato lo stesso Parlamento europeo a invocare una nuova modalità di calcolo degli investimenti: Risoluzione 8 ottobre 2013 (2013/2042 (INI)).

<sup>34</sup> Regolamento 1466/97, art. 1, in cui si parla di temporanea e grave recessione: ma la valutazione su quanto debba essere grave e quanto possa durare la recessione è chiaramente discrezionale. Dal che risulterebbe che, sebbene sia chiaro che il Patto di stabilità e crescita mira a ridurre il debito pubblico, la strada per raggiungere tale risultato (austerità o anti-austerità) non è affatto predeterminata. La stessa Comunicazione della Commissione sulla flessibilità del 2015 (Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact, COM(2015) 12 final) rispecchierebbe tale ambiguità (in cui pure si conclude per un ricorso eccezionale e limitato a circostanze attentamente delimitate alla flessibilità, al fine di scongiurare l'azzardo morale): C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, cit., 294ss.

<sup>35</sup> Cfr. il Regolamento (UE) n. 1175/2011 che modifica il Regolamento (CE) n. 1466/97 (c.d. Patto di Stabilità e Crescita).

piego dei fattori della produzione. Deficit “strutturale”, PIL “potenziale”: tutte nozioni sufficientemente indeterminate da lasciare ampi spazi di pluralismo ai protagonisti politico-istituzionali della governance europea. Se, infatti, all’*output gap* venisse attribuito un valore elevato (ipotizzando un potenziale di crescita elevato, in presenza di un ciclo economico internazionale non negativo), ecco che il margine di manovra per politiche anticicliche si allarga. Peccato che, almeno fin qui e nonostante le rimostranze di alcuni governi,<sup>36</sup> la Commissione abbia sempre utilizzato metodi di calcolo dell’*output gap* chiaramente anti-keynesiani, dietro i quali non appare azzardato scorgere l’influenza dell’azionista di maggioranza tedesco dell’Eurozona.<sup>37</sup> Ma, ancora una volta, la colpa non sarebbe delle disposizioni iscritte nell’ordinamento dell’Unione.<sup>38</sup>

Venendo poi al famigerato divieto di *bail-out*: la lettura passionata degli articoli 123-125 TFUE non conduce affatto alla conclusione per cui ogni assistenza finanziaria a uno Stato in crisi sarebbe interdetta: i prestiti condizionati, infatti, non posso intendersi in alcun modo equivalenti all’assunzione incondizionata delle obbligazioni contratte dallo Stato debitore, né il subentro nella qualità di debitore.<sup>39</sup>

## 5. Conclusioni: dalla “tolleranza” alla “paura costituzionale”?

A riprova della visione pessimistica qui avanzata, può osservarsi come dall’impostazione “pluralista” dell’interpretazione dei Trattati europei potrebbe persino giungersi a concludere che i tanto famigerati parametri di Maastricht, oppure il vincolo della stabilità dei prezzi, quello del divieto di salvataggio degli Stati, ecc., possono essere letti in maniera tanto flessibile da renderli praticamente privi di ogni capacità orientativa. Il che, in parte, si può anche concedere: con particolare riguardo ai parametri di Maastricht, se il credo politico-

---

<sup>36</sup> Cfr. la lettera inviata dai Ministri economici di Italia, Spagna, Portogallo e Francia il 4 maggio 2017 alla Commissione al fine di rivedere le metodologie di calcolo del PIL potenziale ai fini della definizione del deficit strutturale: A. Barbera, *Il fronte del Sud all’Europa: “Cambiare le regole sui conti”*, *La Stampa* del 5 maggio 2017; già nel Consiglio europeo tenutosi ad Amsterdam il 23 aprile 2016, si era preso l’impegno (non mantenuto) a rivedere i metodi di calcolo del saldo strutturale, concentrandosi su dati meno manipolabili del PIL potenziale, quali l’evoluzione della spesa pubblica.

<sup>37</sup> Il calcolo del PIL potenziale, infatti, risente molto della stima della c.d. “disoccupazione strutturale” (nozione coniata dalla Scuola di Chicago di Milton Friedman, volta a fissare la soglia di disoccupazione oltre la quale le politiche espansive pubbliche produrrebbero occupazione solo nel breve periodo, cagionando al contempo uno stabile accrescimento dell’inflazione): il metodo di calcolo utilizzato dalla Commissione sottostima sistematicamente l’influenza che la caduta della domanda aggregata può avere sulla caduta dell’occupazione (C. COTTARELLI, F. GIAMUSSO, C. PORELLO, *La caduta del Pil effettivo e potenziale dopo la crisi* (4 novembre 2013), *La Voce.info*), rispecchiando evidentemente la visione tedesca che esorcizza i pericoli inflazionistici delle politiche di sostegno alla domanda. Il calcolo per l’Italia fatto dalla Commissione ha visto tale “disoccupazione strutturale” crescere dal 7% del 2007 all’11% del 2014, mentre per la Spagna, esso era giunto addirittura al 21%, costringendo la Commissione ad adottare un metodo *ad hoc* per il Paese iberico, senza però generalizzarlo per non allentare la pressione sulle riforme strutturali degli altri Paesi (cfr. V. SCHMIDT, *The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy. “Governing by the Rules” and “Ruling by the Numbers”*, in M. BLYTH, M. MATTHIJS (eds.), *The Future of the Euro*, New York 2015, nt. 76). Per una critica approfondita, cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 409ss., in cui si evidenziano gli effetti pro-ciclici di tale metodologia.

<sup>38</sup> C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, cit., 299ss.

<sup>39</sup> *Ibidem*, 330s.

economico *mainstream* condiviso dai Governi (e gli elettorati) nazionali dell'eurozona fosse opposto a quello dell'austerità, quegli argini numerici servirebbero a poco. La verità è che quei parametri, proprio per l'immediatezza del messaggio numerico, hanno assunto e assumono una valenza prevalentemente "segnalatica" e "quasi-pubblicitaria" nei confronti dei mercati; la regola non è numerica perché dotata di una qualche fondatezza economicistica (anzi: il numero magico del 3% non ne ha alcuna), ma essa è formulata numericamente proprio per segnalare ai mercati che l'Eurozona si sottomette alla loro disciplina attraverso l'impegno politico collettivo alla lotta all'inflazione e il divieto di monetizzazione del debito pubblico garantito dall'assoluta indipendenza della Banca centrale. Che poi i mercati credano solo a ciò che più loro conviene è testimoniato dal fatto che la disposizione "costituzionale" sul divieto di salvataggio degli Stati non ha impedito per molti anni ai mercati di agire irresponsabilmente (leggi: banche tedesche e francesi che acquistavano titoli pubblici greci), proprio nella consapevolezza che il salvataggio ci sarebbe stato, in barba a qualsiasi clausola antisalvataggio iscritta nei Trattati.<sup>40</sup> Ma se questo è vero, ossia se è vero che i Trattati sono una sorta di colabrodo rispetto alla capacità di annullare la discrezionalità nelle scelte fiscali e di bilancio degli Stati, cos'è che ha garantito e garantisce la "credibilità" della moneta unica e il correlativo impegno alla lotta all'inflazione in tutta l'Eurozona?

L'obiettivo di agganciarsi a una moneta forte (l'euro-marco) è stata la molla che ha condotto Paesi come il nostro a contribuire alla costruzione dell'euro e a entrarvi il prima possibile. Il vantaggio di una moneta forte, però, non è prodotto da un Trattato internazionale con disposizioni draconiane ispirate all'ordoliberalismo. Per controbilanciare l'intrinseca debolezza di una moneta nazionale, dar vita a un'unione monetaria senza stato non sarebbe sufficiente. L'Argentina avrebbe potuto stabilizzare la propria valuta dando vita a un'unione monetaria con gli altri Paesi del Mercosur? Non credo: agganciarsi al vincolo esterno del *currency board* con il dollaro è stata l'ancora di salvezza per l'Argentina, sebbene quella salvezza si sia rivelata effimera. Avremmo potuto, in Italia, aumentare la nostra credibilità dinanzi ai mercati finanziari e rendere più forte la nostra moneta dando vita a un'unione monetaria con i soli Stati europei mediterranei, magari all'interno di un mercato allargato ai Paesi del Nord-Africa? L'aggancio che l'Italia ha voluto strenuamente perseguire negli anni novanta non è stato al sistema dei Trattati, nell'illusione che quelli avrebbero avuto, per loro fattura intrinseca, le qualità necessarie e sufficienti a offrire credibilità al sistema monetario e alle finanze pubbliche, bensì alla reputazione dello Stato egemone. Se si adotta il punto di vista della credibilità rispetto ai mercati, si può concludere che l'ancora del sistema non è tanto la forza dei Trattati europei, bensì l'affidabilità storica della nazione egemone, rispecchiata dalla forza del marco. Quest'affidabilità è data anche dal sistema giuridico-costituzionale tedesco, ma

---

<sup>40</sup> Come in un gioco delle parti, da un lato gli Stati membri hanno voluto vedere nei mercati dei capitali il meccanismo "inducente" che avrebbe risolto il problema dell'eterogeneità delle economie nazionali vincolate entro un'unione monetaria (afflusso di capitali dal centro alla periferia, favorendo investimenti infrastrutturali in quest'ultima), deresponsabilizzando così il ruolo delle politiche pubbliche e bypassando la lacuna dell'unione politico-fiscale; dall'altro lato, i mercati hanno a loro volta giocato d'azzardo, immaginando l'esistenza di una rete di protezione collettiva implicita tra gli Stati dell'Eurozona, che in realtà gli Stati avevano volutamente ommesso di istituire nei Trattati.

risiede in primo luogo nella radicata cultura della stabilità condivisa da tutto il popolo tedesco, rispecchiata dalle relazioni industriali non conflittuali e dalla moderazione salariale.<sup>41</sup> Una volta scoperto, però, che quel tipo di ancoraggio alla nazione egemone comporta dei costi elevati per gli stati a debole credibilità e con struttura economica differente, l'opzione "Argentina" non è facilmente raggiungibile, anche qualora quei costi diventassero elevatissimi. L'esempio greco sta a dimostrarci quanto un'unione monetaria sia lontana da un "currency board": sganciarsi dal dollaro per l'Argentina è stato possibile, seppure non indolore.<sup>42</sup> Uscire dall'euro, magari attraverso decisioni coinvolgenti direttamente la popolazione (il famoso "referendum sull'euro" originariamente sbandierato dai Cinque Stelle), equivarrebbe a lasciar scatenare i mercati per un periodo insostenibilmente lungo (il tempo necessario per ricostituire le strutture monetarie nazionali). Un'opzione equivalente a dichiarare con mesi di anticipo una forte inflazione e conseguente svalutazione della moneta.<sup>43</sup> Dunque, meglio restare nell'Unione monetaria europea che farsi massacrare dai mercati. Se questo è vero, però, è anche vero che, nella perdurante assenza di solidarietà para-federale europea, la forza che tiene uniti gli Stati del sud ai c.d. "Stati core" dell'euro non è la "tolleranza costituzionale" di cui un tempo discorreva Joseph Weiler,<sup>44</sup> bensì la pura e semplice paura, un concetto da cui difficilmente potremmo costruire eleganti modelli istituzionali aggiungendovi l'aggettivo "costituzionale".

L'attuale fase di ripresa della crescita potrebbe rimettere in discussione tutto questo: il fatto è che i problemi che furono alla base della crisi dell'euro sono ancora pressoché tutti lì e che, quindi, si tratterebbe semplicemente di tornare a farsi distrarre dalla c.d. "output legitimacy".<sup>45</sup> Ma la legittimazione attraverso i risultati, come s'è visto con la crisi, è fragile e fa aggio sul fatto che la gente sia disposta a farsi distrarre dall'andamento positivo dell'economia, così da dimenticare la perdita quasi irreversibile della sovranità politica. Ulteriore motivo di fragilità è dato dal fatto che un modello come quello tedesco, guidato dai surplus con l'estero, dipende grandemente dall'andamento dei mercati internazionali (i critici dicono: profittare del keynesismo altrui, sia esso pubblico o privato).<sup>46</sup> Se la forza della struttura industriale della Germania è tale da permetterle di affidare le proprie sorti alle esportazioni, deprimendo i propri consumi e investimenti interni, non così avviene per gli Stati satelliti, specie quelli del Sud-Europa. Sotto altro profilo, questo tipo di modello economico sta producendo una crescita senza equità, con il proliferare di sacche di dissenso tra coloro che sono tagliati fuori dalla ripresa o che comunque temono il futuro, persino nello Stato egemone

---

<sup>41</sup> Cfr. L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino 2002.

<sup>42</sup> Cfr. D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, Roma-Bari 2011, 206ss.; G. INGHAM, *La natura della moneta* (2004), Roma 2016, 268ss.

<sup>43</sup> Cfr. S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, cit., 308.

<sup>44</sup> J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa* (1999), Bologna 2003, 523ss.

<sup>45</sup> Cfr. V. SCHMIDT, *The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy*, cit., che punta l'attenzione sul diverso concetto di *throughput legitimacy*, ossia su una legittimazione attraverso la trasparenza e democraticità delle procedure dell'UE. Cfr. anche N. LUPO, G. RIVISECCHI, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e la valutazione delle politiche euro-nazionali di bilancio*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUZZAROTTI (cur.), *La legge dei numeri*, cit., 114ss.

<sup>46</sup> S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, cit., 241s.

che meglio ha convissuto con la crisi.<sup>47</sup> Un pluralismo dei Trattati che affida il bilanciamento dei valori e la mediazione degli interessi (e dei capitali privati: cfr. *supra*), alle intese sotto-banco tra il vertice della BCE e il Capo di Governo della Nazione egemone non sembra piacere neppure a una buona parte dei cittadini di questa stessa Nazione. Dunque, o quel pluralismo è una mera apparenza, o esso è affidato a istituzioni che non possono permetterselo se non nel breve termine e dinanzi alla minaccia del crollo imminente.

L'illusione di potere compensare l'equilibrio intrinseco in un sistema politico pluralista di livello federale con l'equilibrio costituito dal tadem "franco-tedesco" è stata spazzata via dall'andamento della crisi e della situazione politica interna al Paese (la Francia) cui storicamente era affidato il ruolo di calmierare la rigidità del modello economico-sociale tedesco. In assenza della costruzione di un sistema politico europeo, tutti gli eventuali spazi di pluralismo rinvenibili nei Trattati vigenti o in quelli che verranno, saranno destinati a restare vuoti e l'unica direzione possibile dell'integrazione economica sarà quella (da sempre) preferita dallo Stato egemone. L'aggravante è data dal fatto che l'utilizzo in chiave di sorveglianza anziché di solidarietà dei poteri e delle istituzioni della "costituzione economica europea"<sup>48</sup> non sembra poter produrre altro che reciproca diffidenza tra i popoli europei, così da ostacolare anziché facilitare la costruzione di una sfera pubblica e uno spazio politico autenticamente europei.

---

<sup>47</sup> M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino 2017, 112s., in cui si sottolinea come la Germania degli ultimi anni abbia fatto registrare livelli record di diseguaglianze (lo 0,76 dell'indice Gini, contro un media europea dello 0,67, già cresciuta rispetto al passato); riguardo all'ascesa del partito "populista" Alternative für Deutschland (AfD), ivi si sottolinea come tra gli slogan di quest'ultimo vi sia la chiusura delle frontiere ai migranti ma anche la fine dell'euro, il che è spiegabile in virtù del fatto che, a differenza della lira o della dracma, il marco rappresentava per i tedeschi un sostituto della patria, un luogo, più che un'astrazione: *ibidem*, 110 (in cui si cita l'economista tedesco Hans Wittgenstein).

<sup>48</sup> Cfr. R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea: processo costituente e governance economica*, Bologna 2015, 335.