

# IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ  
DI SIENA  
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 18 - dicembre 2018

IL 'DIRITTO EUROPEO DELLA CRISI'  
ECONOMICO-FINANZIARIA E LE PROSPETTIVE  
FUTURE DELL'UNIONE EUROPEA TRA TEORIE  
ECONOMICHE E EVIDENZE EMPIRICHE

Giampaolo Gerbasi

## IL 'DIRITTO EUROPEO DELLA CRISI' ECONOMICO-FINANZIARIA E LE PROSPETTIVE FUTURE DELL'UNIONE EUROPEA TRA TEORIE ECONOMICHE E EVIDENZE EMPIRICHE<sup>°</sup>

**Giampaolo Gerbasi**

*Professore associato di Diritto pubblico comparato,  
Università della Calabria*

*Nel constatare come l'odierno fenomeno migratorio incida profondamente sugli assetti degli ordinamenti, si ritiene che lo straniero - si usa volutamente questa accezione generica - e, in particolare, la sua accoglienza, non debbano essere concepiti come una sfida, in quanto quest'ultima implica normalmente un vincitore e un perdente. Più precisamente, rispetto al tema dell'immigrazione, in genere si presuppone che il vincitore siano lo Stato e i cittadini, e il perdente lo straniero. Tale sfida, nella ricerca di un equilibrio fra l'apertura incondizionata all'immigrazione e la ostile e rigida chiusura dei territori, se gestita erroneamente, potrebbe anche condurre a una progressiva frammentazione della cittadinanza, alla dissoluzione del principio della sovranità statale e a una crisi della territorialità. Si vuole invece qui dimostrare come sia più opportuno affrontare l'immigrazione quale opportunità per le democrazie costituzionali e per il processo di integrazione europea.*

*Ascertaining that today immigration phenomenon has considerable effects on legal systems, the paper aims to demonstrate that foreigner and, in particular, his hospitality, should not be conceived as a challenge. In fact, if we analyze it such a challenge, it suggests an opposition and a hostility between a winner (which normally is the State and the citizens) and a loser (which is the foreigner). Furthermore, it implies a dichotomy between an unconditional openness to immigration and the hostile and rigid closure of the territories, and, at the same time, it could also lead to a "fragmentation" of citizenship and to the "dissolution" of the state's sovereignty. Therefore, it is more appropriate to interpret it as a chance and an opportunity for constitutional democracies and for the process of European integration.*

### **Sommario:**

1. Premessa
2. Le scelte fondamentali del sistema dei trattati sull'Unione economica e monetaria (UEM), tra influenza e impiego politico legittimante di alcune teorie economiche
3. La persistente influenza delle teorie ordoliberali e monetariste sulle strategie di crisis prevention e di crisis management
3. Le prospettive future dell'Unione che ci viene consegnata dal 'diritto europeo della crisi' alla prova dei 'fatti' tra stabilità finanziaria, competitività, crescita economica e solidarietà
5. Brevi osservazioni conclusive

---

<sup>°</sup> Saggio sottoposto a double-blind peer review.

## 1. Premessa

Nell'attuale stagione, che potremmo definire delle crisi/sfide multiple, il processo di integrazione europea risulta sottoposto a inedite tensioni che hanno inferto una dura battuta d'arresto al relativo approfondimento e ai connessi sviluppi unificanti. Basti richiamare la crisi economico-finanziaria e della zona euro, la drammatica recrudescenza di eventi terroristici e la riemersione della questione sicurezza, la messa in discussione in alcuni Stati membri delle acquisizioni proprie dello Stato costituzionale di diritto, la tragicità degli inarrestabili flussi immigratori da Stati terzi e la connessa problematica dei richiedenti forme di protezione internazionale nonché l'incremento senza precedenti della circolazione dei cittadini europei nei confini territoriali sempre più estesi dell'Unione. Nel loro fare sistema, tali problematiche hanno alimentato il risveglio degli egoismi nazionali e lo sviluppo di nuove spinte asimmetriche che, mettendo a dura prova la capacità dell'Unione europea di individuare soluzioni condivise e realmente efficaci in una prospettiva non meramente congiunturale, rischiano di sfociare in una vera e propria frantumazione del complessivo edificio europeo.

Secondo uno dei padri fondatori del processo di integrazione europea *“L'Europa non verrà costruita tutta ad un tratto. Verrà costruita nelle crisi e sarà il risultato delle soluzioni adottate in quelle crisi”*. Tale affermazione di Jean Monnet risulta di estremo interesse e di rilevante attualità se si considera la tempestiva e persistente attenzione della dottrina (non solo giuridica) alle sollecitazioni degli avvenimenti occorsi negli ultimi anni. Limitando l'attenzione alla crisi economico-finanziaria più profonda del secondo dopoguerra, giova osservare che essa, scoppiata negli Stati Uniti nel biennio 2007-2008 e in breve tempo propagatasi anche in Europa, affonda le proprie radici in una *“pluralità di contestuali fallimenti, a cominciare da quello del mercato”*<sup>1</sup>, in particolare del settore bancario. In un inestricabile intreccio accentuato dai crescenti attacchi speculativi sferrati dal mercato globale, esso si è poi esteso a quello di alcuni Stati dell'area mediterranea emblematicamente rappresentato dalla crisi dei relativi debiti sovrani<sup>2</sup>. Di talché, l'incidenza della crisi sull'UE ha condotto all'adozione di incisivi processi di riforma che hanno interessato principalmente il profilo dei

---

<sup>1</sup> Così G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, 1086.

<sup>2</sup> Cfr. SICLARI, *“Condizionalità” internazionale e gestione delle crisi dei debiti sovrani*, in *federalismi.it*, 2015.

rapporti tra diritto e economia, tra intervento pubblico e mercato e, dunque, la “Costituzione” economica europea (e quelle nazionali) nonché la relativa *governance*.

Quale Unione, e in particolare quale Unione economica e monetaria (UEM), ci viene consegnata dal ‘diritto europeo della crisi’<sup>3</sup>? Quest’ultimo ha accentuato la prevalenza di istanze competitive e di concorrenza fra Stati e relative regole o ha anche innestato istituti che alimentano nessi e istanze di solidarietà tra cittadini europei e Stati membri (e all’interno di questi)?

Nel tentativo di rispondere ai quesiti formulati si procederà, sia pur in maniera essenziale, con una preliminare riflessione sulle scelte fondamentali che caratterizzano il sistema dei trattati, con particolare riferimento all’UEM, e sul relativo nesso con alcune dottrine economiche le quali, sebbene inquadrare in scuole di pensiero diverse, esprimono comunque significative convergenze in ordine alla configurazione del rapporto tra poteri pubblici e società, tra interventismo pubblico e mercato. Ciò ci consentirà di verificare se e in che misura, a fronte di un quadro pattizio rimasto per gran parte immutato, il ‘diritto europeo della crisi’ ma anche i recenti tentativi di rilancio della crescita nell’UE ne seguono le coordinate essenziali tenendo altresì presente le indicazioni di altre dottrine economiche *oscurate* in sede di formazione e revisione del diritto primario dell’UE. Infine, nelle osservazioni conclusive si passerà la parola ai “fatti” emersi nel corso della crisi, ma osservabili per gran parte tutt’oggi. Tale necessità è frutto della consapevolezza anche metodologica che solo facendo “parlare di più i fatti, che sono quelli che contano”<sup>4</sup>, può valutarsi serenamente il grado di efficacia del diritto europeo ‘anti-crisi’ nonché delle misure e degli itinerari di riforma prefigurati sotto l’egida della Commissione *Juncker* rispetto alle diverse problematiche e alle evidenze empiriche emerse nel corso e a seguito dell’emergenza economico-finanziaria.

---

<sup>3</sup> Giova precisare che con l’espressione ‘diritto europeo della crisi’ si vuole fare riferimento solo ad alcuni degli strumenti giuridicamente eterogenei predisposti dalle istituzioni dell’Unione, ma anche dagli Stati membri mediante appositi trattati internazionali, per fronteggiare le diverse problematiche poste dalla crisi economico-finanziaria propagatasi in Europa soprattutto a partire dal biennio 2010/2011.

<sup>4</sup> Così CASSESE, *Conclusioni*, in ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016, 393.

## 2. Le scelte fondamentali del sistema dei trattati sull'Unione economica e monetaria (UEM), tra influenza e impiego politico legittimante di alcune teorie economiche

Ben prima della crisi, nel dibattito scientifico, tanto tra gli economisti che tra i giuristi, è gradualmente emerso un orientamento tendente a mettere in seria discussione quel “paradigma di impronta spiccatamente liberista”<sup>5</sup> che, innestandosi gradualmente nelle scelte di governo dell'economia già a partire dagli anni '80 del secolo scorso, è stato successivamente consacrato nel diritto primario sovranazionale. Le innovazioni introdotte a Maastricht nel 1992 (attuata e irrigidite con il Patto di stabilità e crescita del 1997, e sostanzialmente riprodotte nel Trattato di Lisbona sottoscritto nel 2007, sebbene in un quadro di maggiore valorizzazione di obiettivi sociali<sup>6</sup>) hanno incrinato il “compromesso costituzionale tra economia e politica”<sup>7</sup> conseguito nei primi trattati del processo integrativo (magnificamente raffigurato dall'immagine “Smith all'estero, Keynes in patria”). Più precisamente, il percorso tracciato a Maastricht e le relative scelte fondamentali hanno gradualmente eroso la combinazione e la convivenza, sia pur declinata in termini di reciproca separazione, dei principi dell'economia di mercato (connessi alla costruzione del mercato interno) con gli strumenti di garanzia dello Stato sociale<sup>8</sup>. I primi, affidati al presidio e al rispetto delle regole di concorrenza da parte rispettivamente delle istituzioni sovranazionali e di quelle statali secondo il metodo dell'integrazione negativa; i secondi, ancorati alle diversità dei *welfare* nazionali.

La fissazione di limiti quantitativi in relazione al rapporto tra debito, disavanzo pubblico e Pil degli Stati membri (ora contenuti nel protocollo n. 12 allegato al TFUE), riflette la preminente necessità di fissare le regole del

---

<sup>5</sup> Così, G.F. FERRARI, *Stato e mercati: quali rapporti dopo la crisi*, in *Dir. Pubbl. comp. eur.*, 2010.

<sup>6</sup> PINELLI, *Il preambolo, i valori, gli obiettivi*, in BASSANINI - TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 71.

<sup>7</sup> Tale “compromesso originario” e la peculiare ripartizione di competenze tra livelli nazionali e istituzioni comunitarie cui esso ha dato luogo sono riconducibili in particolare al modello teorico elaborato dalla scuola ordoliberalista tedesca. Sulle significative “affinità tra le molteplici prescrizioni dell'ordoliberalismo e la costruzione della Comunità economica europea del 1957”, cfr. GIUBBONI, *Modelli sociali nazionali, mercato unico europeo e governo delle differenze. Appunti sulle trasformazioni della Costituzione economica comunitaria*, in *astrid-online.it*, 4 ss.

<sup>8</sup> Sulla complementarità fra attuazione dello Stato sociale e costruzione del mercato, concretizzatasi sulla base di percorsi paralleli, cfr. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003, 17.

gioco chiamate a limitare l'interventismo pubblico, a presiedere al processo economico e a garantire il corretto funzionamento di una economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Per ciò che concerne i contenuti e il relativo nesso con l'assorbente obiettivo della "stabilità dei prezzi" (affidato, come vedremo, alla cura della BCE), quelle regole quantitative esprimono inoltre un evidente rifiuto delle politiche economiche e di bilancio (discrezionali ed espansive) di stampo *keynesiano* siccome ritenute produttive nel lungo periodo unicamente di inflazione. In tal modo, la dottrina delle regole, che in relazione al principio della concorrenza ha condotto sì alla previsione di divieti gravanti sugli Stati membri ammettendosi tuttavia a certe condizioni alcune eccezioni (come nel caso del divieto degli aiuti di Stato), si è estesa al complessivo governo (*rectius, governance*) dell'economia (comprensivo delle politiche economiche degli Stati membri coordinate a livello sovranazionale e della politica monetaria assegnata alla competenza della BCE).

Pertanto, alle regole poste a garanzia del principio di libera concorrenza ma anche per far fronte ai "fallimenti (equitativi ed allocativi) del mercato" (cui sono connessi il regime delle c.d. *essential facilities*, dei servizi di interesse generale e di interesse economico generale ecc.)<sup>9</sup>, si aggiungono puntuali vincoli quantitativi delineanti un percorso di graduale e sostanziale erosione della sovranità degli Stati membri e della relativa discrezionalità nella conduzione delle politiche economiche e sociali. Si aggiunge pertanto un tassello fondamentale nella costruzione della "Costituzione" economica europea secondo un modello orientato al mercato, alle libertà economiche individuali, all'interventismo pubblico "pro-concorrenza" e alla stabilità macroeconomica (e monetaria); un modello che, ispirato da specifiche dottrine e teorie economiche (di matrice ordoliberal e monetarista), viene assunto come particolarmente efficace rispetto agli obiettivi di una maggiore crescita economica e di più elevati livelli di benessere individuale e collettivo.

Strettamente coerenti a tale impostazione e alla dottrina delle regole, sono anche la clausola del *no bail out*, che preclude all'Unione e agli Stati membri di farsi carico degli impegni assunti da un altro Stato membro (art. 125 TFUE), e il divieto per la BCE e per le banche centrali nazionali di acquistare direttamente (e, dunque, nel mercato primario) titoli di debito degli Stati membri (art. 123 TFUE). Tali divieti costituiscono il cuore della

---

<sup>9</sup> CERRI, *Le vie di un "europeismo possibile" (ed auspicabile)*, in CERRI (a cura di), *L'Europa a un punto critico*, Roma, 2018, 64 s.

Comunità di Stabilità<sup>10</sup> che, coerentemente agli assiomi ordoliberali e soprattutto monetaristi, non può che essere apolitica<sup>11</sup>. Essi, sancendo il principio della responsabilità degli Stati nella gestione delle rispettive finanze pubbliche<sup>12</sup> e riconnettendo il finanziamento dei relativi debiti pubblici alle logiche e al controllo dei mercati finanziari, sono evidentemente preordinati a scongiurare condotte di *moral hazard* nella definizione delle politiche statali di bilancio che potrebbero pregiudicare il rispetto di uno dei principi direttivi delle azioni degli Stati membri e dell'Unione, quello delle "finanze pubbliche sane", che, unitamente agli altri indicati nell'art. 119 TFUE, par. 3 ("prezzi stabili, condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile") sono chiamati a favorire "un'efficace allocazione delle risorse" (ex art. 120 TFUE) e, per il suo tramite, il perseguimento delle finalità indicate nell'art. 3 del TUE (tra le quali è annoverata anche una "crescita economica equilibrata") nell'ambito di un'economia sociale di mercato fortemente competitiva. L'assunto, invero non supportato da chiare evidenze empiriche, è che un'efficace allocazione delle risorse costituisca "una sorta di optimum raggiungibile solo con politiche" compatibili con quei principi direttivi<sup>13</sup>.

Rispetto alla definizione della *governance* economica europea e alle relative ascendenze ordoliberali e monetariste, una parte della dottrina (economica ma non solo)<sup>14</sup> ha messo in rilievo come in realtà più che di una passiva introiezione di "verità economiche" in regole giuridiche si sia trattato piuttosto di una operazione funzionale all'obiettivo politico di alimentare istanze competitive e forme di concorrenza fra Stati e le rispettive regole. Si sarebbero in tal modo create le pre-condizioni per conseguire posizioni di "egemonia" da parte di alcuni Stati e dei relativi sistemi economici rispetto ad altri con conseguenti ricadute in termini di maggiori asimmetrie e divaricazione tra gli stessi (di natura economica ma anche

---

<sup>10</sup> Così, C. CARUSO, *Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*, in *forumcostituzionale.it*, 2015, 5 s., il quale osserva che "la Comunità di stabilità non si fa carico di tutti i potenziali interessi della collettività europea, ma solo delle istanze funzionali alla realizzazione di un mercato altamente integrato ad ispirazione concorrenziale".

<sup>11</sup> Cfr. C. JOERGES, *EuropÈs economic constitution in crisis and the emergence of a new constitutional constellation*, in J.K. FOSSUM-A.J. MENENDÉZ (a cura di), *The European Union in Crisis or the European Union as Crises*, Arena Report, 2, 2014, 290.

<sup>12</sup> F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, 341 s.

<sup>13</sup> Così C. CARUSO, *Vincoli di bilancio*, cit., 4.

<sup>14</sup> BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *costituzionalismo.it*, 2011, 11 ss.

sociale). Ciò spiegherebbe perché la dottrina delle regole quantitative abbia attecchito prepotentemente sul solo piano del disavanzo e del debito pubblico degli Stati membri (rispettivamente del 3 e del 60% rispetto al Pil) ma non su quello, particolarmente rilevante ai fini di una crescita equilibrata e stabile dell'intera eurozona (cui pure fa riferimento l'art. 3 TUE), della bilancia dei pagamenti. Solo i primi e non quest'ultima costituiscono "un vero e proprio assillo nel diritto sovranazionale"<sup>15</sup>. Infatti, sebbene annoverata tra i principi direttivi dell'azione dell'UE e degli Stati membri, il TFUE non si spinge a prescrivere all'interno della bilancia dei pagamenti puntuali regole quantitative per quanto riguarda l'indebitamento estero dei Paesi dell'Eurozona<sup>16</sup>; esso si limita piuttosto a richiamare una più generica necessità di una bilancia dei pagamenti *sostenibile* attribuendo pertanto maggiore discrezionalità alle rilevanti politiche degli Stati membri e minore rilievo all'integrazione negativa condotta sulla base di specifici parametri quantitativi.

È indubbio che la mancata fissazione di una specifica soglia in tale ambito risulti coerente con l'obiettivo del mercato unico (e con le teorie che ne hanno alimentato la realizzazione). Ove non collocata all'interno del diritto primario dell'UE, la previsione di puntuali e stringenti limiti alla libertà di circolazione dei capitali – che di per sé è assunta come produttiva di crescita – risulterebbe con esso confliggente. D'altra parte, la circostanza che il Trattato esprima la consapevolezza dell'importanza che la bilancia dei pagamenti riveste ai fini di una efficace (ed equilibrata) allocazione delle risorse e in funzione degli obiettivi di cui all'art. 3 TUE, come si evince dalla sua elevazione a principio direttivo dell'azione dell'UE e degli Stati membri, senza indicare un puntuale vincolo all'indebitamento estero dei Paesi della zona euro, conferma implicitamente il nesso tra l'assenza di tale scelta e la volontà (politica) di creare una concorrenza e una competizione regolativa fra Stati e, con essa, le condizioni di egemonia economica di alcuni paesi su altri in un contesto caratterizzato da profondi squilibri economico-sociali.

Le osservazioni da ultimo formulate offrono una idonea chiave di lettura del rapporto tra le teorie economiche e le scelte che hanno dato luogo agli

---

<sup>15</sup> Per riprendere l'espressione di M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2017, 50.

<sup>16</sup> BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, cit. Peraltro, una parte della dottrina economica individua proprio negli squilibri dei conti esteri, che dividono l'Europa fra creditori e debitori, una delle principali ragioni della crisi nell'UE. Cfr., almeno, L. FANTACCI – A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *costituzionalismo.it*, 2013.



“errori di costruzione” dell’euro e alla “costituzionalizzazione del monetarismo” (oggetto di risalenti rilievi critici nella letteratura scientifica)<sup>17</sup>. Occorre, infatti, precisare che la creazione dell’Unione monetaria in assenza di una Unione fiscale è stata possibile anche grazie ad un impiego legittimante delle teorie elaborate dalla Nuova Macroeconomica Classica (Nmc)<sup>18</sup>. Più precisamente, il richiamo di queste ultime ha consentito di legittimare sul piano teorico l’impianto accolto nel diritto primario dell’UE a fronte dell’acclarata incompatibilità di quest’ultimo non solo con gli assunti delle scuole nekeynesiane (che, configurando come inscindibile il legame tra Unione fiscale e monetaria, risultavano in quella fase politicamente improponibili) ma anche con la teoria delle Aree valutarie ottimali formulata nei primi anni ’60 dello scorso secolo dal premio nobel Mundell. Dottrina, quest’ultima, postulante la necessaria presenza per un’area valutaria unica di requisiti essenziali di omogeneità (evidentemente inesistenti nella istituenda Eurozona) al fine di porre al riparo il relativo sistema economico da devastanti shock asimmetrici<sup>19</sup> che l’innesto di una moneta comune in un contesto caratterizzato da strutturali divergenze economico-sociali avrebbe comunque potuto produrre in assenza di una comune politica economica europea in grado di armonizzarsi con la politica monetaria sovranazionale. Cosicché, gli assunti della Nmc (che portano alle estreme conseguenze le idee dei monetaristi) “si prestavano perfettamente al gioco di sdrammatizzare le contraddizioni dell’impianto europeo” consentendo “di presentare il modello europeo non come una “incompiuta”, ma come un assetto che, solo garantendo la stabilità monetaria, avrebbe potuto condurre alla maggiore crescita economica possibile”<sup>20</sup>.

Sulla base, dunque, di tale impiego legittimante della Nmc, il sistema dei trattati ne ha recepito alcuni assunti funzionali all’obiettivo di una maggiore crescita<sup>21</sup> tra i quali l’attribuzione alla BCE di un elevato grado di

---

<sup>17</sup> LIGUSTRO, *La crisi dell’euro, i nuovi “pilastri” dell’Unione economica e monetaria europea e il futuro della moneta unica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2012, XVIII.

<sup>18</sup> È quanto si evince dall’interessante analisi di MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.*, 2013, 512-519.

<sup>19</sup> Sul punto, cfr. BRESOLIN, *Cicli del pensiero economico e cicli dell’economia: la politica europea nella crisi*, in ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa*, cit., 167-172.

<sup>20</sup> Così ANTONINI, *Introduzione. I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in ID., cit., 15 s.

<sup>21</sup> Sul punto, cfr. E. PAPARELLA, *La BCE e l’ambivalente uso dell’indipendenza nella crisi della zona euro*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2016, 3 ss., e bibliografia ivi citata.

indipendenza rispetto agli organi di governo sovranazionali e nazionali e la rigida perimetrazione del relativo mandato di politica monetaria all'obiettivo della stabilità dei prezzi. Quest'ultima viene in tal modo elevata a vera e propria *grundnorm*<sup>22</sup> dell'architettura che regge la "Costituzione economica e monetaria" dell'UEM consacrando la sostanziale primazia della politica monetaria rispetto alle politiche economiche statali e configurando in termini di residualità l'impiego della prima a sostegno delle politiche generali nell'Unione e fatto comunque salvo il preminente obiettivo della stabilità dei prezzi (art. 127 TFUE). Così configurato, tale assetto istituzionale è stato presentato e ritenuto come idoneo a soddisfare le istanze di maggiore crescita economica e competitività avanzate dalla realizzazione del mercato unico e dalle relative dinamiche di funzionamento. In tal senso, può affermarsi che l'Unione economica e monetaria (UEM) ha costituito una specifica forma di completamento del mercato interno. Un completamento che è stato tuttavia affidato ad una serie di congetture che, come la crisi economica ha ampiamente dimostrato, non hanno avuto sostanziale riscontro nella realtà o comunque si sono concretizzate in forme decisamente asimmetriche dando luogo ad una accentuazione della divaricazione fra le economie dei paesi dell'eurozona. Così per quanto riguarda l'ipotesi secondo cui l'abbandono della flessibilità a favore della rigidità del cambio sarebbe stata compensata da una serie di elementi come una perfetta mobilità dei fattori di produzione, una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro, una convergenza fiscale; ma la medesima sorte è toccata anche all'altra ipotesi, strettamente connessa alla prima, che un convergente tasso di inflazione tra i paesi della zona euro avrebbe evitato squilibri macro-economici tra gli stessi (evitando in tal modo *surplus* nelle esportazioni di merci e capitali nei paesi con minore inflazione rispetto a quelli con più elevati tassi di inflazione). In sintesi, la scommessa politica della moneta unica di realizzare in futuro i requisiti essenziali di omogeneità indicati da Mundell (che corrispondono in gran parte agli obiettivi connessi alle tanto invocate riforme strutturali), in assenza di una politica economica europea in grado di armonizzarsi con la politica monetaria della BCE, è stata travolta dalle intemperie prodotte dalla irruzione della crisi dei mutui *subprime* e dalla relativa trasformazione in crisi dei debiti sovrani. In tale rinnovato contesto, sono emersi drammaticamente la fragilità dell'assetto istituzionale dell'UEM e gli squilibri significativi di fatto esistenti tra le economie dei paesi membri e nelle relative bilance di pagamento fino ad allora compensati dall'afflusso di

---

<sup>22</sup> A. MANZELLA, *Il «vincolo europeo» sul governo dell'economia*, in AA.VV., *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, 1489.

capitali sotto forma di sottoscrizione di titoli di stato nei paesi periferici dell'eurozona.

Il vaso di Pandora è stato scoperto; la speranza è stata riposta nel "diritto europeo della crisi".

### **3. La persistente influenza delle teorie ordoliberali e monetariste sulle strategie di crisis prevention e di crisis management**

La crisi ha certificato le lacune e le contraddizioni di un sistema di *governance* economica e monetaria fondato sull'assunto per cui ai fini di una equilibrata crescita economica e della coesione sociale fosse bastevole la salvaguardia della stabilità dei prezzi, della moneta e di finanze pubbliche sane. Nella stagione dell'emergenza economico-finanziaria, la trasformazione del debito privato in crisi "del debito sovrano" dei paesi periferici, da un lato, e le spinte distorsive provenienti dalla finanza speculativa hanno prodotto un arresto asimmetrico della crescita economica e sociale e un approfondimento degli squilibri tra i Paesi dell'eurozona. Al cospetto di ciò, l'UE si è trovata priva di antidoti e di strumenti di gestione adeguati. L'assenza di un sistema di integrazione fiscale e di idonee basi giuridiche ispirate ad un efficace spirito solidarista<sup>23</sup> hanno precluso interventi perequativi a favore dei Paesi gravati da crescenti *deficit* impendendo altresì la possibilità di compensare il divieto per la BCE e per gli Stati membri di intervenire in soccorso del crescente debito pubblico degli Stati periferici. Cosicché, "la crisi economica, si è tradotta, ben presto, in una crisi istituzionale inseritasi nello iato, aperto a Maastricht, tra direzione della politica monetaria e gestione delle politiche economiche" (fiscali e di bilancio)<sup>24</sup>.

In tale contesto, i rimedi escogitati, come è noto, sono stati posti in essere con atti tipici di diritto derivato, con accordi internazionali tra Stati membri

---

<sup>23</sup> In effetti, in tale ambito l'unica disposizione dei trattati espressiva del principio di solidarietà (l'art. 122, par. 2 TFUE, contemplante la possibilità per l'UE di accordare a determinate condizioni assistenza finanziaria agli Stati membri interessati da calamità o da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo) in presenza di un bilancio europeo fondato su poche risorse proprie dell'Unione ha esibito il suo limitato rilievo in occasione della relativa attuazione con il regolamento UE/2010/407 istitutivo del *European Financial Stabilization Mechanism* (EFSM) attivato per programmi transitori di sostegno a favore di Grecia, Irlanda e Portogallo.

<sup>24</sup> C. CARUSO, *Vincoli di bilancio*, cit., 6.

dalle caratteristiche assolutamente originali<sup>25</sup> e sulla base di strumenti non convenzionali di politica monetaria sperimentati dalla BCE. Si tratta ora di verificare, sia pur in termini essenziali, se le significative innovazioni introdotte dal diritto europeo della crisi e le inedite misure della BCE risultano coerenti o meno con i paradigmi teorici accolti nel sistema dei trattati e se esse sono sintomatiche delle lacune e delle aporie in esso presenti. A tal fine, saranno brevemente raffrontate le principali misure e riforme adottate rispettivamente nell'ambito della strategia di *crisis prevention* e nel quadro delle politiche di *crisis management*<sup>26</sup>. L'avvertenza preliminare è che i due ambiti di intervento, come avremo modo di vedere, si presentano talvolta strettamente intrecciati sul piano formale oltre che su quello materiale.

Per quanto riguarda la strategia di *crisis prevention*, è noto che l'errata diagnosi sulle ragioni della crisi (ricondotte prevalentemente alla fragilità dei conti pubblici dei c.d. Stati periferici dell'UEM)<sup>27</sup>, ha condotto all'introduzione di rimedi tesi all'irrigidimento delle politiche di bilancio e delle procedure di sorveglianza multilaterale (di cui agli artt. 121 e 126 TFUE). In tale ambito, sono state apportate significative innovazioni alla *governance* economica europea innanzitutto grazie ad un vigoroso rafforzamento del braccio preventivo e di quello correttivo/successivo del Patto di stabilità e crescita. Il tentativo è stato quello di perseguirne le finalità (appunto di stabilità e crescita) rendendo quanto più possibile effettiva la tradizionale ricetta incentrata sulla "coppia magica" austerità e

---

<sup>25</sup> Cfr., fra gli altri, G. NAPOLITANO, *L'incerto futuro della nuova governance europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 145 ss. il quale, in relazione ai due trattati internazionali firmati nel 2012 (concernenti rispettivamente il MES e il *Fiscal Compact*), osserva che, pur essendo provvisoriamente tenuti al di fuori del sistema di diritto dell'UE, essi prevedono per il loro funzionamento un significativo ruolo delle istituzioni europee, salvo che per il Parlamento europeo, sì da configurarsi come "ibridazione" tra gli strumenti del diritto internazionale e quelli dell'UE.

<sup>26</sup> Tale distinzione, oltre che ormai di comune impiego nella letteratura scientifica, è suffragata anche da alcune precisazioni rinvenibili nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione secondo cui alcune disposizioni normative hanno natura preventiva in quanto sono dirette "a ridurre per quanto possibile il rischio di crisi del debito sovrano"; in tal senso, esse si distinguono da altre norme e strumenti che invece mirano a "gestire crisi finanziarie che potrebbero sopravvenire malgrado le azioni preventive eventualmente intraprese". Cfr. Corte giust., sentenza 27 novembre 2012, *Thomas Pringle vs. Gouvernement of Ireland e altri*, par. 59.

<sup>27</sup> Sul punto, nella letteratura economica, con argomentazioni convincenti, cfr. L. FANTACCI - A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa*, cit., 23 ss.

riforme strutturali<sup>28</sup>. Quest'ultima, anche nella stagione della crisi viene assunta come idonea ad assicurare un graduale risanamento dei crescenti disavanzi pubblici e una maggiore competitività. Si è così definita una minuziosa procedimentalizzazione della sorveglianza multilaterale che ha investito tanto i rapporti verticali tra Ue e Stati membri che quelli orizzontali all'interno dell'assetto istituzionale sovranazionale. Nell'ambito dei primi, si è conseguito un maggiore accentramento in capo alle istituzioni sovranazionali mediante un rafforzamento delle funzioni di coordinamento e di vigilanza *ex ante* ma anche di quelle concernenti il controllo e la correzione *ex post* degli squilibri macroeconomici dei singoli Stati membri<sup>29</sup>; nella dimensione orizzontale, i rapporti tra Commissione e Consiglio dell'Unione sono stati disciplinati sulla base di regole più stringenti ai fini dell'accertamento di un disavanzo eccessivo, della conseguente indicazione dei rimedi correttivi e dell'eventuale inflizione di sanzioni finanziarie agli Stati membri che non vi abbiano dato seguito<sup>30</sup>.

A sostegno di tali innovazioni è intervenuto il c.d. *Fiscal compact* introdotto dagli Stati membri sulla base di circuiti integrativi esterni ai Trattati (sebbene il relativo accordo internazionale ne contempli la incorporazione nell'ordinamento UE entro il 2017)<sup>31</sup>. Prescrivendo che la

---

<sup>28</sup> L'espressione è mutuata da F. LOSURDO, *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, 111 s., a parere del quale tale coppia magica costituisce un "vero e proprio imperativo costituzionale della globalizzazione".

<sup>29</sup> Sul punto, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *federalismi.it*, 2012, 15. Rispetto al maggiore accentramento di funzioni in capo alle istituzioni sovranazionali, in particolare della Commissione europea, è particolarmente significativa l'introduzione del c.d. "semestre europeo" e di quello nazionale, istituiti dal Consiglio europeo del 7 settembre 2010, delineante una procedura di sorveglianza multilaterale preventiva dei bilanci statali e delle politiche strutturali finalizzata a garantirne la coerenza con le regole quantitative di cui al Patto di stabilità e crescita e con la strategia e gli obiettivi decennali proposti dalla Commissione per la promozione di crescita e occupazione (attualmente, la c.d. strategia Europa 2020).

<sup>30</sup> In generale, sul rafforzamento complessivo della *governance* economica europea si vedano le diverse previsioni contenute nel pacchetto di cinque regolamenti e una direttiva (il c.d. *six pack* approvato dal Consiglio nel 2011) e, in particolare, nei regolamenti 1176 e 1174 del 2011 che disciplinano peraltro la procedura di voto a maggioranza qualificata "invertita", in base alla quale le raccomandazioni adottate dalla Commissione nel braccio correttivo/successivo del Patto di stabilità e crescita si intendono accettate a meno che il Consiglio non si opponga con un voto deliberato a maggioranza qualificata.

<sup>31</sup> Sottoscritto nel 2012 da tutti gli Stati membri dell'UE, eccetto il Regno Unito e la Repubblica ceca, tale accordo internazionale non è stato ancora integrato nel diritto UE nonostante la Commissione, individuando quale base giuridica l'art. 126, par. 14, co. 2, TFUE, abbia a tal fine esercitato la propria iniziativa legislativa. Cfr. proposta di direttiva del

regola del pareggio di bilancio in esso prevista sia tradotta negli ordinamenti nazionali (preferibilmente a livello costituzionale)<sup>32</sup>, il *Fiscal compact* mira evidentemente a rafforzare, anche dall'interno degli stessi ordinamenti statali, il processo di integrazione delle politiche fiscali nazionali. A tal fine, il pareggio di bilancio, e a maggior ragione il necessario rientro dal debito eccedente per conseguire entro un ventennio il parametro del 60% nel rapporto debito/Pil, introducono vincoli che, non tenendo conto delle specifiche e significative differenze tra le condizioni economiche dei singoli Stati membri, innestano germi ulteriori per l'insorgere di più spinte dinamiche di competitività e di concorrenza tra Stati mediante una "misura di politica economica a "taglia unica" applicabile a tutti i paesi" sottoscrittori<sup>33</sup>.

Senza che sia necessario soffermarsi a lungo sul punto, tali riforme ruotano intorno al necessario rispetto dei parametri del patto di stabilità riaffermando con maggiore vigore l'adesione dell'UEM, e più in generale dell'UE, agli orientamenti teorici di matrice ordoliberal e monetarista nonché alle relative indicazioni: primato della dottrina delle regole, rigore finanziario e competitività, neutralizzazione della dimensione politica. Queste ultime vengono infatti dotate di maggiore incisività ed efficacia grazie al rafforzamento del coordinamento e della sorveglianza multilaterale delle politiche economiche e di bilancio nazionali ma anche per effetto della relativa proiezione negli ordinamenti statali (*sub specie*, delle regole previste nel *Fiscal compact*) con conseguente accentuazione delle dinamiche di neutralizzazione della dimensione squisitamente politica nel governo dell'economia. Per di più, l'adesione a tali indicazioni continua ad andare di pari passo con il rafforzato tentativo di realizzare quelle condizioni di omogeneità indicate dalla teoria delle aree valutarie ottimali come requisiti essenziali per un'area valutaria unica. In fondo, anche a ciò mirano le pressanti richieste agli Stati di misure di austerità e di riforme strutturali.

Le conseguenze dei rimedi escogitati, unidirezionalmente orientati in funzione delle esigenze del rigore finanziario e della stabilità dei conti pubblici, sono ravvisabili su piani distinti sebbene inestricabilmente connessi e reciprocamente condizionanti nel processo di integrazione europea. Su

---

Consiglio del 6 dicembre 2012 che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri, COM (2017) 824.

<sup>32</sup> La scelta di costituzionalizzare il pareggio di bilancio è stata adottata in Italia e in Spagna che sul punto hanno (in)seguito il 'virtuoso' precedente tedesco del 2009 dal quale ha peraltro tratto alimento il circolare processo che ha condotto alla fissazione di siffatta regola nel *Fiscal compact*.

<sup>33</sup> Così, FADDA, *Unione europea. Una governance economica da cambiare*, in *Argomenti*, 2014, 11.

quello interno, le conseguenti misure di austerità statali hanno sottoposto ad inedite tensioni la tenuta della coesione sociale e dei nessi solidaristici che innervano i sistemi nazionali di *welfare* producendo peraltro effetti recessivi nell'andamento del ciclo economico nazionale (e, dunque, a ben vedere controproducenti, al di là degli apparenti benefici di breve periodo, anche in relazione al rapporto debito/Pil); sul piano sovranazionale, esse hanno esacerbato le incongruenze e le contraddizioni irrisolte dell'UEM intensificando con inedita forza il processo di trasferimento di sovranità economica nazionale in assenza di istituzioni veramente comuni e responsabili; infine, su quello transnazionale, le soluzioni prescelte hanno accentuato le dinamiche di competitività tra Stati all'interno dello spazio europeo nonché gli squilibri territoriali tra Paesi virtuosi e quelli affetti da risalenti problemi strutturali di debito pubblico<sup>34</sup>.

Ora, rispetto all'ultimo profilo richiamato si impone una doverosa precisazione atteso che il diritto della crisi ha dato luogo ad un timido germoglio nel coordinamento e nella vigilanza sovranazionale delle politiche economiche degli Stati. Si tratta dell'istituzione, nell'ambito del *Six Pack*, della procedura di controllo e correzione degli squilibri macroeconomici (MIP) tesa a ridurre gli avanzi commerciali dei Paesi virtuosi ma in *surplus* al fine di attenuare forme di concorrenza fra Stati e di stimolare una ripresa più equilibrata di tutta l'Eurozona. Un tenue bagliore di luce che lascia ben sperare ma che, tuttavia, ad oggi non pare abbia sortito adeguati effetti compensativi idonei a loro volta ad attenuare gli stimoli alla competizione tra Paesi in *surplus* e Stati in *deficit* (e al loro interno) che le regole e le dinamiche di funzionamento della *governance* economica europea nel loro insieme producono. Pertanto, mancano tuttora adeguati meccanismi “in grado (...) di compensare l'austerità fiscale somministrata ai paesi debitori con politiche espansive attuate dai paesi creditori, in modo da promuovere un rilancio complessivo dell'area euro”<sup>35</sup>.

In relazione alle politiche di *crisis management*, giova innanzitutto precisare che alcune misure sembrerebbero avere introdotto “un inedito principio “dell'intervento di sostegno” nella costituzione economica

---

<sup>34</sup> Sulla prevalenza nella costruzione dell'edificio comunitario, ed anche nelle recenti innovazioni istituzionali della *governance*, di istanze competitive rispetto alla previsione di istituti preordinati a preservare e implementare legami di solidarietà tra gli Stati membri, cfr. MOSTACCI, *Il fascino discreto della competizione. Legami di solidarietà e pressione competitiva nel processo di integrazione europea*, in *dpce.it*, 2015.

<sup>35</sup> Così, LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016, 67.

dell'Unione"<sup>36</sup>. In tale ambito, viene innanzitutto in rilievo l'introduzione progressiva di appositi strumenti chiamati a fronteggiare con l'erogazione di appositi aiuti finanziari la crisi dei debiti sovrani di alcuni Stati membri dell'area euro nonché le problematiche implicazioni degli alti tassi di interesse dei relativi titoli di debito pubblico. Le misure di assistenza finanziaria messe in atto inizialmente sulla base di strumenti finanziari significativamente diversi sono state successivamente sostituite da quelle associate al Meccanismo europeo permanente di stabilità (MES) istituito dagli Stati membri dell'eurozona sulla base di un accordo internazionale per il quale è stata predisposta un'apposita base giuridica nel sistema dei trattati grazie ad una revisione semplificata dell'art. 136 TFUE<sup>37</sup>. Tale strumento di intervento apre una breccia nella *Comunità di stabilità* e nei rigidi divieti chiamati a presidiarla incidendo con forza derogatoria sul divieto di salvataggio e sul corrispondente principio della esclusiva responsabilità degli Stati nella gestione delle rispettive finanze pubbliche. Di talché, l'innescio di tale meccanismo derogatorio, attesa la sua astratta inidoneità a scongiurare politiche di *decifit spending*, rischierebbe di pregiudicare il rispetto di uno dei valori super-primari da parte degli Stati membri, quello delle finanze pubbliche sane.

Se così è, le innovazioni introdotte con il MES potrebbero essere lette come l'affermazione nel diritto europeo della crisi di un "pilastro della solidarietà e degli aiuti"<sup>38</sup> che, in quanto tale, sembrerebbe ispirarsi a matrici teoriche e culturali diverse rispetto a quelle propriamente ordoliberali e/o monetariste che hanno permeato l'origine e l'evoluzione del processo di integrazione europea. Non a caso, secondo una parte della dottrina, il meccanismo in esame esprimerebbe il tentativo di affermare "un originale *principio di solidarietà responsabile interstatale*" suscettibile di "svolgere una funzione costituente" e in grado di produrre una spinta propulsiva verso "un'unità economica non limitata ai vincoli di bilancio, ma implicante anche politiche fiscali e di protezione sociali comuni"<sup>39</sup>. Tale conclusione, per

---

<sup>36</sup> Così, ma in termini dubitativi, E. PAPARELLA, *La BCE e l'ambivalente uso*, cit. 13.

<sup>37</sup> Anche in tal caso, con la sottoscrizione del MES (e ancora prima, dell'EFSF) ci si è affidati a "circuiti di integrazione "esterni" al sistema dei Trattati, a "sotto-sistemi" ibridi che in parte mutuoano, e in parte escludono, le istituzioni dell'Unione europea" e degli Stati membri. Così, P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, 2014, 326.

<sup>38</sup> Così, ma in termini dubitativi, LIGUSTRO, *La crisi dell'euro*, cit., XXII.

<sup>39</sup> Così MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 79 ss.



quanto desiderabile nei possibili esiti prefigurati, impone alcune brevi quanto necessarie precisazioni. Essa trascura che gli stessi difficilmente potranno conseguirsi sulla base dei moduli organizzativi e delle logiche di funzionamento che caratterizzano il MES e il relativo sistema di assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà. Questi ultimi, accentuando il metodo intergovernativo (sebbene apprezzabilmente attenuato per effetto del regolamento UE n. 472/2013<sup>40</sup>) e il deficit democratico dell'UE<sup>41</sup>, rifacendosi a letture riduttive e utilitaristiche della solidarietà e unicamente ispirati dal fine ultimo di assicurare gli investitori privati sulla solvibilità degli Stati in difficoltà finanziarie, risultano inadatti a promuovere percorsi costituenti all'insegna di un'autentica solidarietà, ispirata anche a fini di giustizia sociale<sup>42</sup>.

Ora, deve innanzitutto osservarsi che l'attivazione della solidarietà finanziaria interstatale a favore di uno o più stati membri è possibile solo qualora le relative difficoltà finanziarie siano tali da mettere a rischio la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme<sup>43</sup>. Infatti, l'esigenza di preservare quest'ultima è l'unico presupposto per attivare l'assistenza del MES senza violare l'art. 125 TFUE. Di talché, la solidarietà interstatale viene assunta non come valore e fine in sé ma come strumento di gestione delle crisi finanziarie il cui utilizzo è circoscritto a ipotesi del tutto eccezionali e unicamente in funzione di preservare la stabilità finanziaria complessiva dell'UEM. Una solidarietà finanziaria, dunque, non del tutto "disinteressata" atteso che essa può concretizzarsi solo se consente vantaggi per tutti gli Stati della zona euro "derivanti dalla minimizzazione delle

---

<sup>40</sup> Tale regolamento, nel tentativo di riportare almeno in parte l'attività intergovernativa del MES nell'ambito del diritto dell'UE, prevede che il progetto di un programma di aggiustamento macroeconomico, elaborato da uno Stato membro che intenda richiedere assistenza finanziaria da parte del MES, debba essere approvato dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione alla quale spetta inoltre assicurare la conformità a tale programma delle condizioni per la concessione di assistenza finanziaria (definite nei *Memoranda of Understanding*). Sulle conseguenze di tale innovazione sul rapporto tra il diritto dell'Unione e il MES, cfr. P. MENGOZZI, *La crisi dell'area euro ed il perseguimento di un equilibrio tra stabilità, democrazia e diritti fondamentali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, 575-579.

<sup>41</sup> Sul punto, cfr. P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona: alla ricerca del demos*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, 32 ss.

<sup>42</sup> M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, 346.

<sup>43</sup> Come si evince chiaramente dalla lettera del novellato art. 136 Tfeue e come ha avuto modo di ribadire la Corte di giustizia nella sentenza *Pringle*, cfr. *supra*, nota 25.

perdite”<sup>44</sup> che potrebbero aversi ove la crisi dei debiti sovrani di uno o più Stati membri dovesse estendersi all’intera zona euro. Certo, non può negarsi che al verificarsi di tali circostanze eccezionali gli Stati membri dispongono quantomeno di uno strumento “anti-*spread*” e di risorse comuni attraverso cui rendere operante una embrionale forma distributiva di condivisione del rischio<sup>45</sup> in sostanziale deroga al rigido divieto di salvataggio contemplato nel diritto primario dell’UE. Nondimeno, il caro prezzo da corrispondere da parte degli Stati membri assistiti solleva non pochi dubbi sul sostanziale abbandono nelle fasi di emergenza finanziaria delle matrici teoriche innanzi richiamate.

Al riguardo, è noto che il novellato art. 136 Tfeue subordina l’adozione delle misure di salvataggio ad una forte condizionalità politica implicante la realizzazione di obiettivi di stabilità finanziaria nell’ambito di una più stringente *governance* economica definita e operante al di fuori del sistema normativo dell’UE<sup>46</sup>. In particolare, l’assistenza finanziaria viene erogata a condizione che gli Stati beneficiari realizzino un programma di correzioni macroeconomiche incentrato su misure di austerità e riforme strutturali. La stessa Corte di giustizia in più passaggi della sentenza *Pringle* ha affermato che è proprio il principio di condizionalità a garantire che il MES nel suo funzionamento rispetti il diritto dell’Unione<sup>47</sup>. Esso, infatti, a fronte di una deroga al divieto di salvataggio, consente comunque di soddisfarne la relativa *ratio* e l’esigenza di scongiurare condotte di *moral hazard* degli Stati membri beneficiari precludendo agli stessi la definizione di politiche economiche e di bilancio incompatibili con il criterio direttivo delle finanze pubbliche sane e con le stesse regole previste dal *Fiscal compact*. Di qui, l’intreccio tra la strategia di *crisis prevention* e le politiche di *crisis management* certificato dal preambolo del Trattato MES nel quale si afferma espressamente che la concessione di assistenza finanziaria è subordinata alla ratifica del *Fiscal compact* ed in particolare al rispetto delle relative regole introdotte a livello nazionale preordinate alla correzione automatica delle

---

<sup>44</sup> C. CARUSO, *Vincoli di bilancio*, cit., 12.

<sup>45</sup> Cfr. G. NAPOLITANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 468.

<sup>46</sup> Nella stagione dell’emergenza economico-finanziaria si è così definita una “doppia *governance* dell’Unione europea”, quella disciplinata dai Trattati e quella introdotta dagli strumenti di gestione della crisi affidata prevalentemente alla c.d. *troika* (Commissione, Banca centrale europea e Fondo monetario internazionale). In tal senso, UNDIEMI, *Il ricatto dei mercati. Difendere la democrazia, l’economia reale e il lavoro dall’assalto della finanza internazionale*, Milano, 2014, 49 s.

<sup>47</sup> Cfr., i parr. 72 e 73 di tale sentenza.

deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di graduale avvicinamento a siffatto obiettivo.

Alla luce di quanto precede, si impone una duplice osservazione. Il meccanismo di stabilizzazione finanziaria, sia pur debolmente (considerata la significativa distanza che lo separa dal perseguimento di finalità di giustizia sociale), lascia trasparire timidissimi germogli di forme di condivisione del rischio e di embrionali forme distributive in un sistema di inestricabili interdipendenze connesse al mercato e alla moneta comune. D'altra parte, le ricette ordoliberali e monetariste (rigore finanziario e competitività, stabilità e crescita economica, dottrina delle regole e neutralizzazione della dimensione politica) riemergono con forza ancora maggiore grazie al principio di condizionalità e alle inedite e più efficace modalità di realizzazione delle misure di austerità e delle riforme strutturali negli Stati membri destinatari dell'assistenza finanziaria.

Motivi di spazio non ci consentono di analizzare esaustivamente le inedite misure di *crisis management* adottate dalla BCE (il Piano *Outright Monetary Transaction – OMT* – ma anche il *Quantitative easing – QE*). In tale sede, può solo osservarsi che è dal crescente protagonismo della BCE nel fronteggiare le diverse problematiche poste dalla crisi che si evince una più decisa tendenza a smarcarsi dalle matrici teorico-culturali (della NMC) che hanno ispirato le scelte dei Trattati in materia di politica monetaria. Più precisamente, gli strumenti di politica monetaria non convenzionale esprimono una chiara (e proficua) riluttanza rispetto al puro *monetary targeting* e alla dottrina monetarista sulla neutralità della moneta. Entrambi gli strumenti, infatti, posti in essere per fronteggiare situazioni di emergenza diverse (l'innalzamento sproporzionato dello *spread* e la crisi dei debiti sovrani in alcuni Paesi mediterranei, il piano *OMT*, e una situazione di deflazione diffusa, il *QE*), perseguono le rispettive finalità sulla base di una concezione della moneta come “forza ‘attiva’”<sup>48</sup> mirante a stabilizzare l'economia e ad incidere sulle variabili reali della stessa (produzione e occupazione) attraverso politiche monetarie espansive. La BCE, in un contesto inedito e particolarmente problematico (caratterizzato altresì da elevata disoccupazione e da bassa crescita) ha preso sostanzialmente atto dell'insufficienza degli strumenti ad essa originariamente attribuiti in una situazione economica e congiunturale caratterizzata da una forte enfasi sulla lotta all'inflazione. La crescente consapevolezza che in tale contesto

---

<sup>48</sup> BUFFONI, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso 'decisivo'*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2016, 14.

occorrono stimoli, non freni, ha dato luogo ad una significativa evoluzione del ruolo istituzionale della BCE nell'UEM.

D'altro canto, la tendenza della BCE a porre in essere politiche monetarie espansive sottopone a crescenti tensioni e forzature il "principio di struttura"<sup>49</sup> accolto nel sistema dei trattati in ordine al rapporto di rigida separazione tra politica monetaria (accentrata) e politiche economiche (coordinate dall'Unione ma decentrate a livello nazionale). È rispetto a tale principio che il piano *OMT* e il *QE* evidenziano in modo emblematico le lacune del diritto primario dell'UE, i limiti intrinseci ma anche il sostanziale superamento della netta demarcazione tra governo della moneta e direzione dell'economia. Le finalità complessive perseguite dagli strumenti non convenzionali (quelle della stabilità dei prezzi ma anche quelle della stabilità finanziaria dell'eurozona, della crescita e dell'occupazione) hanno reso evidente la contiguità, la complementarità e l'interrelazione tra politiche economiche e monetarie all'interno della *governance* europea nonché la fluidità e intercambiabilità dei relativi obiettivi. Se così è, non può non osservarsi una più marcata tendenza degli organi neutrali e indipendenti a porre in essere (o ad essere investiti di) una qualche forma di *supplenza* che risulta per molti versi comprensibile e forse anche necessaria allorché gli organi politici di ogni sistema istituzionale presentano difficoltà di intervento. E ciò vale non solo per la BCE, che con l'introduzione delle politiche monetarie non convenzionali ha evidentemente forzato la lettera dei trattati e la separazione verticale tra le due sfere di attività (monetaria ed economico-fiscale); ma anche per le giurisdizioni (costituzionali ed europea) le quali, proprio in relazione al piano *OMT* e al *QE*, sono state destinatarie di crescenti istanze di supplenza riguardo alle scelte politiche fondamentali sull'ordinamento 'costituzionale' dell'Unione<sup>50</sup>. Per altro verso, giova altresì osservare che tali tendenze, prescindendo in questa sede dai potenziali conflitti tra Corti cui esse possono dar luogo in ordine alla

---

<sup>49</sup> M. BENVENUTI, *Democrazia*, cit., 49.

<sup>50</sup> Ne è una conferma il duplice rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca alla Corte di giustizia: il primo, avente ad oggetto il piano *OMT*, dichiarato dal giudice dell'Unione compatibile con il sistema dei Trattati (Corte giust., Grande sez., 16 giugno 2015, *Gauweiler et alii c. Governo federale tedesco*.; il secondo, sempre su impulso del Tribunale costituzionale tedesco, ha successivamente investito anche il *QE* ed è in attesa di essere esaminato dalla Corte di giustizia. Sulla prima questione, cfr. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *federalismi.it*, 2015; sulla seconda, cfr. ZEI, *La politica monetaria della BCE di nuovo al vaglio del Tribunale costituzionale federale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2017.

determinazione dei fluidi confini tra gli atti di politica monetaria e quelli di politica economica, producono evidentemente una problematica accentuazione del tradizionale *decifit* democratico dell'UE. Ma probabilmente anche questa è una conseguenza dell'accoglimento generale e sistemico del "neo-liberalismo come sistema e come azione"<sup>51</sup>, della connessa spoliticizzazione e neutralizzazione dei conflitti sociali in ambito interno nonché dell'attribuzione ad organismi indipendenti dalle politiche nazionali del compito di presidiare le regole e i principi fondanti dell'ordine giuridico del mercato, *in primis* la tutela della concorrenza, chiamato ad operare in un ambito di stabilità monetaria.

#### **4. Le prospettive future dell'Unione che ci viene consegnata dal 'diritto della crisi' alla prova dei 'fatti' tra stabilità finanziaria, competitività, crescita economica e solidarietà**

In sede conclusiva, si tratta di tirare le somme dando la parola ai 'fatti'. D'altronde, sono questi ultimi a fornirci risposte più attendibili su quale Unione ci viene consegnata dal diritto europeo/nazionale della crisi e sul grado della relativa efficacia rispetto alle problematiche poste con durezza e incessante mutevolezza dall'emergenza economico-finanziaria. E i fatti rilevanti che purtroppo abbiamo avuto modo di constatare nell'ultimo decennio ci parlano di un inedita stagnazione, se non di vera e propria recessione, che ha caratterizzato l'andamento del ciclo economico della zona euro (il cui Pil complessivo fino al 2016 è risultato costantemente inferiore a quello osservabile prima del 2008); di significative e asimmetriche divergenze nei tassi di crescita potenziali e reali degli Stati membri; di un calo vertiginoso degli investimenti che restano inferiori ai livelli pre-crisi salvo un aumento asimmetrico degli stessi nell'ultimo anno; di accentuate tendenze deflative negli anni più recenti<sup>52</sup>; di un innalzamento inedito dei tassi di disoccupazione (che solo a partire dal 2015 comincia a registrare un'asimmetrica e oscillante inversione di rotta); di una crescita senza precedenti delle diseguaglianze sociali all'interno dei (e tra i) singoli Stati; dello scivolamento impietoso di molti cittadini europei al di sotto delle

---

<sup>51</sup> C. LAVAL, *Comment le néolibéralisme s'est radicalisé avec la crise*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, 2016, 6-10.

<sup>52</sup> Per la consultazione di tali dati, cfr. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National\\_accounts\\_and\\_GDP/it](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP/it).

soglie di povertà assoluta e relativa<sup>53</sup>; dell'innesto nel processo integrativo di dinamiche disgregative connesse alla *Brexit* e, *last but not least*, della proliferazione di movimenti populistici e anti-europeisti che, catturando il diffuso malessere sociale, accrescono significativamente il relativo consenso elettorale.

Lungi dal poterci soffermare analiticamente su tali evidenze empiriche e sui relativi nessi, è agevolmente intuibile che l'Unione, nonostante la recente ripresa economica nell'eurozona che tuttavia risulta tuttora "fragile e disomogenea"<sup>54</sup> nonché già sottoposta a una repentina quanto preoccupante inversione di tendenza, è afflitta da una vera e propria "crisi esistenziale"<sup>55</sup>. Certo, ritenere che quest'ultima affondi le radici unicamente nella prolungata fase di emergenza economico-finanziaria e nelle 'contro-misurE adottate per fronteggiarne gli effetti sarebbe estremamente riduttivo (oltre che del tutto infondato); d'altro canto, non può negarsi che esse hanno prodotto un evidente effetto moltiplicatore ai fini della relativa emersione.

Se così è, e se 'i fatti', come si diceva, destano ancora oggi preoccupazione, l'agevole conclusione che se ne può trarre è che il diritto europeo della crisi ci consegna un'Unione (economica e monetaria) che ha esibito una *performance*<sup>56</sup> per molti versi inidonea a fronteggiare efficacemente le innumerevoli problematiche emerse ed esasperate dalla emergenza finanziaria e di seguito anche economica. Tale consapevolezza, del resto, acquista un peculiare significato al di là delle recenti vicende congiunturali atteso che, in contesti sempre più interdipendenti ma privi di un'adeguata regolamentazione dei processi di globalizzazione, il rischio di turbolenze finanziarie nei mercati e di attività speculative è sempre in agguato (attese le repentine oscillazioni delle aspettative e della fiducia nei confronti degli Stati e delle rispettive economie).

Beninteso, non che il sistema normativo-istituzionale sovranazionale fosse attrezzato per fronteggiare le inedite problematiche poste dall'acuirsi

---

<sup>53</sup> Per una consultazione delle statistiche relative alla povertà e alle disparità di reddito nell'UE, cfr. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income\\_distribution-statistics/it](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_distribution-statistics/it).

<sup>54</sup> Come hanno avuto modo di precisare recentemente il commissario per gli affari economici e finanziari, Pierre **Moscovici**, nell'ambito delle raccomandazioni specifiche per paese (pubblicate il 22 maggio 2017) e l'intera Commissione nel libro bianco sul futuro dell'Europa (1 marzo 2017).

<sup>55</sup> A.J. MENÉNDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Review*, 2013.

<sup>56</sup> ... mutuando una terminologia ricorrente nelle molteplici valutazioni che caratterizzano le dinamiche di funzionamento della c.d. *governance* multilivello.

della crisi e dall'estensione degli attacchi speculativi anche a Paesi diversi della Grecia (Irlanda, Portogallo, Spagna e Italia); anzi, come si è avuto modo di osservare la crisi ha fornito la controprova delle lacune e dei principali nodi problematici che affliggono da tempo il processo integrativo rispetto ai quali le innovazioni introdotte dal diritto della crisi hanno costituito un tentativo di porvi rimedio al fine di dotare l'UEM di antidoti maggiormente efficaci. Sotto tale profilo, alle incisive riforme della *governance* economica europea e all'evoluzione del ruolo istituzionale della BCE nell'UEM non può disconoscersi il merito di avere scongiurato il rischio di un vero e proprio *default* finanziario dei Paesi dell'area mediterranea salvaguardando, viste le fortissime interconnessioni tra le economie nazionali all'interno dell'UEM, la stabilità finanziaria dell'intera eurozona e la stessa sopravvivenza dell'euro. Cionondimeno, non può e non deve essere sottaciuto che, le evidenze empiriche e i fatti di cui sopra evidenziano crescenti e sempre più disomogenee sofferenze sociali nonostante e anche per effetto del conseguimento di quegli apprezzabili esiti.

Pare, dunque, di potere affermare che, nonostante i timidi germogli cui si è fatto cenno, il diritto europeo della crisi abbia promosso, sulla scia dell'impostazione accolta dai Trattati, la prevalenza di istanze competitive e di concorrenza fra Stati e relative norme<sup>57</sup> sugli istituti che alimentano nessi e istanze di solidarietà tra cittadini europei e Stati membri (e all'interno di questi). Infatti, molto si è fatto (e si sta facendo) per conseguire la stabilità di bilancio e monetaria; poche e (al momento) inefficaci sono state invece le iniziative per assicurare una crescita economica più equilibrata e una certa coesione sociale all'interno e tra gli Stati membri (che anzi per molti versi sono state sacrificate sull'altare della stabilità finanziaria). Si impone pertanto la necessità di trarre le dovute conseguenze sul piano istituzionale-normativo (e ancor prima su quello politico) dalla preliminare considerazione dei fatti e delle evidenze empiriche valorizzando il rinnovato e complessivo quadro dei valori e degli obiettivi definito con il Trattato di Lisbona (all'interno del quale si moltiplicano i riferimenti alla crescita economica equilibrata ma anche alla solidarietà, alla piena occupazione, al progresso sociale e alla lotta contro l'esclusione sociale).

---

<sup>57</sup> Al riguardo, sia pur a fini diversi rispetto a quelli ora in esame, in dottrina è stato opportunamente osservato che “una concorrenza fra Stati, una concorrenza sulle regole è altra cosa da una concorrenza fra imprese sulla qualità e sui costi dei beni e dei servizi offerti. La concorrenza fra imprese dovrebbe essere generalmente benefica. Non così quella fra Stati”. Cfr. CERRI, *La crisi economica e le prospettive europee*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2014, 458.

In tale prospettiva, si deve dare atto che nell'ultimo quadriennio in ambito sovranazionale e, in particolare, nella Commissione la stabilità finanziaria nella zona euro e nell'intera UE non è più l'unica esigenza di cui tenere ossessivamente conto. Nel vocabolario europeo si fa sempre più riferimento anche alla crescita economica e alla connessa esigenza di favorire la leva degli investimenti sottoponendo a una certa tensione l'adesione incondizionata alla dottrina delle regole. Ne sono esemplari testimonianze il Piano di investimenti strategici per l'Europa (presentato dalla Commissione il 26 novembre 2014) e la comunicazione interpretativa della Commissione tesa a favorire una certa flessibilità nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme relative al Patto di stabilità e crescita<sup>58</sup>. È evidente che il Piano di investimenti e la Comunicazione della Commissione tracciano un nuovo percorso di attuazione della c.d. strategia *Europa 2020* che, come è noto, persegue l'obiettivo di "una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" attraverso quella che viene presentata come una combinazione virtuosa di stabilità di bilancio e riforme strutturali<sup>59</sup>. Più precisamente, il piano di investimenti strategici costituisce una delle iniziative faro astrattamente previste in *Europa 2020* per incentivare una crescita sostenibile e l'occupazione attraverso il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), istituito con il regolamento (UE) 2015/2017 e gestito dalla Banca europea per gli investimenti (BEI). Mentre la comunicazione interpretativa della Commissione chiarisce che la spesa pubblica per investimenti produttivi (e dunque non solo gli apporti di capitale degli Stati alla dotazione finanziaria del FEIS ma più in generale quella connessa all'attuazione nazionale della politica europea di coesione) non sarà tenuta in considerazione, in presenza di una fase recessiva dell'economia, nell'ambito del braccio preventivo e correttivo del Patto di stabilità chiamati a presidiare il rispetto dei parametri relativi a deficit e debito pubblico.

Ora senza potere entrare approfonditamente nel merito delle regole di funzionamento del Piano di investimenti strategici per l'Europa, è sufficiente sottolineare che gli investimenti produttivi in esso prefigurati (e in corso di attuazione), mirano a favorire una crescita economica complessiva dell'intera Unione stimolando a tal fine l'addizionalità degli investimenti privati. Non è tuttavia prevista una specifica riserva e predeterminazione

---

<sup>58</sup> Cfr. COM(2015), *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita*, 13 gennaio 2015.

<sup>59</sup> Cfr. COM(2010), *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.



delle destinazioni geografiche di tali investimenti produttivi la cui realizzazione viene subordinata al concorso di ingenti capitali e investimenti privati. Di talché, l'assenza di un criterio geografico nella ripartizione territoriale degli interventi, unitamente al necessario concorso di ingenti capitali privati, rendono facilmente prevedibile la destinazione territoriale di gran parte degli investimenti produttivi in esame. È infatti giocoforza presumere che gli investitori internazionali orienteranno le loro scelte in funzione di quegli investimenti produttivi che presentano più ampi margini di profitto e migliori garanzie che solo i contesti territoriali più competitivi sono maggiormente in grado di offrire. Non è un caso se la riforma del FEIS, approvata definitivamente il 12 dicembre 2017, oltre a prorogarne il funzionamento (fino alla scadenza del quadro finanziario pluriennale 2014-2020), si pone anche l'obiettivo di conseguire una ripresa *equilibrata* e sostenibile mirando ad incrementare la diffusione degli investimenti nelle "regioni meno sviluppate" e nelle "regioni in transizione"<sup>60</sup>.

Come si può agevolmente intuire, tali iniziative, pur apprezzabili in sé, non costituiscono una decisa virata rispetto alle principali dottrine economiche, cui abbiamo fatto riferimento, e alle logiche di competizione e concorrenza tra Stati che caratterizzano le più generali regole di funzionamento della *governance* economica europea. Il rischio è quello di alimentare ulteriormente i profondi squilibri territoriali all'interno dell'Unione e di innestare nuova linfa alla tendenza di una ripresa asimmetrica delle economie nazionali. In tal senso, la nuova fase avviata dalla Commissione *Juncker* e gli itinerari di riforma intrapresi offrono una risposta debole e selettiva rispetto a tutte le criticità messe in rilievo dai 'fatti' innanzi richiamati prestando una prioritaria attenzione solo a quelle connesse alla drastica riduzione degli investimenti e della crescita economica complessiva nell'Unione. Per contro, restano tuttora inevase le questioni poste dalle crescenti diseguaglianze tra Stati membri, dall'approfondimento dei relativi divari di sviluppo economico e di competitività, dalla crescita senza precedenti delle diseguaglianze sociali e, infine, dalla significativa disomogeneità della debole ripresa complessiva del Pil. Né da tali evidenze empiriche sono state tratte coerenti indicazioni nel Rapporto dei cinque

---

<sup>60</sup> Ossia in quelle regioni che, ai sensi del Regolamento (UE) n. 1303/2013, hanno un Pil medio *pro capite* rispettivamente inferiore al 75% e ricompreso tra il 75 e il 90% del Pil medio europeo. Il che le rende destinatarie delle principali risorse dei Fondi europei strutturali di investimento nell'ambito della politica europea di coesione.

presidenti del 2015<sup>61</sup> e nei cinque scenari delineati nel libro bianco della Commissione per la possibile evoluzione dell'UE a 27 entro il 2025. Se si prescinde dalla presa d'atto della necessità di rafforzare la procedura per gli squilibri macroeconomici<sup>62</sup>, il primo, come è stato sottolineato in dottrina, costituisce un tentativo di perfezionamento della dottrina delle regole attraverso l'istituzione di autorità nazionali per la competitività e di un Comitato europeo per le finanze pubbliche<sup>63</sup>. Il secondo, negli scenari prospettati, non contiene alcun riferimento alla necessità di innestare nel processo integrativo una dimensione autenticamente costituzionale, assumendo il *deficit* di legittimazione costituzionale<sup>64</sup> “quale elemento consustanziale e non circostanziale (...) dell'Unione europea”<sup>65</sup>. Non a caso, in dottrina, viene invocata la necessità di un sesto scenario<sup>66</sup>. Né, infine, la recente istituzione del pilastro europeo dei diritti sociali<sup>67</sup> può considerarsi una sostanziale inversione di rotta rispetto alla persistente impossibilità di offrire adeguate soluzioni alla questione sociale europea. Pur non potendo soffermarci sul punto, giova solo osservare che esso, in assenza di un bilancio europeo di dimensioni adeguate e di una ridefinizione delle procedure decisionali, costituisce una mera (per quanto apprezzabile) presa d'atto della necessità di rafforzare i diritti sociali fondamentali rispetto alle libertà economiche, per il resto affidandosi prevalentemente a strumenti non vincolanti e, dunque, traducendosi in propositi dalla valenza meramente declamatoria o al più idonei a consolidare l'*acquis* sociale dell'Unione<sup>68</sup>.

---

<sup>61</sup> Il rapporto del 2015, come è noto, in continuità con quello dei quattro presidenti del 2012 (che ha registrato una parziale attuazione limitatamente all'Unione bancaria), mira a completare l'integrazione bancaria (anche in riferimento al mercato dei capitali) e a rafforzare quella di bilancio, economica e politica.

<sup>62</sup> Tale rafforzamento, si afferma nel rapporto, dovrebbe avere luogo anche mediante la promozione di “riforme adeguate nei paesi che accumulano in modo persistente consistenti avanzzi delle partite correnti”.

<sup>63</sup> Così, PINELLI, *L'eurozona fra dottrina delle regole e bisogno di governo*, in ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa*, cit., 148-152.

<sup>64</sup> Sul quale insiste opportunamente da tempo GAMBINO, *Diritti fondamentali e Unione europea*, Milano, 2009, 19 ss.

<sup>65</sup> M. BENVENUTI, *Democrazia*, cit., 45.

<sup>66</sup> SOMMA, *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione europea*, Reggio Emilia, 2017, *passim*.

<sup>67</sup> Lanciata dalla Commissione europea, la proposta del pilastro europeo dei diritti sociali è stata fatta propria dal Consiglio europeo tenutosi a Gothenborg il 17 novembre 2017 in occasione del *Social Summit for Fair Jobs and Growth*.

<sup>68</sup> Sul punto, cfr. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quad. cost.*, 2017, 953-962.

Insomma, la consapevolezza di un necessario rilancio del progetto europeo, in assenza di incisive riforme del diritto primario dell'Unione, stenta ancora ad affrancarsi dal relativo orizzonte regolativo prevalentemente incentrato sulla convivenza tra stabilità finanziaria, da un lato, e obiettivi di maggiore competitività e di *crescita economica*, dall'altro. Certo, è indubbiamente apprezzabile che, soprattutto grazie alla maggiore flessibilità interpretativa nell'applicazione delle regole del Patto di stabilità e crescita, in presenza di fasi recessive del ciclo economico possono ora determinarsi scelte di politica economica orientate direttamente alla crescita del Pil e non più solo alla riduzione del disavanzo e del debito pubblico. Ma ciò non scioglie anzi fa emergere palesemente il vero nodo problematico di tale impostazione e, più in generale, della *governance* economica europea: quello di misurare il "benessere dei popoli" dell'Unione (che l'art. 3, co. 1 TUE annovera tra i primi obiettivi della stessa) e la crescita sulla base di soli indicatori economici<sup>69</sup>.

Ora, è innegabile che "la crescita economica (...) è fondamentale per garantire la mobilità sociale e l'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale"<sup>70</sup>. Va però pure sottolineato che nella realtà non sempre si realizza il c.d. effetto di scorrimento secondo cui alla crescita del Pil corrisponde una riduzione delle diseguaglianze economiche e sociali. Indubbiamente, dalla crescita economica conseguirà un maggiore gettito fiscale dal quale tuttavia, in assenza di un'adeguata forza conformante del principio di solidarietà<sup>71</sup>, non discenderanno automaticamente scelte allocative delle risorse in grado di produrre una significativa riduzione delle diseguaglianze ovvero maggiori prestazioni poste al servizio dei diritti sociali. Infatti, i vincoli finanziari e di bilancio, soprattutto in presenza di un elevato debito pubblico, continuano a produrre effetti nelle fasi di cicli economici favorevoli e anche nei confronti della stessa politica europea di

---

<sup>69</sup> D'altra parte, come sostenuto autorevolmente, la crescita non può essere unicamente finalizzata alla produzione e al consumo ma al pieno sviluppo della persona umana. Cfr. SEN, *La diseguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, 2010. Sulla insufficienza del Pil come indicatore del "benessere sociale" e sulla "necessità costituzionale di integrarlo con un indice di sviluppo umano" al fine di delineare "un modello di crescita costituzionalmente orientato", cfr., da ultimo, S. POLIMENI, *Il pieno sviluppo della persona umana tra diritto e economia: alla ricerca di un indice di sviluppo economico per un welfare generativo*, in ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa*, cit., 388 ss.

<sup>70</sup> PISANESCHI, *Governance finanziaria europea. Prove generali di un accordo Franco-Tedesco?*, in *lacostituzione.info*, 2018, 1.

<sup>71</sup> Su tale esigenza ha da tempo insistito opportunamente RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, 2014.

coesione economica, sociale e territoriale, anch'essa subordinata nel corrente ciclo programmatico (2014-2020) alla sorveglianza e alle sanzioni previste nel braccio preventivo e correttivo del patto di stabilità. Del resto, come la stessa Commissione europea ha avuto modo di precisare, lo strappo alla dottrina delle regole del patto di stabilità e crescita è ammesso solo in presenza di una fase recessiva del ciclo economico<sup>72</sup> e solo per gli investimenti produttivi; pertanto, i lievi sforamenti nella spesa pubblica nazionale sono giustificabili solo se preordinati a rafforzare la competitività del sistema economico nazionale e non anche per assicurare una maggiore solidarietà, eguaglianza e coesione sociale.

## 5. Brevi osservazioni conclusive

Da quanto precede, risulta evidente che, sia pur con intensità diversa e con le dovute precisazioni sommariamente fatte in relazione alle singole misure analizzate, tanto nelle strategie di *crisis prevention* e di *crisis management* che nella delineazione degli scenari futuri del processo di integrazione europea sono di gran lunga prevalenti le convergenze piuttosto che le distonie con le dottrine economiche che hanno ispirato le trame normative del sistema dei trattati. Per di più, l'adesione alle indicazioni ordoliberali e monetariste continua ad andare di pari passo con il rafforzato tentativo di realizzare quelle condizioni di omogeneità indicate dalla teoria delle aree valutarie ottimali come requisiti essenziali per un'aria valutaria unica. In fondo, è questa la *ratio* delle pressanti richieste agli Stati di introdurre misure di austerità e riforme strutturali assumendo che gli effetti recessivi certi delle prime possano essere compensati da una maggiore competitività e crescita economica astrattamente assicurate dalle seconde. Cosicché, a fronte di un immutato orizzonte regolativo prevalentemente incentrato sulla convivenza tra preminenti esigenze di salvaguardia della stabilità finanziaria e obiettivi di maggiore (ma anche asimmetrica) competitività e crescita economica, restano sostanzialmente inevase le

---

<sup>72</sup> Al riguardo, è stato opportunamente osservato che il mutamento nell'interpretazione delle disposizioni normative del Patto di stabilità e crescita di certo attribuisce più ampi "margini di discrezionalità nella valutazione degli scostamenti dello Stato membro dai percorsi di aggiustamento stabiliti per ognuno di essi". Ciò tuttavia non è sufficiente a invertire decisamente un indirizzo tanto radicato rispetto al quale la flessibilità indicata costituisce comunque una "eccezion(e) alla dottrina delle regole" e attivabile comunque "ex post, e non ex ante, come sarebbe necessario per fronteggiare tempi di crisi e di incertezza". In tal senso, PINELLI, *L'eurozona fra dottrina delle regole e bisogno di governo*, cit., 147 s.

istanze di una crescita economica maggiormente equilibrata dell'UEM e di una maggiore solidarietà/coesione sociale all'interno e tra gli Stati membri.

Le criticità emerse dalla crisi (emblematicamente attestate dalle inconfutabili evidenze empiriche cui si è fatto cenno) difficilmente potranno essere compiutamente aggredite proseguendo nel percorso tracciato dalla dottrina delle regole (con le relative implicazioni) e in assenza di una necessaria affermazione di una dimensione propriamente costituzionale della (e nella) UE. A tal fine, occorrono incisive riforme dei trattati (evidentemente impossibili nell'attuale fase storica) ed un profondo quanto complesso ripensamento della *governance* economica europea all'insegna di un maggiore riallineamento tra l'esercizio del potere e la responsabilità politica nonché di una più autentica e doverosa attenzione al complessivo quadro dei valori e degli obiettivi definito con il Trattato di Lisbona (all'interno del quale si moltiplicano i riferimenti alla crescita economica equilibrata ma anche alla solidarietà, alla coesione sociale e alla piena occupazione, al progresso sociale e alla lotta contro l'esclusione sociale). In attesa che maturino le condizioni politiche di un tale ripensamento, si può solo esprimere l'auspicio che l'edificazione del progetto europeo e il supremo valore pacifista che ne ha ispirato l'origine esibiscano formidabili *performances* di resistenza a fronte dell'affermazione di neo-protezionismi e di neo-populismi che, nutrendosi paradossalmente dei principi e delle regole di funzionamento della *governance* europea, rischiano di buttare il bambino insieme all'acqua sporca e con esso il più interessante laboratorio di una più estesa sperimentazione dei principi fondamentali del costituzionalismo al di là dei confini statali in cui essi si sono gradualmente affermati.